

---

KEGIATAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PEMBANGUNAN DAERAH BADAN PENELITIAN DAN  
PENGEMBANGAN DAERAH

---

**KAJIAN RESTRUKTURISASI BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD) KOTA MAKASSAR**



KETUA TIM	:	<b>H. AMINUDDIN, MM, PhD</b>
PENELITI PENDAMPING	:	Dr. Andi Nur Bau Massepe, SE,MM Yukiko Hiro Mantu, S.E., M.Sc. M. Hidayat, S.E., M.M. Ade Ilham ilahi, SE,WPPE

**BALITBANGDA PEMERINTAH KOTA MAKASSAR  
TAHUN 2021**

## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI</b>	<b>ii</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
B. Pernyataan Masalah	5
C. Tujuan penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>7</b>
A. Otonomi Daerah	7
B. Retribusi Daerah	8
C. Perusahaan Daerah	14
D. Restrukturisasi	16
E. Perusahaan Induk ( <i>Holding Company</i> )	16
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	<b>23</b>
A. Desain Penelitian	23
B. Populasi dan Sampel	23
C. Teknik Pengumpulan Data	24
D. Teknik Analisis Data	25
E. 22	
<b>BAB IV PEMBAHASAN DAN REKOMENDASI</b>	<b>26</b>
A. Kondisi Perusda Pemerintah Kota Makassar	26
B. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar	27
C. PD Parkir Makassar Raya	28
D. PD Pasar Makassar Raya	31
E. PT Bank Perkreditan Rakyat Kota Makassar (PERSERODA)	33
F. Permasalahan Generik BUMD Kota Makassar	36
G. 35	
H. Solusi Kebijakan Terhadap BUMD	44
I. Struktur Organisasi 45	

<b>BAB V KESIMPULAN</b>	<b>51</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>52</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	<b>53</b>
LAMPIRAN 1 : Jadwal Kegiatan Penelitian.	53
LAMPIRAN 2 : Profil Peneliti	54
LAMPIRAN 3 : Pernyataan Keaslian Penelitian	55
LAMPIRAN 4: Format Lembar Pengesahan	56

## EXECUTIVE SUMMARY

Kajian ini memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Kota Makassar dalam hal kebijakan restrukturisasi BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) dengan tujuan untuk memberikan pola yang tepat. Peneliti memberikan opsi untuk melakukan holding company, yakni penggabungan perusda yang ada menjadi dibawah kendali satu perusahaan holding.

Kajian ini bermula dengan melakukan terlebih dahulu penilaian terhadap Perusda yang ada di kota Makassar yaitu (1) PDAM/ Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar, (2) PD Parkir Makassar Raya, (3) PD Pasar Makassar, (4) PD Terminal Metro (5) BPR Makassar dan (6) RPH (Rumah Potong Hewan).

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif yang akan memberikan gambaran, karakteristik objek penelitian yang ada. Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah melakukan observasi, wawancara kepada pihak pihak terkait, melakukan Focus Group Discussion dan survey.

Kajian ini memberikan gambaran kondisi perusda atau BUMD yang dibawah kendali Pemerintah Kota Makassar. Memetakan permasalahan masing-masing ke enam (6) Perusda tersebut dan membuat permasalahan generik BUMD saat ini. Ada tiga hal pokok yang menjadi isu utama adalah (1) BUMD pemkot sampai saat ini belum memberi kontribusi terhadap PAD, mereka memberi beban kepada APBD. (2) Aspek yuridis dan regulasi yang masih belum detail mengatur keberadaan BUMD dan (3) Pengelolaan BUMD dengan mengacu pada Good Corporate Governance (GCG) masih kurang.

Kunci keberhasilan restrukturisasi BUMD terletak pada bagaimana pemerintah kota secara tegas memilih metode yang paling sesuai dalam pencapaian hasil yang disepakati, seperti efisiensi pengendalian kebijakan, dan penguatan mata rantai aktivitas untuk mencapai peningkatan nilai perusahaan

Rekomendasi kebijakan yang diberikan kepada pemerintah kota Makassar dalam kajian ini adalah holding company dengan membentuk Perusahaan baru yang berfungsi sebagai induk perusahaan semua BUMD yang ada. Perusahaan induk ini akan mengendalikan semua perusda-perusda yang ada dalam bentuk kebijakan dan keputusan startegis, strategi manajemen, dan pendanaan usaha.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diharapkan membantu pemerintah daerah dalam mencari sumber-sumber pendapatan dan laba untuk pembangunan di daerah, namun keberadaan BUMD atau Perusda dinilai belum banyak memberi kontribusi bagi pemerintah daerah. Dalam kajian ini penulis menggunakan istilah BUMD dan Perusda secara bergantian untuk merujuk objek yang sama.

Ir. Mohammad Ramdhan Pomanto Walikota Makassar dalam Rakorsus (Rakyatku.com, 2019) mengatakan bahwa Perusda (Perusahaan Daerah) Kota Makassar selama ini memiliki citra yang kurang baik beberapa kasus hukum kerap menimpa pimpinan Perusda di lingkup Kota Makassar. Kemudian hal yang kedua, perusda dalam pengelolaannya seperti kerajaan kecil, karena pola pikir Direksi dalam mengelola seperti milik keluarga dan yang ketiga perusda memiliki kontribusi kepada pemkot Makassar sangat kecil harapannya dari yang ditargetkan dapat berperan sekitar 30 persen pada pendapatan daerah (PAD) selama ini.

Sebelum membahas lebih lanjut tentang BUMD, kita mengenal Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan salah satu perwujudan dari peran Pemerintah di bidang ekonomi yang tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. (Siahaan, 2005) BUMN Indonesia didirikan memiliki tiga alasan yaitu Pertama, wadah bisnis dari aset asing yang dinasionalisasi. Di Awal tahun 1950-an ketika pemerintah gencar melakukan nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing. Kebijakan ini menjadi titik awal dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda yang beroperasi di Indonesia. Nasionalisasi menyebabkan terjadinya perubahan fundamental dalam struktur perekonomian Indonesia. Selama masa nasionalisasi ini 90% produksi perkebunan beralih tangan ke pemerintah Indonesia, 60% nilai perdagangan luar negeri dan sekitar 246 Pabrik, perusahaan pertambangan, perbankan, perkapalan dan berbagi sektor jasa lainnya yang di kemudian di bawah kendali Pemerintah Indonesia.

Kedua, membangun industri yang diperlukan oleh rakyat, namun masyarakat sendiri (atau pihak swasta) tidak mampu melaksanakannya, baik karena keterbatasan kemampuan, investasi yang besar,

dan resiko yang takut dihadapi. Pada masa era pemerintahan Presiden Soekarno tahun 1960-an pemerintah mulai membangun pabrik–pabrik pupuk urea mulai dari kepulauan Sumatera selatan, Jawa Barat, Kalimantan Timur, Jawa Timur dan Aceh. Industri penerbangan pun dibentuk, Industri telekomunikasi dengan mengelola Satelit Palapa, Industri kelistrikan untuk memenuhi kebutuhan listrik dan energi dan yang ketiga yaitu membangun industri yang strategis, berkaitan dengan keamanan negara. Seperti pemerintah membangun Industri persenjataan, Pindad, bahan peledak, percetakan uang oleh perum peruri hingga pengelolaan stok pangan seperti Perum Bulog.

Dunia bisnis tidak dibedakan apakah swasta atau BUMN/D, faktor penentu keunggulan kompetisi saat ini adalah produktivitas, efisiensi, kualitas produk serta layanan prima merupakan suatu hal mutlak yang dimiliki. Produktivitas dan efisiensi menjadi komponen dasar dalam menghasilkan harga produk yang bersaing. Efisiensi dibutuhkan agar biaya-biaya operasional terjaga, menghasilkan lebih banyak pemasukan bagi Pemkot, tidak terlalu banyak menyerap anggaran negara. Terakhir, pelayanan dan produk prima akan menciptakan *customer satisfaction* (kepuasan konsumen) yang tentu akan membuat masyarakat lebih nyaman. Ketiga hal ini harus tertanam dalam budaya kerja dan organisasi di BUMD kita khususnya di Pemkot Makassar (Simatupang, 2003).

Pelimpahan kewenangan pusat kepada daerah memberikan pengaruh signifikan bagi sistem tata pemerintahan daerah. Sesuai dengan Undang-Undang No 23 tahun 2014, pemerintah daerah dapat menjadikan pajak dan retribusi yang ada di daerah tersebut sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Lingkungan bisnis yang senantiasa berubah menjadikan tantangan tersendiri bagi BUMN (D). Dalam kajian ini kita akan fokus pada BUMD (Badan Usaha Milik Daerah). Sebagai korporasi BUMD sejatinya diperlakukan sama dengan institusi bisnis lainnya dalam hal tata kelola usahanya. BUMD dapat bertumbuh dan berkembang bila dapat beradaptasi terhadap hukum bisnis yang dikenal dengan konsep *Business starts from market*, alias tidak ada pasar tidak ada bisnis.

Pada masa kini (GASMANN, FRANKENBERGER, & CSIK, 2016) kesuksesan untuk bersaing dalam jangka panjang tergantung pada kemampuannya untuk menciptakan model bisnis yang inovatif dan sesuai dengan kebutuhan pasar. Lebih lanjut ditambahkan keunggulan kompetitif sebuah perusahaan di

masa depan tidak ditentukan oleh produk dan proses inovatif tetapi ditentukan oleh model bisnis yang inovatif.

Model bisnis dapat didefinisikan sebagai gambaran hubungan antara keunggulan dan sumber daya yang dimiliki perusahaan, serta kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mengakuisisi dan menciptakan nilai yang membuat perusahaan mampu menghasilkan laba (PPM, 2012). Setiap bisnis seperti BUMD hendaknya memiliki empat komponen model bisnis yaitu:

1. Siapa yang dilayani (*who it serves*). Mendefinisikan dengan tepat siapa yang akan dilayani dari setiap pelayanan yang diberikan. Konsumen disini adalah anggota masyarakat kota Makassar yang dapat dibagi kedalam berbagai macam segmen berdasarkan demografi, jenis kelamin, usia dan penghasilan.
2. Apa yang ditawarkan (*what it provides*). Apa pelayanan atau produk yang ditawarkan dari setiap Perusda bagi masyarakat. Kebutuhan seperti apa yang diberikan dan mampu memecahkan solusi yang ada di Masyarakat.
3. Bagaimana cara menghasilkan produk (*How It Provides Its Product*). Seperti apa proses produksi dan aktivitas utama dari Perusda dalam *mewujudkan Value Proposition* yang bernilai bagi masyarakat. Sumber daya apa yang harus dimiliki, bagaimana rantai nilai (*value chain*) yang disusun untuk melayani masyarakat tersebut.
4. Bagaimana cara menghasilkan uang atau pendapatan untuk keberlangsungan perusahaan dan memberi kontribusi kepada pemerintah daerah.

Kajian ini menitikberatkan bagaimana tantangan BUMD di masa yang akan datang, Kepemimpinan Walikota Makassar Ir. Mohammad Ramdhan Pomanto yang dalam VISI dan Misinya yang mengagendakan penataan **Total Sistem BUMD** dan Pembentukan **Makassar Incorporated** patut di tindaklanjuti dalam bentuk studi komprehensif. Kajian ini memberikan perspektif secara ilmiah dan akademik terkait seperti apa penataan total sistem BUMD dalam terjemahan "restrukturisasi BUMD".

Restrukturisasi dalam ilmu manajemen Bennis dan Mische dalam (Kuncoro, 2006) mendefinisikan "*restrukturisasi sebagai rekayasa ulang yaitu menata perusahaan dengan menata ulang doktrin, praktek dan aktivitas yang ada kemudian secara inovatif menyebarkan kembali modal dan*

*sumber daya manusia*”. Rekayasa ulang adalah proses yang mengubah budaya organisasi dan menciptakan proses sistem, struktur dan cara baru untuk mengukur kinerja dan keberhasilan.

**Restrukturisasi** yang ditunjukkan pada BUMN (D) dapat dipahami sebagai bentuk perombakan atau perubahan secara struktural, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan tujuan terciptanya kondisi perusahaan yang positif dan pengembangan kinerja usaha serta menghasilkan privatisasi bagi BUMN (D) . Restrukturisasi juga dapat dimaknai sebagai upaya penyehatan badan usaha agar perusahaan dapat beroperasi secara lebih efisien, transparan dan profesional dimaksudkan untuk dapat memberikan produk/layanan terbaik dengan harga yang kompetitif kepada konsumen, serta memberikan deviden dan pajak kepada Negara dan daerah.

Lalu bagaimanakah cara restrukturisasi BUMD itu dilakukan? Pada kajian ini akan menggunakan konsep Bisnis Model Generation yang dipopulerkan oleh Alexander Osterwolder & Pigneur (2010) sebagai alat bantu strategis dalam mendesain ulang bisnis dimasa yang akan datang. (Baumassepe, 2016) Bisnis model mencakup *Customer segment, Value Proposition, Channels, Customer Relationship, Revenue streams, Key Resources, Key activities, Key Partnership* dan *Cost Structure*.

