

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemberlakuan kebijakan pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mendeskripsikan bahwa setiap pemerintah daerah baik pemerintah daerah propinsi maupun pemerintah daerah kabupaten dituntut untuk mampu membiayai berbagai pembangunan daerahnya. Hal tersebut menjelaskan bahwa setiap daerah diharuskan untuk memiliki kemampuan dalam upaya mengoptimalkan berbagai potensi sumberdaya yang dimilikinya baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam.

Kemampuan untuk menganalisis berbagai potensi sumber daya daerah dan mengoptimalkan secara tepat akan menjadi sumber kekuatan daerah dalam melanjutkan roda pembangunan pada daerah tersebut. Pada hubungan ini, sebagai sumber-sumber penerimaan daerah keseluruhannya dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi ini adalah: (a) Pendapatan Asli Daerah; (b) Dana Perimbangan; (c) Pinjaman Daerah dan (d) Lain-lain Penerimaan yang sah. Adapun sumber PAD tersebut meliputi; (a) hasil pajak daerah; (b) hasil retribusi daerah; (c) hasil perusahaan milik daerah dan hasil kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan (d) lain-lain PAD yang sah.

Pada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pemanfaatan potensi daerah, pemerintah daerah pada hakikatnya dapat mendirikan beberapa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat namun disisi lain Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) juga bertujuan untuk memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dua peranan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ini sering menimbulkan permasalahan dalam pengelolaannya, hal ini karena jika Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) hanya mengejar fungsi sosial maka fungsi sebagai penyokong sumberdana pembangunan daerah akan menurun, namun disisi lain jika fungsi sebagai penyokong sumber pendapatan daerah ditingkatkan dikhawatirkan fungsi sosial Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tidak akan optimal.

Selanjutnya dalam upaya peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dapat menganggarkan dan merealisasikan pembiayaan dalam bentuk penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Adapun pelaksanaan penyertaan modal pemerintah daerah kedalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Perlu diingat bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran

berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan. Penambahan penyertaan modal oleh Pemda bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

Pada sisi ini kebijakan penyertaan modal dewasa ini terus dilakukan di berbagai daerah termasuk di daerah dalam wilayah Provinsi Lampung. Tercatat terdapat kabupaten dan kota melakukan penyertaan modal pada BUMD. Ini memperlihatkan bahwa BUMD hampir setiap tahun diberikan penyertaan modal dalam menjalankan usahanya. Untuk lebih jelasnya berikut dibawah ini merupakan tabel yang menjelaskan penyertaan modal Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung:

Tabel 1.1
Penyertaan Modal pada Kabupaten/Kota Tahun 2008 s.d Tahun 2012

No	Kabupaten/Kota	Total
1	Kota Bandar Lampung	8.957.000.000,00
2	Kota Metro	4.000.000.000,00
3	Kab. Lampung Utara	19.299.613.165,00
4	Kab. Lampung Selatan	0,00
5	Kab. Lampung Barat	6.000.000.000,00
6	Kab. Lampung Timur	7.250.000.000,00
7	Kab. Lampung Tengah	3.000.000.000,00
8	Kab. Tanggamus	7.781.703.000,00
9	Kab. Tulangbawang	22.926.500.000,00
10	Kab. Way Kanan	6.500.000.000,00
Jumlah		85.714.816.165,00

Sumber : Laporan Hasil Pemeriksaan LKPD TA 2008 s.d 2012, BPK RI Perwakilan Provinsi Lampung (*audited*)

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa terdapat kabupaten dan kota di provinsi lampung yang melakukan penyertaan modal kepada BUMD dengan total penyertaan modal tersebut mencapai Rp. 85.714.816.165,00. Besaran

nominal penyertaan modal tersebut memperlihatkan bahwa penyertaan modal dideskripsikan pada kebutuhan BUMD dalam meningkatkan kinerja perusahaan. Perlu ditekankan bahwa penyertaan modal yang dilakukan pada BUMD pada dasarnya adalah investasi yang tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan, tetapi untuk mendapatkan dividen dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga hubungan kelembagaan.

