

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan Paradigma Administrasi Publik telah mengantarkan dikotomi politik dan administrasi publik dimana politik dalam bahasa administrasi telah diganti dengan *policy* (kebijakan). Semenjak itu maka analisis dan kajian-kajian serius terhadap kebijakan semakin bangkit dan meluas. Appleby mengatakan bahwa pembuatan kebijakan publik yang dijumpai sepanjang hidup administrasi publik sebagai kegiatan dari pemerintah adalah suatu proses politik dalam usahanya mendapatkan konsensus atau suatu perkiraan dari kepentingan-kepentingan masyarakat¹.

Irfan Islami mengemukakan bahwa menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik pun juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan publik². Oleh karenanya, maka setiap kebijakan publik harus senantiasa berorientasi pada kepentingan publik. Konsep kepentingan publik dalam kaitannya dengan kebijakan publik menjadi perbincangan yang hangat disebabkan munculnya paradigma *New Public Management* yang menyuarakan agar Administrasi Publik lebih banyak mengadopsi prinsip-prinsip pasar (bisnis) dimana administrator publik bila ingin berhasil harus dapat mentransformasi nilai-nilai sektor privat ke dalam sektor publik. Ungkapan tentang "Pemerintahan Wirausaha" (*Entrepreneurial Government*) atau "Pemerintahan semestinya dijalankan menyerupai sebuah bisnis/ perusahaan" (*Government should be run like a business*) telah begitu luas dikumandangkan.

¹Toha, Miftah. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Edisi Pertama. 2008. Jakarta. Prenadamedia Group. hlm 113

²Islami, Irfan. Definisi dan Makna Kebijakan Publik. Modul. ADPU4410/MODUL 1. Makna Kebijakan Publik Irfan Islami. pdf. hlm 1.20

Semenjak terjadinya reformasi sektor publik yang diilhami oleh *Reinventing Government* di Amerika Serikat diikuti oleh negara-negara lain seperti *New Public Management* di Inggris, *Public Sector Reform* di New Zeland, *Managerialism* di Australia, dan *Canadian New Publik Service* di Kanada maka telah banyak kemajuan dari praktik sektor publik di dunia. Di Indonesia kebijakan otonomi daerah merupakan salah satu bentuk reformasi sektor publik yang substansial mempengaruhi tatanan kehidupan masyarakat daerah baru³. *Reinventing Government* yang dirumuskan David Osborne dan Ted Gebler pada Tahun 1992 yaitu pemerintah wirausaha, dimana etos kerja dunia usaha ditransfer ke dunia kerja pemerintah/ birokrasi⁴. Upaya untuk meningkatkan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah dari yang tidak produktif diupayakan berproduktif, dari yang berproduksi rendah ditingkatkan menjadi berproduksi tinggi. Praktek inilah yang kemudian bisa dilihat dalam birokrasi di Indonesia seperti kebijakan diperkenankannya pemerintah memiliki badan usaha milik pemerintah disemua level pemerintahan, mulai dari tingkat negara yang berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN), di tingkat daerah provinsi/ kabupaten/ kota berupa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sampai akhirnya di era sekarang pada tingkat pemerintah lokal terdepan (desa atau sebutan lainnya) juga bisa membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Pemerintah diberi kewenangan membentuk badan usaha dengan tujuan tetap untuk kepentingan publik yaitu mensejahterakan masyarakat. Wujud pensejahteraan rakyat melalui badan usaha tentu sedikit berbeda dengan apa yang dilakukan oleh birokrasi dalam pelayanan publik. Birokrasi melaksanakan pelayanan publik murni dalam konteks pemenuhan layanan untuk publik, lain halnya dengan badan usaha milik pemerintah, disamping juga menyelenggarakan pelayanan publik tentu sebagai sebuah perusahaan konsep

³Badjuri&Yuwono. KebijakanPublik : Konsepdan Strategi.2002.Undip Press.

⁴Toha, Miftah. IlmuAdministrasiPublikKontemporer. EdisiPertama. 2008.Jakarta. PrenadamediaGroup.hlm 81

pengelolaan selayaknya badan usaha bisnis yang akan memperhitungkan laba rugi dalam pengelolaannya.