Kajian Business model ini populer di kalangan akademisi dan konsultan manajemen yang membantu memudahkan pengambil keputusan atau direksi melihat hubungan logis antara komponen-komponen dalam bisnis, menguji asumsi-asumsi pasar, memudahkan perencanaan dalam melakukan transformasi perubahan bisnis di masa depan.

## **B. Pernyataan Masalah**

1. Bagaimanakah kondisi lingkungan eksternal dan lingkungan internal Perusda saat ini?
2. Bagaimana penataan total sistem BUMD atau restrukturisasi BUMD dengan mendesain ulang bisnis model yang tepat sesuai dengan kondisi lingkungan eksternal dan internal saat ini?

## **C. Tujuan penelitian**

Pada penelitian kali ini tujuan yang hendak dicapai adalah :

1. Menganalisa lingkungan bisnis eksternal dan internal Perusda Pemkot Makassar sebagai dasar dalam menyusun keunggulan bersaing dan fit (sesuai) dengan kondisi bisnis saat ini.



2. Mendesain ulang bisnis model (*redefine business model*) Perusda yang menjadi dasar dalam kebijakan restrukturisasi perusahaan yang lebih adaptif & moderen, mampu melaksanakan tata kelola bisnis yang efektif dan efisien serta memberi kontribusi yang optimal bagi pendapatan daerah.
3. Merumuskan strategi bisnis jangka panjang, menengah dan pendek bagi perusda Makassar.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan acuan Walikota Makassar dan SKPD dalam hal:

1. Sebagai bahan pertimbangan untuk mengambil kebijakan dalam melakukan restrukturisasi BUMD bagi Walikota Makassar
2. Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah kota dalam mengoptimalkan penerimaan pengelolaan perusda terhadap pendapatan daerah.
3. Sebagai bahan untuk dilakukan kajian selanjutnya seperti kajian aspek yuridis terhadap restrukturisasi BUMD dan mendesain ulang bisnis model yang telah dilakukan pada penelitian ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Otonomi Daerah**

Menurut Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Balitbangda, 2019) Daerah otonom yang dimaksud adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan otonomi daerah adalah keseluruhan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan, seperti perencanaan, perizinan, dan pelaksanaan, kecuali kewenangan di bidang-bidang pertahanan keamanan, peradilan, politik luar negeri, moneter/fiskal dan agama serta kewenangan lainnya yang diatur oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi (Halim, 2013). Penyelenggaraan otonomi pada tingkat provinsi meliputi kewenangan-kewenangan lintas kabupaten dan kota dan kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom kabupaten dan kota, serta kewenangan bidang pemerintahan lainnya.

Menurut (Mardiasmo, 2007) otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh peraturan pembagian pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kebijakan pemerintah pusat sangat mempengaruhi penerimaan pemerintah daerah. Dalam hal pemerintah pusat tidak dapat menjaga kebijakan tersebut, maka pemerintah daerah akan diberikan otoritas yang lebih luas dalam mengatur pajak dan akan ada pengurangan dalam pengaturan belanja daerah (Bartie et al. 2011).

Tujuan otonomi daerah menurut UU 32/2004 diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat,

serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Sistem Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Otonomi daerah sebagai subsistem desentralisasi dan pemerintahan daerah, bukanlah suatu sistem atau faktor yang konstan adanya, tapi harus berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat dan pergeseran garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintah daerah. Bahkan perkembangan ini sangat dipengaruhi oleh UUD dan garis politik yang sedang berlaku dalam negara.

Otonomi yang dinamis berarti pemberian otonomi kepada daerah yang didasarkan pada situasi, kondisi dan perkembangan pembangunan. Selanjutnya pengertian otonom yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air tanpa ada pertentangan antara kebijaksanaan yang diberikan oleh pemerintah daerah serta pelaksanaan operasional yang dilaksanakan oleh daerah penerima otonomi, sehingga pembangunan daerah merupakan rangkaian pembangunan nasional secara menyeluruh.

## **B. Retribusi Daerah**

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Suparmoko dalam Bella et al. (2014) menjelaskan bahwa retribusi adalah pembayaran dari rakyat kepada pemerintah, dimana kita melihat adanya hubungan antara balas jasa yang langsung dan diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut.

Menurut Siahaan (2010) dalam (Balitbangda, 2019) retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

### **1. Subjek Retribusi Daerah**

- a. Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
- b. Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.

- c. Retribusi Perizinan Tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari Pemerintah Daerah.

## 2. Objek Retribusi Daerah

- a. Objek Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Jenis retribusi jasa umum meliputi :
  - i. Retribusi Pelayanan Kesehatan. Pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan di Puskesmas, Balai Pengobatan, dan Rumah Sakit Umum Daerah. Dalam retribusi pelayanan kesehatan ini tidak termasuk pelayanan pendaftaran.
  - ii. Retribusi Pelayanan Persampahan atau kebersihan Pelayanan persampahan/kebersihan meliputi pengumpulan pengangkutan dan pembuangan serta penyediaan lokasi Pembuangan/pemusnahan sampah rumah tangga dan perdagangan, tidak termasuk pelayanan kebersihan jalan umum dan taman.
  - iii. Retribusi Penggantian Biaya cetak Kartu penduduk dan Akta catatan sipil . Akta catatan sipil meliputi akte kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengesahan dan pengakuan anak, akta garis nama bagi warga negara asing, dan akte kematian.
  - iv. Retribusi Pelayanan Parkir Tepi Jalan Umum. Pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan pelayanan parkir ditepi jalan umum yang ditentukan oleh pemerintah Daerah.
  - v. Retribusi Pelayanan Pasar. Pelayanan pasar adalah fasilitas pasar tradisional atau sederhana berupa pelataran, los yang dikelola Pemerintah Daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan pihak swasta.
  - vi. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor. Pelayanan pengujian kendaraan bermotor adalah pelayanan pengujian kendaraan bermotor sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang diselenggarakan oleh pemerintah Daerah.
  - vii. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran. Pelayanan pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah pelayanan pemeriksaan dan/atau pengizinan oleh Pemerintah Daerah terhadap alat-alat pemadam kebakaran yang dimiliki dan/atau dipergunakan oleh masyarakat

- viii. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan. Pelayanan pengujian kapal perikanan adalah pengujian terhadap kapal penangkap ikan yang menjadi kewenangan daerah.
- b. Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:
  - i. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal, dan/atau
  - ii. Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta

Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

- i. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah. Pelayanan pemakaian kekayaan daerah antara lain pemakaian tanah dan bangunan, pemakaian ruangan untuk pesta, pemakaian kendaraan/alat-alat berat/alat-alat besar milik daerah, sedangkan yang tidak termasuk dalam pengertian pelayanan pemakaian kekayaan daerah adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut, seperti pemancangan tiang telepon atau listrik maupun penanaman/pembentangan kabel listrik/telepon di tepi jalan umum.
- ii. Retribusi Pasar Grosir atau Pertokoan. Pasar grosir atau pertokoan adalah pasar grosir dengan berbagai jenis barang, dan fasilitas pasar/pertokoan yang dikontrakkan yang disediakan/diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk yang disediakan oleh Badan Usaha Milik Daerah dan pihak swasta.
- iii. Retribusi Tempat Pelelangan. Tempat pelelangan adalah tempat yang secara khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk melakukan pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk jasa pelelangan serta fasilitas lainnya yang disediakan di tempat pelelangan. Termasuk dalam pengertian tempat pelelangan adalah tempat yang dikontrak oleh Pemerintah Daerah dari pihak lain untuk dijadikan sebagai tempat pelelangan.
- iv. Pelayanan terminal. Pelayanan terminal adalah tempat pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang bis umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, Dengan ketentuan ini, pelayanan peron tidak dipungut biaya

- v. Retribusi Tempat Khusus Parkir. Pelayanan tempat khusus parkir adalah pelayanan penyediaan tempat parkir yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk yang disediakan dan dikelola oleh Badan usaha Milik Daerah dan pihak swasta.
  - vi. Retribusi Rumah Potong Hewan. Pelayanan rumah potong hewan adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah
  - vii. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal. Pelayanan pelabuhan kapal adalah pelayanan pada pelabuhan kapal perikanan dan/atau bukan kapal perikanan, termasuk fasilitas lainnya di lingkungan pelabuhan kapal yang dimiliki dan/atau dikelola Pemerintah Daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh Badan usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah maupun oleh pihak swasta.
  - viii. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga. Pelayanan tempat rekreasi dan olahraga adalah tempat rekreasi, pariwisata dan olah raga yang dimiliki dan/atau dikelola Pemerintah Daerah.
- c. Objek Retribusi Perizinan Tertentu
- Objek Retribusi Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis Retribusi Perizinan Tertentu meliputi:
- i. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan. Izin mendirikan bangunan adalah pemberian izin untuk mendirikan suatu bangunan, termasuk dalam pemberian izin ini adalah kegiatan peninjauan desain dan pemantapan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang yang berlaku dengan tetap memperhatikan Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Ketinggian Bangunan (KKB), dan pengawasan

penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam memenuhi syarat-syarat rangka keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut.

- ii. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol. Izin tempat penjualan minuman beralkohol adalah pemberian Izin untuk melakukan penjualan minuman beralkohol di suatu tempat tertentu
- iii. Retribusi Izin gangguan. Izin gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi atau badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian atau gangguan, tidak termasuk tempat usaha/kegiatan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
- iv. Retribusi Izin Trayek. Izin trayek adalah pemberian izin kepada orang pribadi atau badan usaha untuk menyediakan pelayanan angkutan penumpang umum pada suatu atau beberapa trayek tertentu. Pemberian izin oleh Pemerintah Daerah dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 pasal 155 menyebutkan bahwa tarif retribusi ditinjau kembali paling lama 3 tahun dan dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian, serta ditetapkan dengan peraturan Kepala Daerah.

### **C. Perusahaan Daerah**

Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah memberikan pengertian tentang yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang seluruh atau sebagian modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang. Sedangkan menurut Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

Menurut (Dewi, 2002) mengenai perusahaan daerah adalah sebagai berikut:

1. Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat Memberi jasa, Menyelenggarakan kemanfaatan umum, Memupuk pendapatan
2. Tujuan perusahaan daerah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur
3. Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah
4. Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di daerah, yang modal untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan daerah telah memberikan pengertian tentang perusahaan daerah, dimana dititikberatkan kepada faktor permodalan yang dinyatakan untuk seluruhnya atau sebagiannya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 bahwa "Perusahaan daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-Undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-Undang".

Ini berarti bahwa, masih ada kemungkinan mengikutsertakan swasta ke dalam perusahaan, dan ini sesuai pula dengan dasar-dasar pemikiran bahwa segala modal yang ada dalam masyarakat yang merupakan pengerahan potensi dana dan tenaga (*funds and forces*) dapat diikutsertakan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otda Nomor 43 Tahun 2000 tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga Pasal 1, menetapkan bahwa: "*Perusahaan daerah adalah semua badan usaha yang modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pendiriannya diprakarsai oleh daerah*".

Manulang dalam Hessel Nogi ST (2005) menyatakan bahwa "Perusahaan daerah adalah suatu badan yang dibentuk oleh daerah untuk mengembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah, di mana tujuan utama perusahaan daerah bukan pada keuntungan, akan tetapi justru memberikan jasa dan menyelenggarakan jasa umum serta mengembangkan perekonomian daerah, sehingga dengan demikian perusahaan daerah mempunyai fungsi ganda yang harus menjamin keseimbangan antara fungsi sosial dan fungsi ekonomis".



Ciri-ciri perusahaan daerah adalah:

1. Didirikan dengan suatu peraturan daerah
2. Modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali bila ada ketentuan lain berdasarkan undang-undang
3. Tujuan usaha adalah mencari laba untuk dana pembangunan daerah. suatu direksi yang diatur dalam peraturan
4. Dipimpin oleh pendiriannya.
5. Ada dewan perusahaan daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam peraturan pemerintah.
6. Kekuasaan tertinggi bukan pada rapat pemegang saham tetapi dalam beberapa hal pada kepala daerah.

#### **D. Restrukturisasi**

Resrukturisasi adalah mempersiapkan dan menata ulang segala sumber daya organisasi dan mengarahkannya untuk mencapai tingkat kinerja daya saing yang tinggi dalam lingkungan yang dinamis dan kompetitif.

Restrukturisasi usaha adalah melakukan penataan terhadap nilai seluruh rantai bisnis perusahaan dengan tujuan terciptanya daya saing dan kompetisi, serta cara yang dapat dilakukan untuk mendapat restrukturisasi adalah melalui: merger dan akuisisi; *regrouping holding and consolidation; joint operation and management; strategic alliance; discontinue some business or product or branch: break up the firm to some companies*; likuidasi.