Permasalahan yang terjadi ketika pemberian penyertaan modal oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Lampung kurang dimanfaatkan secara optimal dalam memperkuat struktur permodalan perusahaan daerah sehingga kurang terjadi peningkatan kapasitas usaha. Permasalahan ini tentunya menggambarkan bahwa penyertaan modal pada realitasnya kurang mendorong BUMD setempat menjadi lebih maju dan kompetitif, bahkan yang terjadi ketika penyertaan modal tersebut memberikan ketergantungan terhadap BUMD dalam menjalankan roda usahanya.

Fenomena yang hampir sama terjadi juga pada segi kebijakan pimpinan dalam kegiatan usaha BUMD. Permasalahan ini cukup dilematis ketika seorang pemimpin mempunyai tanggung jawab baik secara fisik maupun spiritual terhadap keberhasilan aktivitas kerja dari yang dipimpin. Ketika kebijakan pemimpin tersebut tidak relevan dalam memperbaiki kondisi perusahaan, maka yang terjadi adalah penurunan kinerja dari BUMD. Secara umum kebijakan pimpinan merupakan serangkaian tindakan yang dibuat oleh seseorang atau sekelompok pimpinan dalam rangka menciptakan suatu kondisi yang statis oleh karena suatu situasi yang ditandai dengan berbagai problem. Hal ini mengindikasikan bahwa

suatu kebijakan pemimpin bukan saja harus konstruktif, melainkan juga harus prosedural, efektif dan efisien.

Berdasarkan observasi dapat diketahui bahwa tidak semua penetapan kebijakan dilakukan oleh manajemen puncak, tetapi yang pasti, makin tinggi kedudukan manajer dalam struktur organisasi, makin penting pula peranannya dalam penetapan kebijakan. Hal ini dapat dimengerti karena manajer organisasi adalah pengambil kebijakan/keputusan yang tertinggi. Meskipun para manajer tingkat bawah hanya melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh atasan pada tingkat yang lebih tinggi, namun ada kalanya mereka juga membuat kebijakan sendiri sebagai pedoman mereka dan bawahan mereka.

Peran strategis dalam kebijakan pimpinan pada prinsipnya dapat mendukung dan menghambat kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), hal ini tentunya membutuhkan pimpinan yang mengerti terhadap berbagai kebijakan yang akan diambil. Adapun kebijakan-kebijakan pimpinan yang bersifat strategis dan efektif tentu menjadi sebuah dorongan positif bagi kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam menyongsong kesuksesan. Namun konsep tersebut tidak ditemukan dalam menilai bagaimana kinerja BUMD khususnya mengenai kontribusi BUMD dalam memberikan peranan peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Siegel dan Shim (1994) memberikan batasan yang lebih rinci tentang kinerja, yaitu sebuah pernyataan yang menyajikan ukuran hasil yang sebenarnya dari beberapa kegiatan pribadi atau kesatuan pada periode waktu yang sama dan dibandingkan dengan anggaran atau ukuran standar yang diperoleh dengan

beberapa asumsi keadaan selama periode yang sama pula. Konsep ini memperlihatkan bahwa kinerja perusahaan merupakan tingkat pelaksanaan tugas (kemampuan kerja) yang bisa mencapai baik sebagian atau semua aktivitas yang ada dalam sebuah organisasi dengan menggunakan kemampuan yang ada dan batasan-batasan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan perusahaan BUMD khususnya dalam memberikan kontribusi yang maksimal terhadap PAD.

Peingkatan kontribusi BUMD terhadap Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung begitu rendah, ini memperlihatkan bahwa kinerja BUMD belum memberikan implikasi yang signifikan terhadap peranannya dalam Pendapatan Asli Daerah. Untuk lebih jelasnya berikut dibawah ini merupakan tabel yang menjelaskan kontribusi/bagi hasil BUMD pada Kabupaten/Kota Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung

Tabel 1.2
Kontribusi/Bagi Hasil BUMD pada Kabupaten/Kota

Kabupaten/Kota	2008	2009	2010	2011	2012
Kota Bandar Lampung	2.509.144.000,00	3.087.055.409,20	3.449.399.341,17	5.631.089.632,00	6.631.089.632,00
Kota Metro	520.452.000,00	665.120.737,49	937.823.489,86	1.576.543.753,00	2.056.949.123,00
Kab. Lampung Utara	863.028.000,00	1.065.993.974,10	1.362.316.168,64	2.203.677.148,04	2.923.139.536,05
Kab. Lampung Selatan	2.534.792.000,00	2.883.841.467,39	3.178.856.138,51	4.818.047.644,00	5.252.537.097,00
Kab. Lampung Barat	654.408.000,00	857.559.329,00	1.091.608.569,52	1.887.192.478,00	2.226.495.348,00
Kab. Lampung Timur	682.956.000,00	813.566.467,32	1.081.836.711,30	1.359.157.591,00	1.481.725.835,00
Kab. Lampung Tengah	2.909.700.000,00	2.860.569.809,37	3.287.315.011,93	4.836.445.873,00	5.313.645.726,00
Kab. Tanggamus	1.377.216.000,00	1.543.260.026,91	1.604.455.696,36	2.447.487.648,00	2.668.201.026,00
Kab. Tulangbawang	661.840.000,00	821.103.259,23	1.186.991.843,57	2.752.787.729,00	2.063.854.607,00
Kab. Way Kanan	252.540.000,00	500.050.132,24	640.971.550,78	920.206.922,29	1.099.258.343,00
Jumlah	12.966.078.008,00	15.098.122.621,25	17.821.576.531,64	28.432.638.429,33	31.716.898.285,05

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan LKPD TA 2008 sd TA 2011, BPK RI Perwakilan Provinsi Lampung (audited)

Berdasarkan tabel 1.2 di atas maka terlihat bahwa kinerja BUMD 2008 sampai 2012 dalam bentuk kontribusi ke pemerintah daerah mengalami fluktuasi.

Selama periode tersebut BUMD di Provinsi Lampung menunjukkan peningkatan kinerjanya walaupun tidak signifikan. Secara umum kinerja BUMD tersebut cukup memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan pendapatan asli daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung.

Peningkatan pendapatan asli daerah tidak hanya dipengaruhi oleh kinerja BUMD akan tetapi dipengaruhi juga oleh kebijakan daerah yang memiliki kontribusi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi). Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dan segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. Pendapatan asli daerah itu sendiri, dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin. Oleh karena itu peningkatan pendapatan tersebut merupakan hal yang dikehendaki setiap daerah.

Pada kaitannya, dengan kebijakan pimpinan BUMD maka berdasarkan hasil observasi kebijakan daerah yang ditetapkan oleh BUMD kabupaten/kota di Provinsi Lampung belum cukup efektif dalam meningkatkan kinerja BUMD. Hal ini dikarenakan kebijakan Pimpinan BUMD tersebut masih tidak komprehensif

dan kurang mengikuti perkembangan pasar yang terus berkembang sehingga BUMD cenderung kurang memiliki peranan yang strategis dalam hal menjalankan usaha pada suatu wilayah.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam dalam bentuk tesis dengan judul “**Analisis Penyertaan Modal Kabupaten/Kota dan Kebijakan Pimpinan BUMD serta Pengaruhnya Terhadap Kinerja BUMD (Studi Kasus Pada 10 Kabupaten/Kota Provinsi Lampung)**”

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah penyertaan modal berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja BUMD?
2. Apakah kebijakan pimpinan BUMD berpengaruh signifikan terhadap kinerja BUMD?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini, adalah :

1. Untuk memperoleh bukti empiris bahwa penyertaan modal BUMD berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja BUMD.
2. Untuk memperoleh bukti empiris bahwa kebijakan pimpinan berpengaruh signifikan terhadap kinerja BUMD.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara rinci manfaat yang dapat diharapkan dari hasil penelitian adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam teori pengambilan keputusan dalam kegiatan manajemen organisasi.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah daerah terutama dalam penyertaan modal dan kebijakan keuangan daerah sehingga dimungkinkan dapat meningkatkan kinerja BUMD.