Sejalan dengan semangat reformasi sektor publik di Indonesia berupa otonomi daerah maka keberadaan BUMD dewasa ini merupakan aset penting bagi pemerintah daerah untuk ikut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional dan daerah. Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberi peluang kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan potensi sendiri. Salah satu wujudnya adalah pembentukan atau pendirian BUMD yang menurut ketentuan undang-undang memang bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, kemanfaatan umum, dan mencari laba. Namun berbeda dengan pelaku ekonomi lainnya, BUMD dalam melakukan aktifitasnya selalu berusaha untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah, dan berusaha untuk meningkatkan pendapatan daerah bersangkutan. Pembagian konsep BUMD yang berorientasi pada bisnis dan pelayanan pada masyarakat sebenarnya memiliki beberapa konsekuensi. Untuk BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis diharapkan dapat memberikan keuntungan secara finansial. Sedangkan BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat umum⁵.

BUMD merupakan bagian dari urusan publik karena merupakan investasi yang bersumber dari keuangan publik yaitu Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), maka pembentukan dan pengelolaan merupakan bagian dari kebijakan publik yang dilahirkan oleh pemerintah daerah. Konsep ini sejalan dengan pendapat Derbyshire yang memberikan batasan terhadap kebijakan sebagai sekumpulan rencana kegiatan yang dimaksudkan untuk memberikan efek perbaikan terhadap kondisi-kondisi sosial

⁵Taruno YM, Djuwityastuti.. Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance. Yustisia Vol. 3 No. 1 Januari - April 2014. UNS. Surakarta. 2014.Hlm.126

dan ekonomi⁶. Rencana kegiatan tersebut merupakan produk akhir setiap pemerintahan yang merupakan kesepakatan terakhir antara eksekutif dengan legislatif. Hal yang sama juga disampaikan Hofferbert yang memberi pengertian kebijakan sebagai hasil-hasil keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku tertentu untuk tujuan-tujuan publik. Pelaku yang dimaksud adalah legislatif, eksekutif dan siapapun yang hasil keputusannya untuk kepentingan orang banyak/ masyarakat⁷.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat dilihat bahwa pembentukan atau pendirian sebuah BUMD oleh pemerintah daerah merupakan salah satu bentuk kebijakan publik, karena hal tersebut merupakan produk akhir atau hasil kesepakatan terakhir dari pelaku-pelaku tertentu yaitu aktor eksekutif (pemerintah daerah) dan aktor legislatif (DPRD) dalam bentuk peraturan daerah pendirian suatu BUMD. Kesepakatan para pelaku tersebut untuk mewujudkan tujuan-tujuan publik, yang diantaranya adalah memberi efek perbaikan terhadap kondisi-kondisi sosial dan ekonomi. Sebagaimana kebijakan pembentukan BUMD yang dimaksudkan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah.

Peran BUMD dalam mewujudkan kemakmuran daerah adalah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) baik dalam bentuk deviden atau pajak. Konsep BUMD yang berorientasi pada bisnis tentu bertujuan untuk mencari profit dalam bidang usahanya dalam rangka meningkatkan PAD. Keuntungan BUMD dalam bentuk deviden yang disetorkan ke kas daerah diharapkan akan meningkatkan kemampuan APBD dalam membiayai pembangunan

⁶Wibawa, Samodra, dkk.. *EvaluasiKeijakanPublik*. Jakarta : PT. Raja GrafindoPersada. 1994.Hlm- 49

⁷Ibid.Hlm- 49

daerah. Kontribusi deviden BUMD terhadap PAD ini secara legal telah diatur dalam Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dimana sumber penerimaan PAD berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang berasal dari BUMD.

Pengelolaan BUMD dengan segala dinamika dan problematikanya juga terus menjadi perhatian dari berbagai pihak, baik dari internal pemerintah sebagai pemangku kebijakan dengan melakukan pembaruan terhadap kebijakan-kebijakan terkait BUMD maupun dari luar pemerintah seperti kalangan profesional, politikus akademisi dan peneliti. Sekretaris Jendral Kementerian Dalam Negeri Hadi Prabowo pernah mengungkapkan bahwa dari data Kementerian Dalam Negeri ada 1.097 BUMD di Indonesia, namun berdasarkan laporan dari BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) jumlah aset BUMD sejumlah 340,118 triliun rupiah baru mampu mencapai laba 10,372 triliun rupiah. Sehingga kalau perbandingan aset dan laba baru mencapai 3 persen⁸.