Salah satu langkah yang di ambil pemerintah dalam rangka restrukturisasi BUMN Perbankan dengan melakukan pembentukan holding company. Salah satu sektor yang mendapat perhatian kebijakan tersebut adalah sektor perbankan dan keuangan. Tujuan restrukturisasi untuk: a) meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan; b) memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara; c) menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; d) memudahkan pelaksanaan privatisasi

#### **E. Perusahaan Induk (*Holding Company*)**

Perusahaan Induk (*Holding company*) merupakan sebuah perusahaan utama yang memiliki kendali atau menaungi perusahaan lain dibawah manajemennya. Perusahaan-perusahaan yang berada di bawah sebuah perusahaan utama disebut sebagai *subsidiary company* atau lebih umum dengan anakan perusahaan. Perusahaan utama atau induk umumnya berperan dalam perencanaan, koordinasi, konsolidasi, pengembangan, serta pengendalian segala aspek di dalam perusahaan dan anak perusahaan lainnya guna mengoptimalkan kinerja secara lebih menyeluruh.

Sedangkan berdasarkan pengertian yang lainnya, *holding company* merupakan sebuah perusahaan utama yang memiliki saham terbesar dalam memimpin beberapa perusahaan kecil di dalam sebuah grup. Perusahaan yang berada di dalam satu grup ini pun, tidak harus memiliki bisnis yang sama atau bergerak di bidang yang sejenis.

Perusahaan utama atau induk umumnya berperan dalam perencanaan, koordinasi, konsolidasi, pengembangan, serta pengendalian segala aspek di dalam perusahaan dan anak perusahaan lainnya guna mengoptimalkan kinerja secara lebih menyeluruh.

### 1) Karakteristik Perusahaan Induk (*Holding Company*)

Berdasarkan berbagai sumber, ada beberapa ciri atau karakteristik dari suatu perusahaan utama atau induk dengan anak perusahaan :

- a) Memiliki satu perusahaan yang bertindak sebagai perusahaan induk. Memiliki anak perusahaan atau badan usaha lain yang dinaungi dan masih berada di dalam satu grup yang sama
- b) Memiliki pengelolaan bisnis yang terdapat dalam suatu manajemen yang terpisah.
- c) Memegang kendali di dalam keseluruhan proses usaha yang terdapat di dalam setiap badan usaha atau perusahaan anak yang dinaunginya.
- d) Memiliki kendali di dalam hal kekayaan yang berasal dari nilai saham yang ada pada setiap badan usaha atau anak perusahaan yang dinaunginya.

### 2) Proses Pembentukan Perusahaan Induk (*Holding Company*)

Secara Umum Proses pembentukan Perusahaan Induk (*Holding Company*) dapat dilakukan dengan tiga prosedur, yaitu:

- a. **Prosedur residu.** Dalam hal ini perusahaan asal dipecah pecah sesuai masing masing sektor usaha. Perusahaan yang dipecah pecah tersebut telah menjadi perusahaan yang mandiri, sementara sisanya (residu) dari perusahaan asal dikonversi menjadi perusahaan induk, yang juga memegang saham pada perusahaan pecahan tersebut dan perusahaan-perusahaan lainnya jika ada.
- b. **Prosedur penuh.** Prosedur penuh ini biasanya dilakukan jika sebelumnya tidak terlalu banyak terjadi pemecahan atau pemandirian perusahaan, tetapi masing-masing perusahaan dengan kepemilikan yang sama atau bersama hubungan saling terpecah-pecah, tanpa terkonsentrasi dalam suatu perusahaan induk. Dalam hal ini, yang menjadi perusahaan induk bukan sisa dari perusahaan asal seperti pada prosedur residu, tetapi perusahaan penuh dan mandiri. Perusahaan mandiri calon perusahaan induk ini dapat berupa:

- **Dibentuk perusahaan baru.** Membentuk perusahaan baru yang tidak termasuk dari perusahaan yang sudah ada.
  - **Diambil salah satu perusahaan dari perusahaan yang sudah ada** tetapi masih dalam kepemilikan yang sama atau berhubungan.
  - **Diakuisisi perusahaan yang lain yang sudah terlebih dahulu ada,** tetapi dengan kepemilikan yang berlainan dan mempunyai keterkaitan satu sama lain.
- c. **Prosedur terprogram.** Dalam prosedur ini pembentukan perusahaan induk telah direncanakan sejak awal memulai bisnis. Karenanya, perusahaan yang pertama sekali didirikan dalam grupnya adalah perusahaan induk. Kemudian untuk setiap bisnis yang dilakukan, akan dibentuk atau diakuisisi perusahaan lain. Dimana ia sebagai pemegang saham biasanya bersama-sama dengan pihak lain sebagai partner bisnis

Apabila dilihat dari segi usaha variasi usahanya, suatu grup usaha konglomerat dapat digolong-golongkan kedalam kategori sebagai berikut :

- 1) **Grup usaha vertikal.** Dalam grup ini, jenis-jenis usaha dari masing-masing perusahaan satu sama lain masih tergolong serupa. Hanya mata rantainya saja yang berbeda. Misalnya ada anak perusahaan yang menyediakan bahan baku, ada yang memproduksi bahan setengah jadi, bahan jadi, bahkan ada pula yang bergerak dibidang eksport-import. Jadi, suatu kelompok usaha menguasai suatu jenis produksi dari hulu ke hilir.
- 2) **Grup usaha horizontal.** Dalam grup usaha horizontal, bisnis dari masing-masing anak perusahaan tidak ada kaitannya antara yang satu dengan yang lainnya.
- 3) **Grup usaha kombinasi.** Ada juga grup usaha, dimana jika dilihat dari segi bisnis anak perusahaannya, ternyata ada yang terkait dalam suatu mata rantai produksi (dari hulu ke hilir), disamping ada juga anak perusahaan yang bidang bisnisnya terlepas dari satu sama lain. Sehingga dalam grup tersebut terdapat kombinasi antara grup vertikal dengan grup horizontal.

### 3) Manajemen Operasi Perusahaan Induk (Holding Company)

#### a. Segi Pengendalian Perusahaan

Untuk menjadi perusahaan induk, satu perusahaan harus memiliki proporsi saham perusahaan lain yang cukup besar. Dimana untuk mempengaruhi atau mengendalikan perusahaan anaknya, perusahaan utama harus memiliki saham sebesar 20% hingga 50%. Perusahaan lain yang berada di bawah pengendalian holding company disebut dengan anak perusahaan atau *subsidiary company*

#### b. Segi Pengoperasian Perusahaan

Jika berkaca berdasarkan kacamata hukum, Sebuah perusahaan yang memiliki banyak anak perusahaan umumnya terpisah antara sebuah perusahaan induk dengan perusahaan anak atau badan usaha lainnya. Akan tetapi, jika salah satu anak perusahaan dari suatu perusahaan induk mengalami kebangkrutan akan ditutup dengan keberhasilan dari perusahaan lainnya untuk tetap beroperasi dan masih menjadi tanggung jawab perusahaan induk.

#### c. Segi Pemisahan Secara Hukum

Ada beberapa perusahaan sejenis atau memiliki bidang yang sama dan berada di dalam suatu grup perusahaan. Satu holding company dapat menguasai beberapa perusahaan lain dalam industri yang berbeda. Sebagai contoh satu perusahaan induk memiliki beberapa anak perusahaan yang bergerak di bidang otomotif, real estate, kimia dan obat-obatan, perkebunan, dan pertanian.

#### 4) Tanggung Jawab Induk Perusahaan Terhadap Keterikatan Anak Perusahaan

Sebuah Perusahaan dalam menjalankan usahanya sudah pasti berhubungan dengan pihak lain yaitu pihak ketiga. Perusahaan melakukan transaksi jual beli, kredit dari perbankan, sewa-menyewa dan lain sebagainya. Biasanya kalau transaksinya dapat berjalan dengan lancar atau tidak ada masalah kondisinya akan aman-aman saja, namun bila terjadi sebaliknya terjadi masalah misalnya perusahaan melakukan wanprestasi maka yang dicari adalah yang menyangkut tanggung jawab. Berhubung yang melakukan transaksi adalah suatu Perusahaan maka mengenai masalah tanggung jawab dipengaruhi oleh statusnya, apakah berstatus badan hukum atau tidak. Adanya perbedaan status tersebut berpengaruh pada siapa yang harus bertanggung jawab.

#### 5) Keuntungan Dan Kerugian Dari Perusahaan Induk (Holding Company)

Eksistensi suatu grup usaha konglomerat cenderung untuk mempunyai perusahaan induk (*holding*), tetapi keberadaan dari perusahaan induk itu sendiri punya keuntungan dan kerugian. Di antara keuntungan mempunyai suatu perusahaan induk dalam suatu kelompok usaha adalah sebagai berikut:

**a. Kemandirian Risiko:** Karena masing-masing anak perusahaan merupakan badan hukum berdiri sendiri yang secara legal terpisah satu sama lain, maka pada prinsipnya setiap kewajiban, risiko dan klaim dari pihak ketiga terhadap suatu anak perusahaan tidak dapat dibebankan kepada anak perusahaan yang lain, walaupun masing-masing anak perusahaan tersebut masih dalam suatu grup usaha, atau dimiliki oleh pihak yang sama. Namun demikian, prinsip kemandirian anak perusahaan ini dalam hal dapat diterobos. Kadangkala perusahaan induk dapat melakukan kontrol yang lebih besar terhadap anak perusahaan, sungguh pun misalnya memiliki saham di anak perusahaan kurang dari 50%.

**b. Pengawasan Yang Lebih Besar.** Jika perusahaan induk diberikan hak veto. Hal seperti ini dapat terjadi antara lain dalam hal-hal sebagai berikut:

- a. Eksistensi perusahaan induk dalam anak perusahaan sangat diharapkan oleh anak perusahaan. Bisa jadi disebabkan karena perusahaan *holding* dan atau pemiliknya sudah sangat terkenal.
- b. Jika pemegang saham lain selain perusahaan induk tersebut banyak dan terpisah-pisah.

- c. Pengontrolan Yang Lebih Mudah Dan Efektif. Perusahaan induk dapat mengontrol seluruh anak perusahaan dalam suatu grup usaha, sehingga kaitannya lebih mudah diawasi.

#### 6) Manfaat Perusahaan Induk ( *Holding Company* )

Setidaknya ada 2 alasan perusahaan menjadi perusahaan induk, yaitu untuk mengakomodasi perundang-undangan serta untuk memperoleh manfaat ekonomi. Berikut adalah penjelasan dari 2 alasan tersebut :

##### a. Mengakomodasi Peraturan Perundang-Undangan

Adanya Perusahaan Induk ( *Holding Company* ), terkhusus di Indonesia juga didorong oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ada dua hal yang mendorong hal tersebut, yaitu:

- 1) Peraturan Pemerintah No.35 Tahun 1960, Surat Menteri Keuangan No.3-326/MK.016/1995 tentang konsolidasi tiga pabrik semen PT. Semen Tonasa, PT. Semen Padang, dan PT. Semen Gresik, serta Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 1997 tentang peralihan kepemilikan seluruh saham pemerintah pada beberapa industri pupuk kepada PT. Pupuk Sriwidjaja.
- 2) Respon dari pelaku usaha terhadap aturan pengecualian yang terdapat dalam suatu perundang-undangan. Hal ini biasanya bersifat sektoral atau hanya mengatur sektor usaha dan industri tertentu.

##### b. Strategi untuk Memperoleh Manfaat Ekonomi

Selanjutnya tak terlepas dari motif ekonomi. Perusahaan yang sudah besar akan melakukan ekspansi usahanya untuk memperkuat posisi strategisnya di pasar. Ekspansi tersebut dilakukan dengan integrasi vertikal dan horizontal atau diversifikasi usaha dengan bekerja sama dengan perusahaan lain.

### **BAB III**

#### **METODOLOGI PENELITIAN**

##### **A. Desain Penelitian**

Penelitian kali ini menggunakan penelitian deskriptif yang bertujuan untuk menjawab masalah penelitian. Penelitian ini akan meliputi penilaian sikap atau pendapatan terhadap keberadaan objek penelitian dalam hal ini perusda pemkot Makassar. Pendekatan yang digunakan dalam rangka melakukan kajian ini melakukan analitis yang menggabungkan dasar dasar pelaksanaan survei dan investigasi lapangan, pemikiran teoritis, logis dan pragmatis yang relevan

Deskriptif bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keberadaan data primer maupun sekunder, khususnya yang berkaitan dengan persepsi, pengetahuan dan pengalaman dalam mengelola BUMD. Analisis: Mengetahui hubungan antara data primer dan sekunder yang dilakukan dengan menggunakan instrumen/alat analisis perbandingan.

##### **B. Populasi dan Sampel**

Penelitian kali ini memiliki populasi dan sampel adalah seluruh Perusahaan daerah yang dimiliki Pemerintah Kota Makassar. Perusahaan Daerah Kota Makassar yaitu :

1. PDAM/ Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar
2. PD Parkir Makassar Raya,
3. PD Pasar Makassar,
4. PD Terminal Metro
5. BPR Makassar
6. RPH (Rumah Potong Hewan)

Dalam studi pelacakan saat ini hanya ditemukan 4 (empat) Perusda yang aktif yaitu PDAM, PD Parkir Makassar, PD Pasar Makassar, dan BPR Makassar. Dalam penelitian kali ini hanya membahas dan melakukan kajian terhadap perusda tersebut.



### C. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian kali ini dapat dibagi kedalam dua jenis data yaitu data yang bersifat kuantitatif dan kualitatif yang bersumber pada data primer dan data sekunder. Implementasi teknik pengumpulan data dilakukan dengan metode

1. **Wawancara** : Melakukan wawancara mendalam terhadap pimpinan perusda Pemkot Makassar. Wawancara ini dilakukan selama periode bulan Mei sd Juni dilakukan dengan berkunjung ke kantor perusda bertemu. dengan pihak manajemen melakukan diskusi dan tanya jawab. Selain itu dilakukan wawancara via telpon dan chatting melalui Whatsapp.
2. **Observasi** : Melakukan observasi di lapangan untuk mengetahui kondisi terkini perusda yang ada di kota Makassar. Tim peneliti melakukan Observasi ke kantor perusda dan meninjau kegiatan aktivitas di lapangan. Observasi dilakukan dengan cara mengamati langsung bagaimana pengelola melakukan pelayanan kepada masyarakat, kondisi fisik seperti bangunan dan peralatan yang mereka gunakan.
3. **Focus Group Discussion** : Mengundang 10-15 orang yang mewakili stakeholder dari perusda untuk menggali permasalahan yang dihadapi. Kegiatan ini belum sempat dilaksanakan, dan direncanakan pada pertengahan atau akhir bulan Juli mendatang.
4. **Studi pustaka dan literatur studi** : melakukan searching literatur terhadap objek yaitu perusda yang ada di Kota Makassar. Studi literatur ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan penelitian terkait perusda yang telah dilakukan oleh perguruan tinggi dan balitbangda. Selain itu dengan melakukan persuratan kepada perusda untuk memperoleh laporan-laporan dan buku profil perusahaan.

### D. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan studi deskriptif dengan menggunakan metode kasus. Ini digunakan untuk menemukan ide-ide baru mengenai suatu fenomena manajemen dan bisnis. Alat analisis manajemen yang populer digunakan adalah Analisis SWOT untuk mengidentifikasi lingkungan eksternal dan internal suatu BUMD..

#### **E. Outcome penelitian**

1. Luaran penelitian ini akan memberikan pedoman dalam membuat keputusan strategis bagi Pemerintah Kota Makassar yang memberikan arah kebijakan jangka panjang dan orientasi kepada masa depan terkait keberlanjutan bisnis perusda.
2. Kajian ini akan memberikan pertimbangan dalam kerangka kajian ilmu manajemen dan rekomendasi bagi Pemerintah Kota untuk melakukan restrukturisasi BUMD dengan memilih metode holding company yang mana membentuk perusahaan baru yang menjadi induk perusahaan Perusda yang sudah ada.

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN DAN REKOMENDASI**

#### **A. Kondisi Perusda Pemerintah Kota Makassar**

Dibawah ini adalah kondisi internal Perusda Kota Makassar, tim peneliti memetakan tantangan atau permasalahan yang dihadapi dalam perspektif manajemen. Ini menjawab pernyataan dari Walikota Makassar terhadap kondisi Perusda. Yang dinilai berkinerja buruk dan tidak memberikan kontribusi terhadap PAD.

Selama bulan Mei sampai Juni tim peneliti telah melakukan studi pustaka terhadap Perusda-perusda yang ada. Selanjutnya melakukan observasi ke lapangan dengan mengamati langsung operasional perusda yang ada. Melakukan wawancara mendalam dengan pimpinan perusda yang berhasil ditemui. Selain itu melakukan wawancara dengan pihak pihak terkait seperti pengguna jasa dan masyarakat umum lainnya. Dari berbagai studi literatur dan observasi yang dilakukan teridentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh BUMD Pemkot yang ada :

Tabel 4.1 Identifikasi Masalah Perusda

	IDENTIFIKASI MASALAH	KETERANGAN
1	Tata kelola yang buruk/ birokrasi	BUMD masih lebih berbudaya birokrasi, dan kaku. Tata kelola ini adalah pola manajemen yang efektif dan efisien yang masih lemah di setiap perusda. Masih banyak yang tidak memiliki SOP (Standard Operational Procedure).
2	Kualitas SDM yang rendah	Rendahnya kualitas SDM ini dapat ditemui di beberapa BUMD karena pola rekrutmen yang tidak transparan, dan cenderung merekrut dengan pola kekeluargaan atau pertemanan. Akibatnya etos kerja kurang dan cenderung hanya bekerja seadanya.
3	Tidak berorientasi pasar	Pasar disini dimaksudkan adalah produk atau jasa yang ditawarkan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Contoh perusda adalah PD Pasar, dimana minta masyarakat untuk berbelanja kian berkurang seiring hadirnya minimarket dan ritel

		modern. Hal ini terjadi karena kondisi fisik pasar yang kumuh, kotor dan tidak nyaman berbelanja.
4	Tidak memberi kontribusi pada PAD	Sebagai amanah dalam undang-undang, perusda diharapkan mampu memberi kontribusi terhadap peningkatan PAD. Namun kenyataannya kontribusi Perusda terhadap PAD masih sangat minim.
5	Kompetensi direksi yang belum diuji	Direksi perusda banyak yang diangkat karena bukan berdasarkan kompetensi, namun tarik menarik berbagai kepentingan seperti kekuatan partai politik pendukung. Hal ini mempengaruhi budaya kepemimpinan di perusahaan tersebut.
6	Rendahnya penerapan GCG (Good Corporate Governance)	GCG sendiri pada seperangkat aturan, praktik, dan proses pengendalian perusahaan dengan melibatkan penyeimbangan kepentingan pemangku perusahaan, seperti pemegang saham, manajemen, konsumen, pemasok, modal, pemerintah, dan masyarakat.

## B. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar

Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar, terus menerus mengalami perkembangan melalui tahap demi tahap dalam lintasan sejarah yang cukup panjang, berawal pada tahun 1924 dengan dibangun Instalasi Pengolahan Air (IPA) I Ratulangi oleh pemerintah Hindia Belanda dengan nama Waterleiding Bedrijf kapasitas produksi terpasang 50 l/d, kemudian pada zaman pendudukan Jepang tahun 1937 ditingkatkan menjadi 100 l/d, Air baku diambil dari Sungai Jeneberang terletak 7 km di sebelah selatan kota, dipompa melalui saluran tertutup ke Instalasi Ratulangi.

Tahun 1976 perubahan status PDAM, dari Dinas Air Minum menjadi Perusahaan Air Minum Kodya Ujung Pandang sesuai dengan Perda No. 21/P/II/1976, dengan kapasitas produksi terpasang PDAM turun menjadi 50 l/d, disebabkan karena usia.

Untuk memenuhi kebutuhan air bagi penduduk Kota Makassar yang makin meningkat, maka pada tahun 1977 dibangun Instalasi Pengolahan Air (IPA) II Panaikang dengan kapasitas tahap pertama 500 l/d. Sumber Air baku diambil dari Bendung Lekopancing Sungai Maros sejauh 29,6 Km dari Kota Makassar, kemudian tahun 1989 IPA Panaikang ditingkatkan kapasitasnya menjadi 1000 l/d. PDAM Kota Makassar sudah mampu melayani sambungan pelanggan aktif sebesar 172.033 sambungan

Beberapa hasil penilaian yang dilakukan terkait permasalahan yang dihadapi oleh PDAM Makassar saat ini adalah :

**1. Keterbatasan air dan sumber air baku yang berada di wilayah kota makassar:**

Air baku adalah air yang berasal dari sumber (tempat asal atau tampungan air) yang dapat dipakai sebagai pemasok air untuk sistem produksi air bersih sesuai jumlah dan waktu untuk memenuhi kebutuhan sistem air bersih yang ada dan belum mengalami proses pengolahan. Air baku dapat berasal dari mata air, air tanah, air permukaan (sungai, danau, gunung).

Sumber air baku utama bagi IPA Panaikang berasal dari Sungai Maros yang terletak di Kabupaten Maros, yang kemudian dibendung pada Bendung Lekopancing. Selanjutnya, air baku dialirkan melalui Saluran Lekopancing sepanjang 27,91 kilometer (berdasarkan pengukuran PT Traya Tirta Makassar pada tahun 2018).

Sebagai Solusi terhadap masalah ini; ketersediaan air baku PDAM makassar maka diperlukan studi pengembangan dan dilaksanakan program pembangunan maupun rehabilitasi sumber sumber air baku untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat, Maka diperlukan proyeksi pertumbuhan penduduk dan berapa kebutuhan air masyarakat yang hidup di kota Makassar (per RT /RW) sekarang sampai 5 tahun ke depan berdasarkan sumber sumber air dan diperlukan rencana detail yang mendukung proyeksi tersebut serta pemeliharaan jaringan air baku untuk mengakomodir rencana tersebut.

**2. Kehilangan Air (Non-Revenue Water)**

Kehilangan air atau dalam istilah asing Non Revenue Water (NRW) atau air tak berekening (ATR), telah menjadi permasalahan umum bagi lembaga penyedia air, seperti halnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Data menunjukkan hampir setiap kota di Indonesia yang dilayani oleh PDAM mengalami kasus kebocoran air yang menjadi salah satu sebab menurunnya pendapatan dari PDAM. Tingkat kebocoran air PDAM di Indonesia cukup tinggi, yaitu rata-rata tiap PDAM hampir di setiap kota mencapai 30 - 40% dari jumlah pasokan air yang didistribusikan. (Sumber :Suara Merdeka, 2008-2013). Hasil identifikasi ATR pada 350 PDAM di tahun 2014 (BPPSPAM), terdapat 86 PDAM dengan ATR di atas 40%, 241 PDAM memiliki NRW 20-40%. (Buku Kinerja PDAM, 2014). Kerugian yang diakibatkan ATR pada

PDAM seluruh Indonesia, berdasarkan catatan Perpamsi tahun 2012, mengakibatkan kerugian sampai Rp 1,43 triliun. Selain merugikan secara finansial, ATR juga menyebabkan berkurangnya volume suplai air dan terganggunya tekanan air ke pelanggan. Tingkat Kehilangan air kota Makassar tercatat pada level 45 % atau masih jauh dari batas toleransi yang ditetapkan pemerintah sebesar 20 %.

ATR merupakan salah satu bentuk ketidakefisienan pelayanan PDAM karena berdampak pada pendapatan dari hasil penjualan air. Kehilangan air PDAM kota Makassar Kehilangan air terjadi karena keadaan-keadaan, yaitu: kehilangan air pada penampungan, konsumsi air tidak berekening, kebocoran dan kerusakan pada pipa pelanggan, kerusakan pada meter pelanggan, ketidakakuratan pembacaan pada meter pelanggan, kerusakan water meter pelanggan, Faktor lainnya rendahnya kalibrasi meteran pelanggan, rendahnya aspek operasional/teknis, rendahnya pengelolaan keuangan dan seluruh pegawai yang belum mendapatkan pelatihan khusus ATR, perbaikan yang dilakukan hanya pada saat terjadi kebocoran, pemeliharaan infrastruktur yang masih belum rutin serta terkait penempatan pegawai yang masih belum sesuai dengan tingkat pendidikan mereka. Di Karena faktor teknis, kebocoran pipa karena belum terpasangnya water meter pada sumber produksi, dan non teknis pembacaan water meter pelanggan yang kurang akurat. Penyebab ATR lainnya menurut Rita dan Nugraha, 2010 dapat terjadi karena pencurian air, sambungan liar dan akurasi meter yang rendah sambungan pipa-pipa air yang ilegal, pencurian air dengan cara pengecilan pemakaian air dan pengecilan tarif air.

### **C. PD Parkir Makassar Raya**

Perusahaan daerah (Perusda) yang meliputi bidang usaha jasa perparkiran. Perusahaan daerah (PD) Parkir Kota Makassar didirikan pada tahun 1999 berdasarkan PERDA Kotamadya DATI II Ujung Pandang No.5 Tahun 1999, tentang : Pendirian Perusahaan Daerah Parkir Makassar Raya Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang, yang kemudian diubah dengan PERDA Kota Makassar No.16 Tahun 2006. Pemikiran Pemerintah Kota Makassar untuk membentuk DP Parkir Makassar Raya didasari atas prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan pelayanan dari sektor perparkiran kepada masyarakat kota Makassar. Disamping itu kegiatan perparkiran di Kota Makassar merupakan salah satu objek yang mempunyai prospek untuk menunjang Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar.

Saat ini daerah operasional pelayanan jasa perparkiran yang menjadi tugas dan tanggung jawab PD Parkir Makassar Raya meliputi seluruh wilayah kota Makassar yang terdiri dari 14 Kecamatan, 143 Kelurahan, 971 RW dan 4789 RT dengan luas 175,77km<sup>2</sup>. Dari total luas wilayah tersebut hingga saat ini yang terlayani pelayanan jasa perparkiran PD Parkir Makassar raya baru sekitar 67%. Sumber-sumber penerimaan PD Parkir Makassar raya untuk jasa parkir terdapat 4 sumber penerimaan yaitu Penerimaan Jasa Parkir Tepi Jalan Umum Penerimaan Jasa Parkir Komersial, Penerimaan Jasa Parkir Insidentil dan Penerimaan Jasa parkir Bulanan

Tim Peneliti melakukan kajian dalam bentuk observasi dan melakukan wawancara dengan pimpinan direksi. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara kepada direktur PD Parkir pada tanggal 23 Juni yang dihadiri oleh Direktur Utama : Ir Irham Syah gaffar, Direktur Umum A.fadly Ferdiansyah, SE, Direktur operasional Susuman Halim.