Pengelolaan BUMD sepanjang sejarah bangsa Indonesia ternyata tidak berjalan mulus. Modal dan fasilitas dari negara dan tanggungjawab ketika BUMD mengalami kerugian yang dibebankan kepada pemerintah daerah, menjadikan pegawai kurang disiplin. Pengelolaan BUMD akibatnya secara umum kurang efisien, sehingga sering mengalami kerugian. Cita-cita BUMD untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atau kepentingan umum di daerah kemudian gagal⁹.

⁸Prabowo, Hadi. SekjenKemendagri: BUMD SumberPendapatan Daerah BukanSebaliknya. 2019. [https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/23372/Sekjen-Kemendagri-BUMD-Sumber-Pendapatan-Daerah-Bukan-Sebaliknya..Diakses 20 Juni 2020](https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/23372/Sekjen-Kemendagri-BUMD-Sumber-Pendapatan-Daerah-Bukan-Sebaliknya..Diakses%20Juni%202020).

⁹Muryanto, YudhoTaruno. Tata Kelola BUMD (Konsep, KebijakandanPenerapan). 2017.Intrans Publishing. Malang... Hlm. vi

Kenyataannya hari ini bahwa BUMD yang ada selama ini belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD, justru lebih banyak suntikan dana dari pemerintah daerah daripada keuntungan yang didapat. Kondisi tersebut menjadi beban bagi APBD. Sehingga apa yang menjadi tujuan berdirinya BUMD adalah sebagai salah satu sumber pendapatan pemerintah daerah tidak tercapai.¹⁰

BUMD secara ideal merupakan salah satu sumber penerimaan dari sebuah daerah sehingga menjadi sebuah perwujudan dari peran Pemerintah Daerah dalam pembangunan ekonomi daerahnya. Namun demikian dalam perkembangannya BUMD justru menjadi salah satu masalah keuangan daerah. Sehingga tidak hanya gagal menjadi sumber penerimaan, bahkan BUMD juga dapat membebani keuangan daerah.¹¹ Salah satu hasil penelitian yang dilakukan oleh Setiawan dkk terhadap BUMD di beberapa kota di Jawa Tengah yang ternyata tidak efisien dalam operasionalnya. Sumbangan yang mereka berikan terhadap APBD tidak sebanding dengan aset yang dimiliki. Rata-rata sumbangan BUMD di Indonesia terhadap PAD kurang dari 1%.¹²

Fenomena dan dinamika BUMD juga terjadi di Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu pemerintah daerah dari 34 (tiga puluh empat) provinsi di Indonesia. Hingga saat ini Sumatera Barat telah mendirikan 7 (tujuh) BUMD yang bergerak diberbagai bidang usaha seperti sektor keuangan, asuransi dan aneka usaha serta juga melakukan penyertaan modal kepada beberapa perusahaan swasta dan BUMN. Berikut pada Tabel 1.1 Daftar BUMD yang dimiliki Provinsi Sumatera Barat hingga tahun 2021:

¹⁰Budhisulistiyawati, Ambar, YudhoTarunoMuryantodanAnjar Sri CN. StrategiPengelolaanBadan Usaha Milik Daerah (Bumd)

PerseroUntukMewujudkanPrinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik.Privat Law Vol. III No 2 Juli-Desember 2015. 2015.hlm VII.

¹¹Setiawandkk. Model PelayananPublik yang Berkeadilan : StudiEmpirikpada PDAM Kota Surakarta : laporanPenelitian, (Surakarta : Institute FakultasEkonomiUniversitasMuhammadiyah 2008.Surakarta,). hlm. 2

¹² Ibid

Tabel 1. 1Daftar Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Sumatera Barat 2021

No.	Nama BUMD	Kebijakan Pendirian
1.	PT. Bank Pembangunan Daerah	Perda Nomor 4 Tahun 1973
2.	PT. Andalas Buah Sakato	Perda Nomor 6 Tahun 1995
3.	PT. Dinamika Jaya Sumbar	Perda Nomor 15 Tahun 2007
4.	PT. Garafika	Perda Nomor 14 Tahun 2007
5.	PT. Balairung Citrajaya Sumbar	Perda Nomor 6 Tahun 2009
6.	PT. JAMKRIDA Sumatera Barat	Perda Nomor 15 Tahun 2012
7.	PT. Sijunjung Sumbar Energi	Perda Nomor 5 Tahun 2019

Sumber : Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Barat, 2021

Lazimnya permasalahan yang dihadapi oleh berbagai pemerintah daerah di Indonesia terkait pengelolaan BUMD maka Provinsi Sumatera Barat juga tidak lepas dari permasalahan serupa. Pada Tahun 2017 terdapat 2 (dua) BUMD milik Pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang mengalami permasalahan serius dan dipandang sudah tidak produktif lagi bagi perekonomian daerah sehingga harus dibubarkan atau dilikuidasi, yaitu PT. Andalas Buah Sakato (ABS) dan PT. Dinamika Jaya Sumbar (DJS). Namun demikian disisi lain Provinsi Sumatera Barat juga mendirikan satu BUMD baru yang bernama PT. Sijunjung Sumbar Energi Perseroda (PT.SSE) yang pembentukannya sebagai mandatori dari kebijakan pemerintah pusat terkait dengan *Participating Interest* (PI) 10% eksplorasi minyak bumi dan gas alam di Kabupaten Sijunjung.

Sementara itu dari 5 (lima) BUMD yang masih beroperasi saat ini juga banyak hal yang menjadi tugas berat Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam membenahinya dengan harapan agar tujuan dari pendirian BUMD yaitu untuk meningkatkan pendapatan daerah guna meningkatkan pembangunan daerah dapat tercapai dengan baik. Sebagai pertimbangan dan data awal penelitian penulis memperoleh data kontribusi BUMD Provinsi Sumatera Barat terhadap Pendapatan

Asli Daerah berupa deviden usaha dalam 5 (lima) tahun terakhir sebagaimana Tabel 1.2 berikut :

Tabel 1. 2
Penerimaan PAD Provinsi Sumatera Barat dari BUMD 5 (lima) tahun terakhir

No	BUMD	Tahun				
		2016	2017	2018	2019	2020
1.	PT. Bank Nagari	71,528,382,538	77,058,213,139	77,058,213,139	75.975.948.736	85.627.249.167
2.	PT. Grafika Jaya Sumbar	105,512,378	100,000,000	100,000,000	150.000.000	-
3.	PT. Balairung Citra Jaya Sumbar	1,548,118,603	-	-	637.786.731	-
4.	PT. Jamkrida	500,706,893	405,458,464	405,458,464	1.032.695.533	1.773.494.760
5.	PT. ATS	Proses Liquidasi	diliquidasi	Liquidasi	Liquidasi	Liquidasi
6.	PT. Dinamika	Proses Liquidasi	diliquidasi	Liquidasi	Liquidasi	Liquidasi
7.	PT. Sijunjung Sumbar Energi	-	-	-	Baru Berdiri	Belum Beroperasi

Sumber : Laporan keuangan masing-masing BUMD tahun 2016 s/d 2020 (diolah)

Pada data tabel di atas dapat dilihat bahwa salah satu BUMD yang jumlah kontribusi PAD nya kecil dan tidak konsisten setiap tahunnya sehingga menjadi perhatian banyak pihak dalam pengelolaan dan perkembangannya yaitu PT. Balairung Citrajaya Sumbar (PT. BCS). Semenjak beroperasi BUMD ini tercatat tidak pernah memperoleh keuntungan secara akuntansi laporan keuangan, meskipun faktanya sampai saat ini juga masih tetap terus bisa beroperasi dan juga tercatat pernah menyetorkan deviden perusahaan sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Sumatera Barat.

PT. BCS sebagai sebuah hasil dari kebijakan publik yang dilahirkan oleh Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat berupa Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Balairung Citrajaya Sumbar¹³, sebagaimana kemudian diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 14 Tahun 2011¹⁴. Gagasan pendirian BUMD ini berawal dari

¹³Prov.Sumbar.Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2009 Tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Balairung Citrajaya Sumbar Biro Perekonomian. 2009. Padang.

¹⁴Prov.Sumbar. Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2011 Tentang Perubahan Perda No.6 Tahun 2009 tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Balairung Citrajaya Sumbar. 2014. Biro Perekonomian Padang.

kesepakatan bersama antara Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan 19 (sembilan belas) kabupaten/kota di Sumatera Barat yang melahirkan perjanjian kerjasama Nomor 030-24.1-2007 tanggal 22 November 2007 tentang Kerjasama Antar Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan Pemerintah Kabupaten/kota se Sumatera Barat tentang pembangunan Balairung Sumbar di Jakarta. Cikal bakal gedung tersebut merupakan kantor perwakilan Provinsi Sumatera Barat di Jakarta dengan luas bangunan 14.400m² yang terdiri dari 13 lantai dan 3 basement serta tanah seluas 1708m² yang diserahkan kepada PT.BCS sebagai penyertaan modal dalam bentuk modal disetor oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Selain itu juga ditambah dengan penyertaan modal seluruh kabupaten/kota se Sumatera Barat sehingga nilai total investasi awal pendirian PT.BCS adalah sekitar 134,5 miliar.