Observasi dilakukan selama bulan Mei dan Juni dengan melakukan pengamatan terhadap petugas parkir yang ada beroperasi di jalan raya, dan melakukan wawancara beberapa pengguna parkir baik dari pihak perusahaan dan pribadi. Wawancara dilakukan kepada Ibu Rafika Rijal tanggal 18 Juni Manager Bank Mega Syariah selaku pengguna bisnis parkir. Selain itu melakukan wawancara kepada ibu raodah, dan bapak fajar selaku masyarakat pengguna parkir.

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan Balitbangda yang menunjukkan besaran kontribusi PD Parkir terhadap PAD kota Makassar dapat dilihat tabel dibawah ini:

**Tabel 4.2 Kontribusi PD Parkir Makassar Raya terhadap PAD**

Tahun	Realisasi PD Parkir (Rp)	Realisasi PAD (Rp)	Kontribusi (%)
2014	175,000,000	730,988,641,339	0.024
2015	160,000,000	828,871,892,853	0.019
2016	247,202,209	971,859,753,606	0.025
2017	1,299,840,531	1,337,231,094,232	0.097
2018	1,093,581,936	1,185,453,010,990	0.092
Rata-Rata (%)			<b>0.052</b>

Dari hasil perhitungan pada tabel di bawah dapat diketahui bahwa periode waktu lima tahun dari 2014-2018 tingkat efektivitas pengelolaan jasa parkir di Kota Makassar berkisar 22,63 % sampai dengan 167,93 atau rata-rata 76,94 %. Berdasarkan kriteria efektivitas maka dikategorikan kurang efektif. Beberapa permasalahan dan tantangan PD Parkir yang teridentifikasi adalah :

1. **Aspek legalitas** : PD Parkir Makassar Raya telah berubah resmi berganti menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Parkir Makassar melalui peraturan daerah (Perda) yang digodok DPRD Makassar melalui rapat paripurna pada tanggal 22 Juni 2021. Hal ini untuk memenuhi Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.
2. **Kurang dukungan pemerintah kota**: Pihak PD parkir Makassar sangat mengharapkan dukungan Walikota untuk perbaikan prasarana perparkiran dan infrastruktur pendukung lainnya. Selain itu dukungan regulasi diperlukan bagi PD Parkir terutama menarik sumber-sumber retribusi baru khususnya menjamurnya ojek online baik berupa motor dan mobil. Ini menurut mereka belum diatur padahal realita di lapangan di beberapa titik ruas jalan kota makassar, seperti pada pusat perbelanjaan terkadang dipenuhi oleh Ojek online yang parkir di badan jalan dan tidak membayar retribusi.
3. Bagi pengguna parkir pihak perusahaan/bisnis meminta masukan agar PD Parkir menindak tegas jukir nya yang masih memperbolehkan mobil lain yang bukan nasabah atau tamu perusahaan. Mereka juga memungut kembali retribusi padahal pihak perusahaan telah membayar retribusi tersebut secara bulanan.
4. Bagi pengguna parkir individu atau masyarakat biasa mengeluhkan pungutan parkir yang nilainya tidak sesuai aturan perda. Misal di daerah pasar sentral dan pasar butung ditemukan pungutan parkir yang sifatnya memaksa sebesar Rp 30.000 sampai Rp 50.000. Hadirnya jukir-jukir liar ini sangat meresahkan masyarakat yang berbelanja di pusat pusat tersebut. Dalam penelusuran media online kerap juga ditemui keluhan warga, diberitakan bahwa tarif parkir di pasar butung dan pasar sentral dilakukan dengan sistem transaksional dari tarif normal Rp 5.000 menjadi naik 4 sampai 10 kali lipat dikarenakan keterbatasan lahan parkir dan dikuasai oleh oknum preman di lokasi tersebut.



#### D. PD Pasar Makassar Raya

PD Pasar Makassar raya yang didirikan pada tanggal 9 September 1999 merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah Kota Makassar berdasarkan perda nomor 4 tahun 1999 tentang pembentukan Perusahaan Daerah Pasar Makassar Raya Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang sebagaimana telah diubah dengan Perda Kota Makassar nomor 17 tahun 2002. PD Pasar Makassar Raya yang beralamat di jalan Kerung-Kerung.

Tujuan pengelolaan PD Pasar Makassar Raya adalah : a) mewujudkan dan meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat dalam upaya memenuhi kebutuhan jasa sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang lainnya di bidang pasar, b) sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah dalam rangka pengembangan dan pembangunan daerah.

Data sekunder menunjukkan jika masih terdapat potensi dalam meningkatkan pendapatan PD. Pasar Makassar Raya. Terhadap potensi tersebut, terdapat dua pokok masalah yang mesti dijelaskan dan diharap menjadi masukan dalam merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan pengembangan perusahaan.

**Tabel 4.3 Kontribusi PD Pasar terhadap PAD Kota Makassar**

Tahun	Realisasi Pendapatan Deviden yang disetorkan (Rp)	Kontribusi hasil pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan (%)	Kontribusi ke PAD Kota Makassar (%)
2014	344.848.500	2.914	0.047
2015	391.631.550	2.925	0.047
2016	921.233.000	5.920	0.095
2017	250.000.000	0.555	0.019
2018	256.025.000	0.518	0.022
Rata-rata		2.57	<b>0.046</b>

Berdasarkan hasil perhitungan kontribusi bagi hasil jasa pelayanan pasar yang dikelola PD Pasar Makassar Raya terhadap kekayaan daerah yang dipisahkan sebagai indikator pendapatan asli daerah Kota Makassar tahun anggaran 2014-2018 sangat kurang utamanya pada tahun 2017-2018.

Keadaan penerimaan jasa pelayanan pasar terhadap pendapatan asli daerah selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir menunjukkan kontribusinya menurun setiap tahunnya. Hal tersebut terjadi disebabkan petugas juru pungut di masing-masing unit pasar di Kota Makassar masih kurang optimal dalam melaksanakan pemungutan tersebut tidak dilakukan secara menyeluruh pada setiap pengguna jasa layanan pasar.

Selain itu faktor eksternal, misalnya adanya penambahan jumlah pedagang liar yang belum terdeteksi yang mempengaruhi jumlah masyarakat yang berkunjung ke pasar legal. Untuk meningkatkan penerimaan jasa pelayanan pasar, pemerintah harus lebih mengoptimalkan kinerja petugas pemungut dalam melaksanakan tugasnya serta mencari sumber -sumber potensi baru yang bisa dijadikan sumber penerimaan baru seperti pasar darurat yang semakin tumbuh di setiap wilayah Kota Makassar.

Selain itu, peningkatan penerimaan tersebut juga dipengaruhi oleh berbagai faktor yang dibahas berikut ini. Ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi peningkatan penerimaan PD. Pasar Makassar Raya. Kelima faktor tersebut adalah : a) komitmen bersama seluruh karyawan, b) kepemimpinan yang kondusif c) penataan peraturan perusahaan d) peningkatan kekuatan dan menekan kelemahan yakni dan e) penataan kelembagaan perusahaan. Dari kelima faktor tersebut yang paling dominan adalah faktor komitmen bersama seluruh karyawan. Ini berarti bahwa kekuatan utama PD. Pasar Makassar Raya terletak pada kolektivitas orang-orang yang diberi tanggung jawab oleh perusahaan dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya masing-masing.

## **E. PT Bank Perkreditan Rakyat Kota Makassar (PERSERODA)**

Bank Perkreditan Rakyat Kota Makassar yang saat ini berkantor di Komp. Pasar Niaga Daya Blk. F5 B10 Makassar pada awalnya didirikan sebagai Bank Pasar dengan Dasar Pembentukan Perda No.49/VI/I/DPRD Tahun 1967 dan Izin Operasional dari Menteri Keuangan tahun 1971. Bank Pasar kemudian berganti status menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) berdasarkan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 1992 yang dijabarkan dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1993, selanjutnya PD. Bank Perkreditan Rakyat Kotamadya Dati II Ujung Pandang diatur pada Perda Nomor 4 tahun 1996. Pada tahun 2021 terjadi perubahan badan hukum pada PD. Bank Perkreditan Rakyat Kotamadya Dati II Ujung Pandang menjadi PT. Bank Perkreditan Rakyat Kota Makassar (Perseroda) berdasarkan Perda No.1 Tahun 2021.

PT. Bank Perkreditan Rakyat Kota Makassar (Perseroda) saat ini memiliki tiga produk perbankan antara lain tabungan, deposito, dan kredit. Tiga produk tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut: Tabungan : Tabungan Aneka Guna , Tabungan Plus sementara Deposito jangka waktu 1,3,6,dan 12 Bulan. Perusahaan juga memiliki fasilitas Kredit yang terdiri dari Kredit Modal Kerja, Kredit Konsumtif

### **1. Potensi Bisnis**

PT. BPR Kota Makassar (Perseroda) memiliki potensi bisnis yang cukup besar, dapat dilihat dari jumlah SKPD Pemkot Makassar 80 Unit, Jumlah Perusda Kota Makassar 6 unit, Jumlah Personil PNS dan Perusda + 17.500 orang. Jika semua elemen tersebut menggunakan produk perbankan milik BPR Kota Makassar maka pendapatan yang besar bukan hal yang mustahil.

Dari identifikasi permasalahan setelah melakukan observasi dan wawancara mendalam kepada pihak BPR. Dimana pada tanggal 23 Juni 2021 tim peneliti berhasil bertemu direktur Utama BPR yaitu Bapak H Qur'aini yang mengaku baru menjabat setelah ada pergantian direksi BPR Makassar di tahun 2019 lalu. Bapak quraini mengatakan bahwa saat ini fokus dulu terhadap penguatan struktur modal dan mengharapkan masalah legalitas BPR segera rampung menjadi perseroda pada tahun ini.

### **2. Permasalahan dan kondisi yang dialami**

#### **a. Bentuk perseroan belum jelas antara PD dan Perseroda**

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Kota Makassar telah berubah status badan hukum yaitu perusahaan daerah(perusda) menjadi perusahaan daerah perseroan terbatas (perseroda). Badan hukum Perseroda, BPR bisa menggaet investor sebagai pemegang saham untuk mengembangkan perusahaan. Sehingga orientasinya lebih menekankan pada profit dan pelayanan. Dari sisi kinerja, BPR sangat kurang, bahkan BPR tidak pernah menyetorkan dividen terhadap pemerintah kota. Berdasarkan Perda No.1 Tahun 2021, BPR Kota Makassar telah berubah dari perusahaan daerah menjadi Perseroda, namun perubahan tersebut belum mendapat pengakuan dari OJK sehingga BPR Kota Makassar belum bisa beroperasi secara maksimal

**b. Masalah permodalan inti yang masih kurang**

Mengacu Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Perkreditan Rakyat, Modal inti minimum BPR ditetapkan sebesar Rp6.000.000.000 (enam miliar rupiah). Untuk saat ini modal inti yang dimiliki BPR Kota Makassar belum mencapai enam miliar rupiah sehingga belum memenuhi ketentuan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5 Tahun 2015. Modal inti yang besar merupakan salah satu faktor yang dapat mendukung bisnis BPR Kota Makassar. Dengan Modal inti yang besar, diharapkan BPR Kota Makassar dapat memenuhi kebutuhan dalam penyaluran kredit kepada para nasabahnya.

**c. Butuh Dukungan Pemerintah Kota Makassar:** Jumlah nasabah yang dimiliki BPR Kota Makassar sangat sedikit dibanding potensi yang dimilikinya. Hal ini dapat dilihat dari jumlah nasabah tabungan secara keseluruhan hanya sebesar 258 Rekening, nasabah Deposito hanya 25 Rekening, dan kredit sebesar 95 rekening. Hal ini sangat kurang bila melihat potensi yang dimiliki BPR Kota Makassar bila yang di sasar atau target adalah dari jumlah SKPD Pemkot Makassar 80 Unit, Jumlah Perusda Kota Makassar 6 unit, Jumlah Personil PNS dan Perusda + 17.500 orang. Melihat hal ini, sebaiknya Pemkot Makassar menghimbau kepada SKPD Pemkot Makassar, Perusda Kota Makassar, dan Personil PNS dan Perusda untuk menggunakan minimal 1 produk BPR Kota Makassar. Dengan demikian diharapkan dana yang dimiliki oleh BPR Kota Makassar menjadi besar bila ada dukungan Pemerintah kota untuk memobilisasi

unit-unit bisnis lain yang dimiliki Pemkot untuk menggunakan jasa BPR Kota Makassar tersebut.

**d. Pengelolaan Dana BPR Kota Makassar kurang baik**

Hal yang menjadi temuan dari peneliti adalah dalam penelusuran pada laporan keuangan 2020 yang telah diaudit, ditemukan bahwa BPR Kota Makassar memperoleh dana pinjaman dari Bank J Trust sebesar Rp1,5 Miliar. Dana tersebut kemudian disimpan kembali di Bank J Trust dalam bentuk Deposito. Hal ini menyebabkan BPR Kota Makassar dapat mengalami kerugian akibat selisih bunga antara pinjaman dan deposito dari Bank J Trust.