Hasil penelitian Harefa tentang kajian beberapa BUMD di Indonesia pada tahun 2009 yang salah satu lokusnya adalah Provinsi Sumatera Barat juga menginformasikan hal sama bahwa pembangunan gedung mess berlantai 13 pada areal seluas 1.708 meter persegi itu membutuhkan dana mencapai Rp151,65 miliar. Dana berasal dari patungan antara Pemerintah Provinsi bersama pemerintah daerah 19 Kabupaten/ Kota di Sumbar yang dianggarkan dengan alokasi APBD masing-masing melalui kontrak tahun jamak (2007 dan 2009). Selain itu, dana pembangunan sebesar Rp151,67 miliar itu dicatat sebagai modal disetor dari Pemerintah Provinsi bersama pemerintah daerah 19 Kabupaten/Kota di Sumbar¹⁵.

Sesuai dengan akta pendirian perusahaan, maka BUMD ini berusaha dalam bidang pembangunan, investasi, jasa, industri, perdagangan, perhotelan, dan pariwisata¹⁶. Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut maka perseroan ini dapat

15 Harefa, Mandala. Pengelolaan BUMD/Perusahaan Daerah di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Selatan. 2010. Jurnal Kajian DPR-RI Vol. 15 No. 2 Juni 2010. pp.199-226

16 BAPPELITBANG Provinsi Sumatera Barat. Kajian Keberlangsungan Hotel Balairung. 2019. Padang. .hlm.1

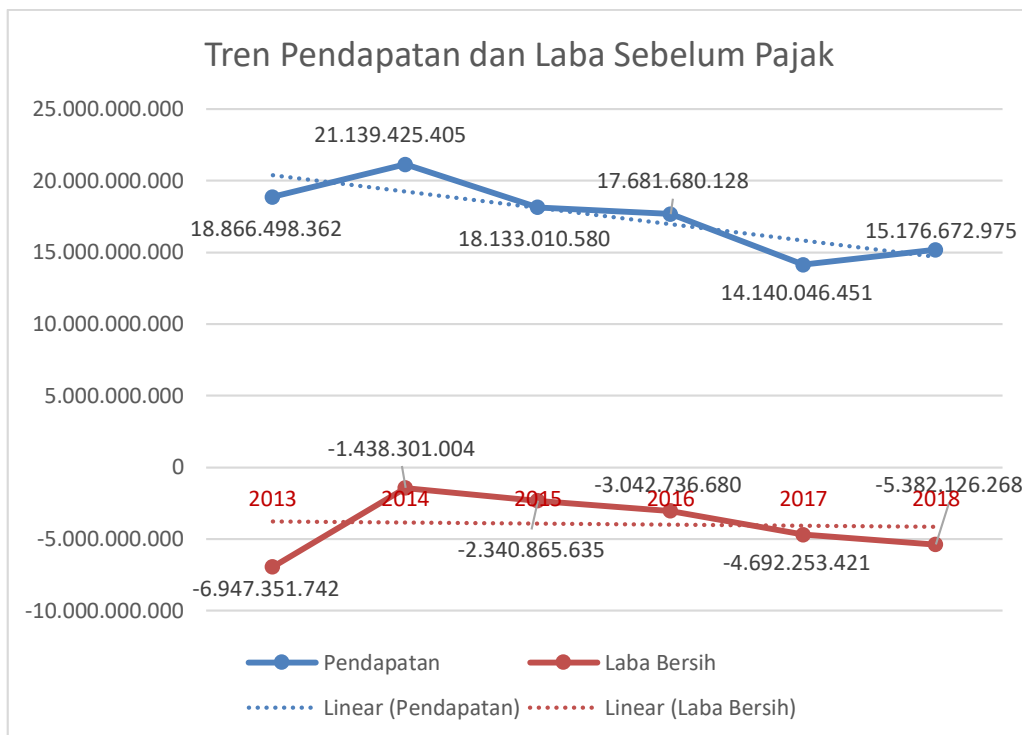
melaksanakan kegiatan di bidang pembangunan perumahan (*real estate*), perhotelan, rumah susun (apartemen), perkantoran, pusat niaga, tempat hiburan, dan kawasan wisata serta fasilitasnya. Selanjutnya juga mendirikan dan menjalankan perusahaan dan usaha-usaha promosi, hotel, rumah susun, ruang kantor, ruang pertokoan, pusat niaga, kawasan wisata beserta fasilitas-fasilitasnya. Mendirikan dan menjalankan perusahaan dan usaha-usaha dibidang yang berhubungan dengan perencanaan, pembuatan, serta pemeliharaan sarana perumahan, perhotelan, rumah susun, perkantoran, pertokoan, pusat niaga, pusat hiburan dan kawasan wisata termasuk lapangan golf, restoran serta tempat-tempat hiburan lain beserta fasilitas-fasilitasnya¹⁷.

Pembentukan BUMD PT. BCS apabila dilihat dari tahap formulasi kebijakannya maka sudah dimulai semenjak adanya kesepakatan bersama Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan kabupaten/kota se Sumatera Barat yang melahirkan Perjanjian Kerjasama pada Tahun 2007 dan akhirnya secara legal PT. BCS didirikan pada Tahun 2009 melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2009. Pada tahap implementasi kebijakan yang diawali dengan pembentukan organ perusahaan (komisaris dan direksi PT. BCS), penyetoran modal awal serta pembangunan fisik Hotel Balairung sehingga usaha perhotelan ini baru mulai berjalan pada akhir Tahun 2012. Artinya pada saat ini PT. BCS telah berdiri selama 12 (dua belas) tahun dan usaha perhotelan sudah beroperasi selama 9 (sembilan) tahun. Namun apabila dilihat secara umum perkembangan PT. BCS maka dari sekian jenis usaha dalam anggaran dasar perusahaan yang baru bisa dikelola oleh PT. BCS hanya bidang perhotelan saja, yaitu Hotel Balairung di Jalan Matraman Raya Nomor 19 Jakarta Timur¹⁸.

17 Biro Perekonomian. Anggaran Dasar PT. Balairung Citrajaya Sumbar. 2009. Padang

18 BAPELITBANG .Loct.cit

Berpedoman kepada bidang usaha yang dikelola oleh PT. BCS saat ini yaitu bisnis perhotelan, maka bisnis hotel bagi pemerintah daerah harusnya memang berorientasi laba karena usaha ini tidak menyangkut pada hajat orang banyak seperti penyediaan kebutuhan air untuk masyarakat, penyediaan sembako dan lain sebagainya sebagaimana halnya usaha yang dilakukan oleh BUMD yang mengelola air bersih. Investasi yang cukup besar dan prospek bisnis perhotelan di Ibu Kota Negara dipandang akan sangat berpotensi memberi kontribusi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah sehingga juga bisa mendukung pembangunan dan perekonomian daerah. Demikian juga halnya apabila dilihat dari sisi sosial budaya bahwa keberadaan Hotel Balairung ini di Jakarta juga merupakan kebanggaan tersendiri dan wujud eksistensi masyarakat Minang di Ibu Kota Negara. Sebagaimana diungkap oleh GM Hotel Balairung Hendras Natanegara pada masa-masa awal beroperasinya hotel di Tahun 2015 bahwa konsep *Muslim Friendly* hotel Balairung yang diangkat selalu menampilkan nuansa Minang dan Islami baik dari desain bangunan, *interior*, *live music*, dan kuliner, sehingga membuat hotel ini diminati oleh banyak kalangan lokal maupun mancanegara. Namun dibalik harapan dan potensi yang dimiliki PT. BCS tersebut ternyata dalam perjalanan pengelolaannya hasil yang diberikan belum sesuai dengan harapan dan bahkan disinyalir terus mengalami kerugian. Dari pengumpulan data awal tentang pendapatan dan laba PT. BCS semenjak beroperasi yang penulis peroleh sebagaimana Gambar 1.1 :



Gambar 1. 1 Tren Pendapatan dan Laba Sebelum Pajak (Sumber : Kajian Keberlangsungan Hotel Balairung, 2019)

Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa sejak mulai beroperasinya Hotel Balairung di Tahun 2013 terus mengalami kerugian. Pendapatan Hotel Balairung terus menurun selama 5 tahun terakhir dari Rp21 miliar pada Tahun 2014 menjadi Rp15 miliar pada Tahun 2018. Akibatnya, rugi sebelum pajak Hotel Balairung juga terus meningkat dari Rp1 miliar pada Tahun 2014 menjadi Rp5 miliar pada Tahun 2018¹⁹.