**e. Kinerja 2020 Kurang baik**

Pada laporan keuangan 2020, dapat dilihat bahwa BPR Kota Makassar mengalami kerugian yang lebih kecil dibanding 2019. Namun hal tersebut tidak diakibatkan oleh bisnis utama BPR Kota Makassar, karena disebabkan oleh penjualan aset yang tidak dicantumkan dalam laporan keuangan.

## F. Permasalahan Generik BUMD Kota Makassar

Terdapat tiga hal isu pokok yang menjadi perhatian utama peneliti dalam pengelolaan BUMD. Ketiga hal ini menjadi kata kunci dalam hal memilih strategi restrukturisasi yang paling sesuai untuk dipilih oleh pemerintah kota Makassar dalam memperbaiki BUMD. Hal itu adalah:

- 1. Belum berkontribusi terhadap PAD:** BUMD Pemkot Makassar belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pendapatan asli daerah (PAD), justru lebih banyak suntikan dana dari pemerintah daerah daripada keuntungan yang di dapat. Kondisi tersebut menjadi beban bagi APBD. Sehingga apa yang menjadi tujuan berdirinya BUMD adalah sebagai salah satu sumber pendapatan pemerintah daerah tidak tercapai.
- 2. Aspek yuridis dan regulasi yang masih belum detail mengatur keberadaan BUMD .** Berbeda dengan BUMN yang telah memiliki beberapa perangkat aturan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 2 Oktober 2014. Pada BAB XII Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memuat ketentuan tersendiri mengenai BUMD. Namun tetap saja masih belum banyak mengakomodir kebutuhan BUMD (Kusumo, 2016). Hal ini dinilai menghambat kinerja BUMD yang ada di daerah.
- 3. Pengelolaan BUMD dengan mengacu pada Good Corporate Governance (GCG) masih kurang.** *Good Corporate Governance* adalah prinsip yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar mencapai keseimbangan antara kekuatan serta kewenangan perusahaan dalam memberikan pertanggungjawaban kepada shareholder khususnya dan stakeholders pada umumnya. Tujuan utama Corporate Governance adalah untuk menciptakan keseimbangan pembagian kekuasaan yang tepat diantara semua partisipan, khususnya Pemilik Modal/Pemegang Saham, Dewan Pengawas/Badan Pengawas/Dewan komisaris (Dewas, Bawas, Dekom) dan Direksi dalam mencapai dan meningkatkan nilai saham dengan tetap mempertimbangkan kepentingan stakeholder lainnya. Pihak-pihak yang memiliki kepentingan pada suatu perusahaan disebut stakeholders.

## **G. Best Practice Restrukturisasi**

### **1. Studi Kasus Holding Company: Holding Ultra Mikro**

Holding Ultra Mikro yang melibatkan tiga entitas Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yakni PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. atau BRI, PT Pegadaian (Persero) dan PT Permodalan Nasional Madani (Persero) atau PNM resmi terbentuk. Hal ini seiring dilakukannya penandatanganan Akta Inbreng saham pemerintah pada Pegadaian dan PNM sebagai penyertaan modal negara kepada BRI selaku induk holding di Jakarta, 13 September 2021.

Penandatanganan dilakukan oleh Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) RI Erick Thohir bersama dengan Direktur Utama BRI Sunarso, dan dihadiri oleh Direktur Utama Pegadaian Kuswiyoto, dan Direktur Utama PNM Arief Mulyadi serta Wakil Direktur Utama BRI yang sekaligus sebagai Ketua PMO (Project Management Office) Tim Privatisasi BRI Catur Budi Harto. Milestone bersejarah bagi UMKM ini tidak mengubah porsi kepemilikan pemerintah atas saham pengendali di BRI. Di sisi lain, setelah holding terbentuk, negara tetap memiliki satu lembar saham merah putih seri A atau golden share di Pegadaian dan PNM.

Sebelumnya pembentukan Holding Ultra Mikro telah mendapat persetujuan dari Komite Stabilitas Sistem Keuangan pada 5 Februari 2021, Ketua Komite Privatisasi pada 17 Februari 2021, dukungan dari parlemen yakni Komisi XI dan Komisi VI DPR RI pada 16 Maret & 18 Maret 2021, dan telah diikuti dengan penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) No 73/2021 tentang Penyertaan Modal Negara (PMN) BRI tanggal 2 Juli 2021. Holding juga didukung pula dengan Keputusan Menteri Keuangan tentang nilai PMN BRI pada 16 Juli 2021, persetujuan dari RUPS-LB BRI pada 22 Juli 2021, serta persetujuan OJK Bank serta OJK Pasar Modal pada 24 Agustus & 30 Agustus 2021. Tercapainya sinergi ultra mikro ini tak lepas dari dukungan pemerintah, termasuk diantaranya regulator, parlemen, dan pemegang saham serta seluruh manajemen dan karyawan dari ketiga entitas holding.

### **2. Studi Kasus Holding Company: PT. Semen Indonesia, Tbk**

Pembentukan Semen Indonesia sebagai induk perusahaan dari beberapa BUMN sektor Industri Semen (Semen Gresik, Semen Padang, dan Semen Tonasa) telah dimulai sejak Bapak Dwi Soetjipto diangkat oleh Menteri BUMN saat itu (Bapak Sugiharto), sebagai Direktur Utama Semen Gresik tahun

2005. Pada waktu itu posisi Semen Gresik adalah sebagai Operating Holding dari dua BUMN semen lainnya yang telah diakuisisi sejak tahun 1995.

Ide dasar pembentukan Holding Company adalah guna menciptakan value added, meningkatkan daya saing perusahaan, serta menyelesaikan konflik yang terjadi diantara BUMN sektor industri semen. Strategi utama yang digunakan adalah sinergi antara BUMN semen yang dilakukan secara bertahap (adanya process to readiness). Adapun untuk mencapai suatu sinergi, selain proses, juga diperlukan kepemimpinan yang mampu membangun kepercayaan, sehingga perubahan ini dapat diterima dan diimplementasikan dengan baik.

Tahapan awal yang dilalui dalam proses pembuktian sinergi BUMN sektor Industri Semen adalah dengan “memaksa” orang untuk mau bersinergi (human approach). Proses pembuktian sinergi melalui human approach ini terlebih dahulu dimulai di lingkup internal Semen Gresik, yang kemudian dilanjutkan dengan proses pembentukan kepercayaan BUMN semen yang lain bahwa pembentukan holding adalah demi kepentingan bersama. Untuk mengatasi permasalahan antar-BUMN, dibutuhkan leadership yang didukung oleh aspek legal dari pemerintah guna memberikan wewenang kepada induk perusahaan.

Pada tahun 2009, Semen Gresik mulai menjajaki system approach di antaranya dengan mengkaji bentuk Holding Company, sistem operasi, serta strategi yang ideal untuk digunakan. Kajian tersebut diselesaikan pada tahun 2011, dan mulai tahun 2012 PT. Semen Indonesia, Tbk terbentuk serta mulai beroperasi sebagai strategic holding. Adapun terdapat beberapa tahapan sebelum Semen Indonesia beroperasi dengan pendekatan strategic holding. Beberapa tahapan tersebut, antara lain:

- a. Tahapan *Operating Holding* (periode 2003-2005). Semen Gresik menjadi induk dari Semen Padang dan Semen Tonasa, namun masih menjalankan kegiatan operasional.
- b. Tahapan *Functional Holding* (periode 2005-2011). Penerapan sinergi antar-perusahaan di beberapa fungsi operasional utama (pemasaran, pengadaan, dan capital project) guna meningkatkan kinerja operasional dan keuangan operating company. Namun, Semen Gresik sebagai induk perusahaan masih menjalankan fungsi operasional.
- c. Tahapan *Strategic Holding* (periode 2012-ke depan). Semen Gresik bertransformasi menjadi Semen Indonesia, dan mengalihkan fungsi operasional kepada Semen Gresik yang baru. Hal ini



merupakan upaya pembentukan *strategic holding company* yang berfokus dalam pencapaian sinergi pada seluruh aspek operasional.

Pembentukan *strategic holding* ini nyaris terhambat oleh karena permasalahan pajak yang diperkirakan mencapai Rp 4 triliun jika terjadi pengalihan aset akibat dibentuknya perusahaan baru yang berfungsi sebagai *operating company*. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, kemudian aset Semen Gresik tetap dimiliki oleh Semen Indonesia, sementara posisi Semen Gresik yang baru adalah sebagai operator atau pengelola aset yang dimiliki Semen Indonesia. Dengan opsi tersebut, *strategic holding* tetap dapat berjalan tanpa dikenakan beban pajak pengalihan aset.

Beberapa strategi yang digunakan oleh Semen Indonesia guna mencapai sinergi, adalah: 1) pengaturan sistem pemasaran per area, yakni dengan menentukan ruang lingkup pemasaran produk untuk setiap *operating company*; 2) pengaturan sistem pemasaran terintegrasi, sebagai contoh: memasarkan produk Semen Tonasa dengan brand Semen Gresik di wilayah Kalimantan guna mencapai efisiensi biaya; 3) penerapan sistem sinergi penjualan sehingga *operating company* berlomba-lomba untuk meningkatkan total sales, bukan meningkatkan penjualan perusahaan secara individu.

Unit kerja yang terdapat di Semen Indonesia, antara lain adalah: Capex Strategis, Legal, Human Resource, Research and Development, Engineering, Communication. Berdasarkan unit kerja tersebut dapat diketahui bahwa Semen Indonesia tidak lagi menjalankan kegiatan operasi, melainkan hanya melakukan kegiatan pengembangan usaha dan investasi strategis perusahaan. Secara umum pasca dibentuknya Semen Indonesia sebagai *strategic holding* terlihat dampak positif pada kinerja keuangan serta kapasitas produksi yang meningkat cukup signifikan.

### **3. Studi Kasus Holding Company: Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC)**

Pembentukan Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC) tidak lepas dari sejarah pendirian Pupuk Sriwidjaja (Pusri). Pada tahun 1959 sektor agriculture Indonesia sangat dominan terhadap PDB, sehingga banyak pupuk yang dibutuhkan. Selanjutnya dibentuk beberapa BUMN Pupuk lainnya seperti Petrokimia Gresik, Pupuk Kujang, Pupuk Kaltim, dan sebagainya. Kemudian pada tahun 1997, pemerintah melihat bahwa terjadi persaingan antar-BUMN Pupuk karena adanya *same production*,

same product, and same customer. Persaingan ini menyebabkan corporate value menjadi kurang optimal.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah mengambil langkah penting dalam pembentukan holding saat ini, yakni dengan menunjuk Pusri sebagai distributor tunggal dari seluruh produk pupuk dalam negeri. Secara bertahap produsen-produsen pupuk mulai digabung dan Pusri berubah bentuk menjadi operating holding. Niat awal dari penggabungan ini adalah menjadikan Pusri sebagai distribution center, dengan masing-masing produsen produksi dan kemudian didistribusikan melalui Pusri. Dengan desain tersebut diharapkan akan terjadi efisiensi dengan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.

Pada periode tersebut, Pusri menjalankan dua peran, yakni sebagai operating holding serta distribution center, sehingga banyak yang beranggapan bahwa terjadi konflik kepentingan yang memungkinkan Pusri melakukan pengaturan pasar. Untuk menghadapi permasalahan tersebut, dibuatlah kajian untuk mengubah bentuk holding BUMN Pupuk. Dari tahun 1997 hingga tahun 2010 banyak sekali wacana serta kajian berkaitan dengan pembentukan holding company yang optimal bagi BUMN Pupuk. Di samping isu konflik kepentingan tersebut, kenaikan biaya produksi menjadi trigger agar perubahan bentuk holding cepat direalisasikan.

Pada tahun 1997, biaya bahan baku pupuk (70 persen dari gas alam) masih berkisar US\$ 1. Sedangkan pada tahun 2010, rata-rata biaya bahan baku ada di level US\$ 5. Kenaikan COGS sebesar lima kali lipat. Terdapat urgency pada waktu itu untuk dibuat holding baru, dengan disertai spin-off pada aset-aset produktif Pusri. Pada tahun 2010 dibentuklah Pusri Palembang, yang merupakan hasil spin-off aset-aset produktif Pusri Persero. Pada saat itu terdapat dua Pusri, yakni Pusri Palembang dan Pusri Persero. Hal tersebut diperlukan guna menghindari adanya resistensi dini terhadap adanya perubahan. Faktor non-teknis berperan penting dalam menentukan keberhasilan suatu proses restrukturisasi. Faktor non-teknis yang dimaksud antara lain adalah adanya “legacy”, karena Pusri merupakan perusahaan pupuk pertama di Indonesia. Agar tidak menghilangkan sisi legacy dari Pusri Persero kepada Pusri Palembang, maka Pusri Palembang merupakan Pusri yang dibentuk dari tahun 1959, seperti halnya yang dilakukan oleh BRI. Langkah ini diambil guna menumbuhkan rasa kebersamaan dan kepercayaan, sehingga meminimalisir resistensi. Bentuk pengembangan dari Pusri

yang tadinya hanya ada satu Pusri sekarang menjadi dua Pusri. Setelah semuanya telah settle, baru namanya menjadi Pupuk Indonesia (PIHC). Aspek non-teknis berperan penting dalam proses tersebut.

Hasil kajian dari konsultan independen yang dilakukan sebelumnya, menyatakan bahwa penggabungan ini menciptakan optimalisasi kinerja perusahaan. Optimalisasi terlihat dari aset yang meningkat dari Rp 2 triliun menjadi Rp 5 triliun tanpa ada perubahan produksi, dan hanya dengan adanya mekanisme pengaturan. Posisi bargaining power pun meningkat karena menjadi price maker. Berikutnya mulai dilakukan mekanisme efisiensi ke tingkat bawah, di antaranya dengan standardisasi biaya umum, sehingga biaya produksi menurun.

Adapun fungsi-fungsi umum yang terdapat di holding company pada waktu itu, diantaranya adalah fungsi pengambil kebijakan, distribusi, pengadaan, keuangan, investasi dan sebagainya. Salah satu kegunaan fungsi keuangan di level holding adalah meningkatkan kemudahan akses kredit bagi keseluruhan perusahaan. Sebelum dibentuk holding, setiap perusahaan operating maju sendiri-sendiri untuk memperoleh kredit, sehingga yang dilihat adalah balance sheet dari masing-masing operating company. Namun dengan adanya holding, diperoleh posisi yang lebih baik, karena yang di-leverage neraca konsolidasi. Pada akhirnya risiko dan harga (suku bunga kredit) yang diperoleh akan lebih baik. Sehingga kami dapat membantu anak perusahaan yang kondisi keuangannya belum cukup perform.

Pada periode tersebut bentuk holding berubah menjadi investment holding. Adapun benchmark-nya adalah Temasek. Jika akan dilakukan suatu investasi di Australia misalnya, maka akan dibuat konsep paper, research, planning, dan sebagainya. Namun demikian, ternyata di aturan setiap perusahaan harus ada kegiatan operasionalnya. Hal ini dapat memunculkan permasalahan terutama di bidang pajak. Karena berdasarkan surat Dirjen Pajak, RKAP BUMN harus diserahkan pada Dirjen Pajak, maka RKAP dapat saja rugi terus, karena tidak ada operasional.

Butuh kurang lebih dua tahun untuk meyakinkan. Kemudian disetujui BPK dan meminta ada perubahan UU BUMN tentang adanya investment holding. Sekarang dalam akta disebutkan bahwa PIHC bergerak dalam bidang pengelolaan perusahaan. Memang hal ini jadi rumit terutama di sisi pajak. Sebagai contoh dari sisi penerimaan, karena penerimaan utama dari dividen, maka tidak dapat

menentukan COGS jika menetapkan dividen tersebut sebagai pendapatan. Mungkin hal itu yang membedakan dengan BUMN lain.

Adapun perubahan UU BUMN tentang adanya status kegiatan usaha pengelolaan perusahaan, telah didahului oleh Perusahaan Pengelola Aset (PPA), sehingga terdapat benchmark mengenai hal tersebut. Adapun berkaitan dengan spin-off aset Pusri Persero ke Pusri Palembang, dikenakan pajak atas pengalihan aset. Hal ini cukup menyedihkan, mengingat ini hanya re-statusasi dari satu BUMN ke BUMN lain, akan tetapi pajak tetap berlaku. Hal ini yang kemudian menjadi kendala restrukturisasi beberapa BUMN di Indonesia. Pada akhirnya, dibayar kurang lebih Rp 1 triliun.

Mengenai sumber daya manusia, dapat dikatakan bahwa aspek ini adalah bagian tersulit dibandingkan dengan aspek yang lain. Pada awalnya memang ada resistensi terhadap perubahan di sisi SDM, akan tetapi lambat laun resistensi tersebut semakin menurun intensitasnya. Namun demikian, dalam jangka pendek banyak terjadi downsize dari sisi operasional. Banyak terjadi merger dari “cicit dan cucu perusahaan”. Hal ini yang kemudian menyebabkan penyusutan wewenang pada beberapa pihak. Adapun salah satu hal yang belum berhasil dalam rangkaian restrukturisasi ini adalah dari sisi SDM, dalam hal belum berhasil membuat suatu culture bersama. Memang seperti yang diketahui mungkin banyak teori di buku yang dapat menjelaskan hal tersebut. Namun kembali lagi, apakah kita akan walk the talk? Karena terdapat banyak aspek non-teknis yang harus dipertimbangkan.

Implikasi adanya restrukturisasi pada anak perusahaan, seperti terdapat dalam akta, klausula tambahan, misal: tentang kerja sama dan investasi harus dengan persetujuan RKAP. Sehingga peran direksi anak perusahaan bersifat operasional, yakni menjalankan kebijakan dari holding company. Sesuai dengan akte, mungkin inilah satu-satunya holding (BUMN) yang direksinya diberikan kuasa untuk menentukan direksi anak perusahaan. Berkaitan dengan chain of command, Dirut pada anak perusahaan akan melaporkan kegiatan pada Direksi dan Dirut holding, akan tetapi belum ada matriks yang eksplisit. Untuk pengawasan anak perusahaan, di bawah direktur keuangan holding. Ke depannya, akan ada direksi- direksi yang dibuat matriks. Sebagai contoh, direktur keuangan tidak perlu lagi ada di level anak perusahaan. Jadi, GM keuangan itu akan dimatikan ke atas. Direktur

komersil tidak perlu ada lagi, karena wewenangnya juga ada di GM pemasaran. Perlahan hal tersebut mulai dipikirkan, namun belum dapat diimplementasikan dalam waktu dekat.

## H. Rekomendasi Kebijakan

Kunci keberhasilan restrukturisasi BUMD terletak pada bagaimana pemerintah kota secara tegas memilih metode yang paling sesuai dalam pencapaian hasil yang disepakati, seperti efisiensi pengendalian kebijakan, dan penguatan mata rantai aktivitas untuk mencapai peningkatan nilai perusahaan.

Berdasarkan pada Peraturan Menteri BUMN terkait kebijakan restrukturisasi dan revitalisasi BUMN, yang mengacu pada Undang Undang No 19 tentang BUMN tahun 2003. Dalam peraturan yang adalah terdapat empat opsi perihal restrukturisasi BUMD, di antaranya adalah (1) pembentukan holding, (2) penggabungan, (3) peleburan, dan (4) pengambilalihan. Perbedaan Holding Company dengan opsi lainnya merujuk pada beberapa faktor yang harus dipertimbangkan. Konsekuensi dari restrukturisasi suatu badan usaha adalah perubahan perlakuan dalam beberapa aspek internal perusahaan. Beberapa aspek tersebut di antaranya adalah aspek teknis (operasional), aspek legal, aspek organisasi dan sumber daya manusia, dan aspek perpajakan. Dimana menurut aspek legal, keempat bentuk restrukturisasi tersebut memiliki beberapa perbedaan.

Mengacu dari Hasil kajian Lembaga Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia tahun 2016 menyajikan matrik perbandingan opsi restrukturisasi BUMN yang memiliki perbandingan satu sama lain. Ini disajikan sebagai berikut:

**Tabel 4.3 Perbandingan Aspek Hukum terkait Restrukturisasi**

SUBSTANSI	HOLDING	PENGAGBUNGAN	PELEBURAN	PENGAMBILALIHAN
<b>KONSEP DASAR</b>	Holding adalah pembentukan badan hukum baru sebagai relasi kendali asimetris yang membawahi kedua BUMN dengan mempertahankan	Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu BUMN atau lebih untuk menggabungkan diri dengan BUMN lain yang telah ada dan	Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua BUMN atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara membentuk satu BUMN baru dan	Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh BUMN untuk mengambil alih baik sebagian besar maupun seluruh saham BUMN atau

	eksistensi kedua BUMN atau lebih.	selanjutnya BUMN yang menggabungkan diri menjadi bubar.	masing-masing BUMN yang melebur diri menjadi bubar.	perseroan terbatas yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap BUMN atau perseroan terbatas tersebut.
<b>KEPEMILIKAN SAHAM</b>	Saham pemerintah di PT BUMN yang dijadikan anak perusahaan holding berpindah atau dialihkan atau berpindah kepada PT BUMN baru yang dijadikan holding dari kedua anak perusahaan tadi.	Aset perusahaan yang bergabung menjadi penyertaan modal di perusahaan <i>survival</i> .	Aset perusahaan yang bubar menjadi penyertaan modal pemerintah di perusahaan yang baru.	Saham pemerintah pada PT yang diambil alih berpindah kepada perusahaan <i>survival company</i> .
<b>TANGGUNG JAWAB TERHADAP MITRA BISNIS</b>	Tidak ada pengalihan hak dan kewajiban perusahaan.	Terjadi pengambilalihan hak dan kewajiban terhadap mitra strategis dari perusahaan yang bubar kepada <i>survival company</i> .	Terjadi pengalihan hak dan kewajiban perusahaan yang melebur kepada perusahaan baru.	Tidak terjadi peralihan tanggung jawab terhadap mitra strategis.
<b>PERJANJIAN DENGAN KREDITOR</b>	Perjanjian dengan kreditur tidak berubah.	Perusahaan yang mengambil alih atau <i>survival company</i> melakukan novasi dengan kreditor.	Perusahaan yang baru (hasil peleburan) melakukan novasi dengan kreditor.	Tidak ada perubahan perjanjian dengan kreditor.
<b>LISENSI DAN PERIZINAN</b>	Apabila opsi pembentukan perusahaan baru sebagai holding yang dipilih, lisensi dan perizinan dari anak perusahaan holding masih bisa tetap berlanjut.	Apabila opsi penggabungan yang dipilih, lisensi atau izin dari perusahaan yang bergabung atau bubar batal demi hukum karena hapus eksistensinya. Lisensi atau izin yang dimiliki perusahaan	Apabila opsi peleburan yang dipilih, izin atau lisensi dari perusahaan yang bubar karena peleburan harus diurus baru oleh perusahaan hasil peleburan.	Apabila opsi pengambilalihan yang diambil, perjanjian dengan mitra bisnis tetap berlanjut karena tidak ada perubahan status badan hukum.

		yang telah bergabung dan telah bubar tersebut harus diurus kembali <i>survival company</i> .		
--	--	--	--	--

**Tabel 4.4 Aspek Sumber Daya Manusia dan Budaya Perusahaan terkait Restrukturisasi**

SUBSTANSI	HOLDING	PENGGABUNGAN	PELEBURAN	PENGAMBILALIHAN
<b>STATUS KEPEGAWAIAN</b>	Status pegawai di perusahaan induk bisa berbeda dengan di anak perusahaan.	Status pegawai di dua perusahaan yang digabungkan menjadi satu (mono status).	Status pegawai di dua perusahaan yang dilebur menjadi satu (mono status).	Status pegawai di perusahaan induk bisa berbeda dengan di anak perusahaan.
<b>SISTEM SDM (Termasuk REMUNERASI)</b>	Sistem SDM (termasuk Remunerasi) di perusahaan induk bisa berbeda dengan di anak perusahaan.	Sistem SDM (termasuk Remunerasi) di dua perusahaan yang digabungkan menjadi satu.	Sistem SDM (termasuk Remunerasi) di dua perusahaan yang dilebur menjadi satu.	Sistem SDM (termasuk Remunerasi) di perusahaan induk bisa berbeda dengan di anak perusahaan.
<b>BUDAYA PERUSAHAAN</b>	Budaya perusahaan di perusahaan induk bisa berbeda dengan di anak perusahaan.	Budaya perusahaan di dua perusahaan yang digabungkan menjadi satu.	Budaya perusahaan di dua perusahaan yang dilebur menjadi satu.	Budaya perusahaan di perusahaan induk bisa berbeda dengan di anak perusahaan.
<b>JUMLAH PEGAWAI</b>	Jumlah pegawai akan bertambah karena organisasi di kantor holding.	Jumlah pegawai dapat berkurang karena ada fungsi yang tadinya ada di masing-masing perusahaan sekarang dijadikan satu.	Jumlah pegawai dapat berkurang karena ada fungsi yang tadinya ada di masing-masing perusahaan sekarang dijadikan satu.	Jumlah pegawai bisa saja dipertahankan seperti sedia kala.
<b>BIAYA SDM</b>	Biaya SDM bisa bertambah karena ada tambahan personel di kantor holding.	Biaya pegawai terkait <i>golden shake hand</i> tidak sebesar yang terjadi di peleburan karena akan dimanfaatkan oleh pegawai di satu perusahaan saja	Biaya pegawai terkait <i>golden shake hand</i> bisa saja karena akan dimanfaatkan oleh pegawai di dua perusahaan.	Biaya pegawai terkait <i>golden shake hand</i> tidak sebesar yang terjadi di peleburan karena ada kemungkinan dimanfaatkan oleh

		namun tergantung kebijakan di <i>survival company</i> .		pegawai di satu perusahaan saja.
--	--	---	--	----------------------------------