Berangkat dari kondisi tersebut di atas sehingga keberadaan BUMD ini menuai perhatian dan sorotan dari berbagai pihak, termasuk dari unsur pemerintahan daerah sendiri yaitu DPRD Provinsi Sumatera Barat yang sekaligus merupakan bentuk pelaksanaan fungsi penganggaran dan pengawasannya. Hal tersebut dapat dilihat pada beberapa berita media massa di Sumatera Barat yang menyoroti permasalahan PT. BCS antara lain dari Antara yang memberitakan bahwa dalam rapat dengar pendapat dengan Komisariss PT. Balairung Citrajaya Sumbar dan Pemprov Sumbar, Komisi III

¹⁹ BAPELITBANG .Loct.cit.Hal. 1-2

DPRD Sumatera Barat telah meminta agar pengelolaan Hotel Balairung yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) agar dikelola pihak ketiga karena dinilai tidak menghasilkan keuntungan bagi daerah. Kondisi hotel dipandang sudah tidak sehat walaupun dana yang diinvestasikan besar yaitu mencapai Rp180 miliar yang berasal dari APBD Sumbar, namun tidak memberi dampak bagi keuangan daerah. Hasil laporan yang diterima setiap tahun hotel ini selalu dinyatakan merugi padahal tingkat kunjungan hotel mencapai angka 60%. Selain itu dana yang telah diinvestasikan di hotel tersebut besar dan mereka tidak ada kewajiban mengembalikan modal usaha²⁰.

Sorotan dan perhatian DPRD Provinsi Sumatera Barat ini terus berlanjut, pada awal Tahun 2020 DPRD kembali mempertanyakan dengan menggunakan hak interpelasinya kepada Gubernur selaku Kepala Daerah Provinsi Sumatera Barat. Hak tersebut disampaikan oleh DPRD kepada Gubernur Sumatera Barat pada tanggal 9 Maret 2020 yang salah satunya isinya terkait dengan pengelolaan PT. BCS bahkan baru saja pada awal Tahun 2021 DPRD juga membentuk Panitia Khusus (Pansus) terkait dengan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK terhadap BUMD PT. BCS Tahun 2018-2020.

Sorotan tidak hanya datang dari lembaga legislatif saja yang notabene juga masih bagian dari pemerintahan daerah, melainkan juga dari kalangan profesional dan akademisi. Rinaldi Munaf, seorang akademisi dan ekonom pada salah satu perguruan tinggi di Sumatera Barat yang memandang bahwa seharusnya perlu diadakan studi kelayakan secara mendalam saat bangunan PT. BCS itu dialihgunakan dari kantor menjadi hotel²¹. Dari hasil studi kelayakan tentu akan bisa diketahui apakah bangunan tersebut layak dialihfungsikan menjadi hotel, terutama apabila dilihat dari besarnya

20 Mario Sofia Nasution. BeritaAntaraSumbar, Rabu 30 Maret 2019. Padang.

21 Rinaldi Munaf. BeritaAntaraSumbar, Rabu 30 Maret 2019. PakarAkuntansiUnand. 2019.

nilai investasi. Hal ini menurut beliau akhirnya terbukti bahwa akar masalah Hotel Balairung terletak pada tata kelola yang buruk dan beban penyusutan yang tinggi²².

Pakar Ekonomi lainnya dari Universitas Andalas, Syafruddin Karimi berpandangan bahwa rentetan masalah yang terjadi di Hotel Balairung yang dikelola oleh PT. Balairung Citrajaya Sumbar tersebut membuktikan bahwa penanaman modal Sumbar pada perhotelan dengan lokasi di DKI Jakarta adalah ide yang keliru. Pertanyaannya adalah apakah kekeliruan itu dilanjutkan atau akan dihentikan? dan berharap agar Pemerintah Provinsi Sumatera Barat meninjau kembali segala kebijakan terkait dengan Hotel Balairung²³.