**Tabel 4.5 Aspek Perpajakan terkait Restrukturisasi**

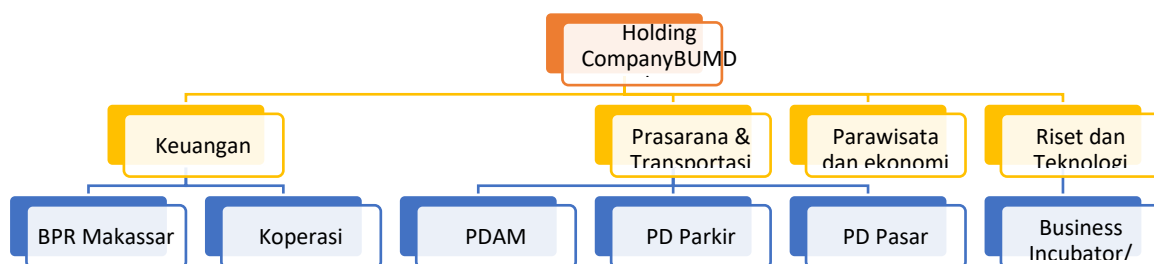
HOLDING	PENGGABUNGAN	PELEBURAN	PENGAMBILALIHAN
Tidak ada aspek pajak yang terutang karena hanya terjadi pengalihan saham milik pemerintah ke <i>holding</i> baru. Meskipun terdapat <i>capital gain</i> atas pengalihan saham tersebut, namun karena pemerintah bukan merupakan subjek pajak maka tidak dikenakan PPh.	Di salah satu pihak yang digabungkan terdapat aspek PPh atas keuntungan pengalihan aktiva tetap. Juga terdapat BPhTB atas pengalihan tanah dan bangunan bagi yang digabungkan. Serta BPHTB bagi yang menerima pengalihan tanah dan bangunan.	Di kedua belah pihak yang melebur terdapat aspek PPh atas keuntungan pengalihan aktiva tetap yang jumlahnya cukup besar. Juga terdapat BPhTB atas pengalihan tanah dan bangunan bagi kedua pihak yang menyerahkan, serta BPHTB bagi yang menerima pengalihan dari kedua belah pihak.	Tidak terdapat aspek pajak, karena hanya terjadi pengalihan saham milik pemerintah ke pihak yang mengakuisisi. Meskipun terdapat <i>capital gain</i> atas pengalihan saham, namun karena pemerintah bukan merupakan subjek pajak maka tidak dikenakan PPh.

Model yang direkomendasikan untuk dipilih oleh pemerintah kota Makassar adalah pola Holding company (perusahaan induk). Pembentukan *holding company* akan berperan sebagai pengendali utama seluruh BUMD atau bisnis unit yang dimiliki Pemkot Makassar. Prosedur yang dipilih adalah dengan cara membentuk Perusahaan baru . Perusahaan baru ini akan membawahi semua entitas perusahaan milik Pemkot yang ada selama ini, baik yang berbentuk Persero, Perseroda, ataupun Perumda. Pemerintah Kota sebagai pemilik dan pemegang saham dari perusahaan-perusahaan daerah itu memiliki hak dan wewenang penuh sebagaimana diatur dalam Undang-Undang yang merujuk pada Dasar hukum holding company tersebut adalah: UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007.

Setidaknya ada beberapa alasan mendasari sehingga memilih opsi holding ini: Pertama : optimalisasi manajemen, dengan menggabungkan Perusda PDAM, BPR Makassar, PD Parkir, PD Pasar, dan Perusda



lainnya yang dengan pola Holding company, maka segala komando terpusat dari satu arah. Adanya suatu perencanaan strategis dari perusahaan holding akan memudahkan kordinasi, pembagian wewenang, pengoperasian dan pendanaan perusda-perusda dibawahnya. Kedua: mengurangi konflik kepentingan. Pola holding yang ada memungkinkan penguasa dalam hal ini Walikota lebih mudah mengontrol kebijakan yang akan didukung oleh Holding BUMD. Adanya direksi dan dewan komisaris yang akan diangkat untuk mengatur dan mengawasi anak perusahaan secara mudah untuk dikendalikan. Ketiga: kemudahan dalam sumber modal. Perusahaan Hloding sebagai induk akan memiliki Value yang lebih besar dengan adanya gabungan perusda-perusda sebagai anak perusahaan atau disebut SBU (Strategic Business Unit). SBU adalah uatu unit yang menghasilkan produk atau jasa untuk suatu kelompok pelanggan tertentu pada sebuah korporasi. Pengendalian terhadap asset-aset, teknologi, sumber daya alam dan sumber daya manusia akan menaikkan Nilai Perusahaan (*Valuation*) perusahaan holding sehingga memudahkan dalam akses pendanaan baik untuk pemanfaatan utang di perbankan, atau permodalan dalam bentuk skema utang obligasi dalam pasar modal.



Gambar : Struktur Organisasi Holding Company dari BUMD

### Struktur Organisasi Holding BUMD Makassar

Struktur diatas adalah usulan redesain organisasi perusda yang ada di bawah Pemkot Makassar. Adanya perusahaan holding Makassar yang membawahi segala perusda-perusda. Dalam kasus diatas adalah contoh dimana Perusahaan Holding dapat dengan leluasa membentuk SBU (Startegic Business Unit) dalam sektor-sektor usaha yang dinilai memberi potensi terhadap peningkatan PAD. Dalam kasus

diatas Pemkot dapat membagi sector usaha kedalam Sektor prasarana dan utilitas adalah sektor yang membawahi PD Parkir, PD Pasar dan PD terminal. Sektor Keuangan adalah sektor yang membawahi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Koperasi. Sektor keuangan juga memungkinkan membentuk anak perusahaan lainnya yang berkaitan dengan Jasa keuangan lainnya yang akan mendukung pelayanan publik pemkot makassar kepada masyarakat. Sektor lain yang merupakan sektor baru yang dapat dengan mudah di bentuk oleh Pemerintah Kota Makassar untuk memperkuat fungsi dan peranan sebagai BUMD sebagai mana diamanahkan dalam Undang-Undang.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Kajian ini menyimpulkan semua BUMD baik yang berbentuk Perusda atau Perseroda yang ada dibawah Pemerintah Kota Makassar tidak memberi kontribusi terhadap PAD. Aspek yang penting juga dalam hal tata kelola dan masih minimnya menerapkan prinsip-prinsip GCG (Good Corporate Governance) serta aspek yuridis dan regulasi yang belum detail mengatur keberadaan BUMD.

Kajian ini memberikan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah kota Makassar untuk melakukan restrukturisasi dengan opsi pembentukan *Holding Company* dengan mengoptimalkan kinerja Perusda yang ada selama ini. Holding perusahaan ini bermaksud untuk menggabungkan semua Perusda yang ada dibawah komando Pemkot menjadi satu pusat kendali. Tujuan adalah optimalisasi manajemen dan kontrol kewenangan dibawah komando pemerintah kota dalam hal ini Walikota Makassar.

Pembentukan holding ini diawali dengan membuat Perusahaan baru yang akan membawahi semua unit bisnis atau perusahaan daerah yang dimiliki oleh pemkot. Selanjutnya Pemkot akan memiliki direksi pada perusahaan Holding untuk fungsi pengawasan dan perencanaan strategi. Pertimbangan untuk menjadi perusahaan holding telah di jelaskan dalam kajian diatas selain opsi yang ada seperti penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abeng, T. (2015). *Badan Usaha Milik Rakyat (BUMR)*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Balitbangda. (2019). *Kajian kebijakan kontribusi PD Parkir dan PD pasar terhadap Pendapatan asli daerah Kota Makassar*. Makassar: Bidang Penelitian dan Pengembangan Pembangunan Daerah.
- Baumassepe, A. N. (2016, OKTOBER 20). *MODEL BISNIS*. Diambil kembali dari Harian Upeks: <http://upeks.fajar.co.id/2016/10/20/model-bisnis-1/>
- Dewi, E. (2002). Identifikasi Sumber Pendapatan Asli Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera utara*, 22.
- GASMANN, O., FRANKENBERGER, K., & CSIK, M. (2016). *BUSINESS MODEL NAVIGATOR*. JAKARTA: ELEX MEDIA KOMPUTINDO.
- Kuncoro, M. (2006). *Strategi Bagaimana meraih keunggulan kompetitif*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Kusumo, D. T. (2016). *Kajian Yuridis Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dibidang perbaikan Pasca berlakunya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah*. Private Law IV.
- Mardiasmo, D. (2007). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: ANDI Offset.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2000). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah*. Jakarta: Sekretariat negara.
- PPM, T. (2012). *BUSINESS MODEL CANVAS*. JAKARTA: PPM.
- Rakyatku.com. (2019, February 7). *Hadiri Rakorsus, Ini 3 Sentilan Danny Pomanto untuk Perusda Makassar*. Diambil kembali dari Rakyatku.com: <https://rakyatku.com/read/138842/hadiri-rakorsus-ini-3-sentilan-danny-pomanto-untuk-perusda-makassar>
- Siahaan, N. &. (2005). *BUMN INDONESIA ; ISU , KEBIJAKAN DAN STRATEGI*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Simatupang, M. (2003). *BUMN Di Era Globalisasi*. Jakarta: Kementerian BUMN.

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

### LAMPIRAN 1 : Jadwal Kegiatan Penelitian.

JADWAL PENELITIAN																													
Kajian Rekstrukturisasi BUMD Pemkot Makassar																													
Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kota Makassar.																													
Maret sd Oktober																													
NO	ITEM KEGIATAN PENELITIAN	Maret				April				Mei				Juni				Juli				Agustus				September			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
1	Penyusunan Proposal & presentasi																												
2	Studi Pustaka dan Literatur																												
3	Observasi lapangan																												
4	Depth interview Pimpinan perusda																												
	Perusda 1																												
	Perusda2																												
	Perusda3																												
	Perusda 4																												
	Perusda 5																												
5	Focus Group Discussion 1																												
	Focus Grroup Discussion 2																												
6	Penyusunan Bisnis Model Perusda																												
7	Penyusunan kajian dan Pembahasan																												
8	Seminar laporan kemajuan																												
9	Seminar laporan Akhir																												
10	Finalisasi Laporan Penelitian																												

## LAMPIRAN 2. Profil Peneliti

### PROFIL PENELITIAN

Ketua Tim Peneliti/Anggota Tim Peneliti\*)

Nama Lengkap : **DR. ANDI NUR BAU MASSEPE, SE.MM**  
NIP : 197804282009121001  
Tempat/Tgl. Lahir : Makassar, 28 APRIL 1978  
Alamat : JL. Bumi Karsa 1 blok GA 10 No 5 Makassar  
Jabatan (di Instansinya) : Dosen dan Peneliti  
Nama Instansi : Fakultas ekonomi dan bisnis Universitas Hasanuddin  
Pendidikan Terakhir :Doktor Ilmu Manajemen. Feb Univ.Hasanuddin  
Alamat e-mail : [baumassepe@fe.unhas.ac.id](mailto:baumassepe@fe.unhas.ac.id) dan [massepe@gmail.com](mailto:massepe@gmail.com)  
No. Contact/HP :08124-2940124 / 081141-0 3334  
Nomor Rekening Bank : .130-2-1-000054198-4  
NPWP : 89 097 343 18 05 000.

Makassar, 2 April 2021

Yang Bersangkutan,



Andi Nur Bau Massepe

### **LAMPIRAN 3. PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN**

#### **SURAT PERNYATAAN KEASLIAN**

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : DR.ANDI NUR BAU MASSEPE,SE,MM  
NIP : 197804282009121001  
Pangkat/Gol : Lektor / III C  
Asal PT : FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS UNIVERSITAS HASANUDDIN

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa proposal penelitian ini adalah ASLI dan bukan merupakan hasil jiplakan (Plagiat) serta belum pernah dipublikasikan yang dibuat dan disusun oleh Tim Peneliti. Hasil penelitian ini nantinya akan diserahkan kepada Pemerintah Kota Makassar untuk dapat diimplementasikan.

Demikian Surat pernyataan ini dibuat untuk dipergunakan seperlunya.

Makassar, .2 APRIL 2020

Ketua Tim Peneliti

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bau Massepe', enclosed within a circular flourish.

Dr.Andi Nur Bau Massepe, SE,MM



**LAMPIRAN 4:** Format Lembar Pengesahan

**LEMBAR PENGESAHAN**

**NAMA PENELITI UTAMA : Dr.Andi Nur Bau Massepe, SE,MM**

**WAKTU PENELITIAN : Maret s.d. Oktober 2021**

**JUDUL PENELITIAN : Kajian Rekstrukturisasi BUMD Pemkot Makassar**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penelitian ini telah selesai dilaksanakan dan hasilnya telah diseminarkan dan didiseminasikan. Dokumen hasil penelitian ini diserahkan kepada Pemerintah Kota Makassar melalui Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kota Makassar.

Makassar, .2 April 2021

Telah diperiksa oleh,  
Kepala Bidang Litbang  
Pembangunan Daerah

Peneliti Utama,



**H. AMINUDDIN, MM, PhD**  
NIP. 19661231 198902 1 029

**Dr.Andi Nur Bau Massepe, SE,MM**  
NIP.19780428 200912 1 001

Disetujui dan Disahkan oleh

Kepala Balitbangda Kota Makassar

**NIELMA PALAMBA, SH, MAP**  
NIP. 19651210 199112 2 00