Fenomena kebijakan publik tersebut diduga rentan terjadi dalam regulasi yang mengatur tentang sebuah pengelolaan usaha atau sumberdaya oleh pemerintah sebagaimana BUMD, seperti diungkap oleh Riyanto dalam hasil penelitian tentang Evaluasi Kebijakan Pengusahaan Pariwisata Alam di Kawasan Pelestarian Alam (Undang-Undang No. 5 Tahun 1990) yang menunjukkan bahwa adanya kendala dan hambatan bagi pemegang izin pengusahaan pariwisata alam sehingga pengusahaan pariwisata alam belum berjalan sebagaimana mestinya dikarenakan kebijakan yang ditetapkan dianggap tidak rasional ditinjau dari aspek bisnis²⁴.

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan yaitu untuk memberi solusi atau memecahkan masalah yang dihadapi publik. Kekurangan atau kesalahan kebijakan publik akan dapat diketahui setelah kebijakan publik tersebut dilaksanakan, keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik dapat dilihat dari dampak yang ditimbulkan sebagai hasil evaluasi atas pelaksanaan suatu

22 _____BeritaHaluanSumbar, Rabu 30 Maret 2019. PakarAkuntansiUnand. 2019.

23 _____BeritaHarian Haluan.com. 02 Januari 2019. <https://www.harianhaluan.com/news/detail/72464/tak-bermanfaat-lebih-baik-tutup-usut-tuntas-hotel-balairung>

24Riyanto, Budi. EvaluasiKebijakanPengusahaanPariwisataAlam di KawasanPelestarianAlam.UI - Tesis.Jakarta

kebijakan²⁵. Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran.²⁶ Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. Demikian halnya dengan kebijakan tentang BUMD di setiap daerah, dimana untuk mengetahui apakah tujuan atau dampak yang ingin diraih dari kebijakan tersebut sudah tercapai atau belum adalah dengan melakukan evaluasi terhadap kebijakan dimaksud.

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat selaku pembuat kebijakan tentang pendirian BUMD PT. BCS tentu mengharapkan bahwa kebijakan ini dapat berjalan sesuai dengan harapan sehingga mencapai tujuannya. Namun berbagai permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaannya tentu saja merupakan salah satu gejala kegagalan dalam implementasi kebijakan. Dari 5 (lima) BUMD yang beroperasi saat ini maka PT. BCS merupakan salah satu yang problematis dan mendapat perhatian dari berbagai pihak sehingga sepatutnya dilakukan kajian evaluasi untuk mengetahui penyebab dari gejala kegagalan dan proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektivitas dampak kebijakan. Mengutip pendapat Hogwood dan Gunn (1984) bahwa kegagalan kebijakan sebagai non-implementasi dimana kebijakan tersebut tidak diberlakukan sebagaimana dimaksud, atau penerapan yang tidak berhasil dimana, kebijakan diberlakukan tetapi keadaan sedemikian rupa sehingga kebijakan tersebut gagal untuk mencapai hasil atau hasil yang diinginkan²⁷.

Dari uraian di atas diduga bahwa tidak semua kebijakan berjalan lancar dan berhasil mencapai tujuan yang telah ditentukan. Banyak hal yang mempengaruhi

25 Ramdhani & Ramdhani. 2017. Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. Jurnal Publik Vol. 11; No. 01; 2017; 1-12. Hlm.1

26 Dunn, WN. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua. Cetakan kelima. Terjemahan Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus H. Hadnadan Erwan Agus P. 2003. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press

27 Allan McConnell. Kebijakan dan Administrasi Publik. 2015. New South Wales, Australia. E Book

keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Oleh karena itu menarik untuk mengetahui bagaimana efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan kebijakan BUMD PT. BCS dengan melakukan kajian evaluasi kebijakan menggunakan indikator Althaus, Brigman & Davis yaitu indikator input, proses, output, dan outcome dari kebijakan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana Evaluasi Kebijakan Pendirian Badan Usaha Milik Daerah PT. Balairung Citrajaya Sumbar?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui efektifitas dan efisiensi kebijakan pendirian Badan Usaha Milik Daerah PT. Balairung Citrajaya Sumbar sebagai salah satu produk kebijakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini bisa berkontribusi bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya dalam kajian evaluasi Kebijakan Badan Usaha Milik Daerah sehingga dapat menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi masukan, pertimbangan, dan referensi bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam menentukan arah kebijakan BUMD PT. Balairung Citrajaya Sumbar.