1.5 Kerangka Penelitian

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah maka setiap pemerintah daerah baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten dituntut untuk mampu membiayai pembangunan daerahnya. Untuk itu maka setiap daerah harus mampu mengoptimalkan potensi sumberdaya yang dimilikinya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam. Kemampuan untuk menganalisis potensi daerah dan mengoptimalkan secara tepat akan menjadi sumber kekuatan daerah dalam melanjutkan roda pembangunan.

Pada upaya pemanfaatan potensi daerah, pemerintah daerah dapat mendirikan beberapa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat namun disisi lain Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) juga bertujuan untuk memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dua peranan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ini sering menimbulkan permasalahan dalam pengelolaannya, hal ini karena jika Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) hanya mengejar fungsi sosial maka fungsi sebagai penyokong sumberdana pembangunan daerah akan menurun, namun disisi lain jika fungsi sebagai penyokong sumber pendapatan daerah ditingkatkan dikhawatirkan fungsi sosial Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tidak akan optimal.

Selanjutnya dalam upaya peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD, pemerintah daerah dapat menganggarkan dan merealisasikan pembiayaan dalam bentuk penyertaan modal. Penyertaan modal pemerintah daerah kedalam perusahaan daerah adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Perlu diingat bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan. Penambahan penyertaan modal oleh Pemda bersumber dari APBD tahun anggaran

berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

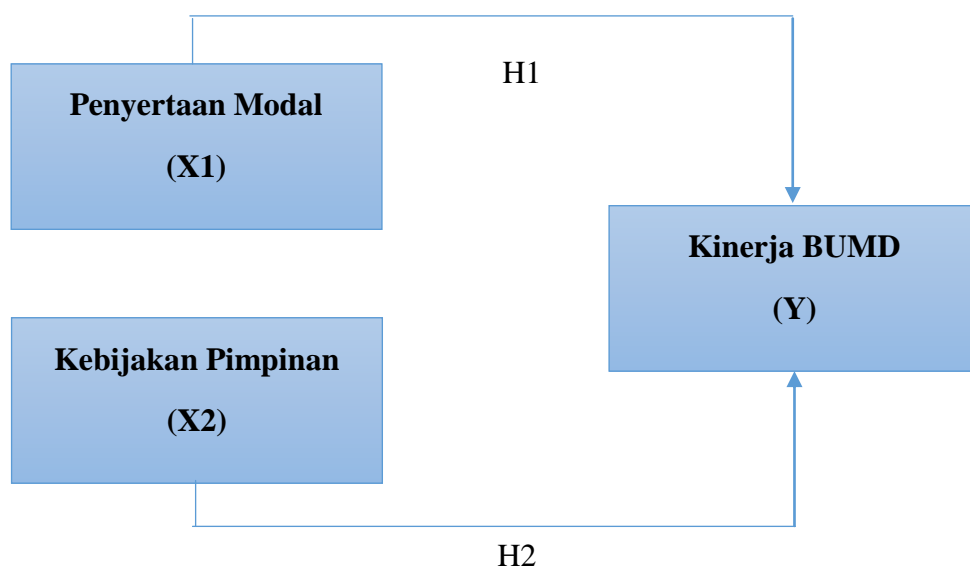
Pada prinsipnya penyertaan modal yang dilakukan pada BUMD pada dasarnya adalah investasi yang tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan, tetapi untuk mendapatkan dividen dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga hubungan kelembagaan. Berdasarkan hasil penelitian Sudarno (2008) menjelaskan bahwa penyertaan modal dapat memberikan daya dorong tinggi terhadap kinerja. Ini membuktikan bahwa dengan dilakukannya penyertaan modal oleh pemerintah daerah dapat memungkinkan terjadinya peningkatan kinerja BUMD.

Selanjutnya pada sisi kebijakan pimpinan BUMD dimana pemimpin memiliki peran yang strategis dalam mengupayakan peningkatan kinerja. Adapun pimpinan sebagaimana Fiedler (1964) menjelaskan bahwa pemimpin adalah seseorang di dalam kelompok yang memberi perintah dan mengkoordinasikan tugas-tugas yang berkaitan dengan aktivitas kelompok atau orang yang secara serentak mengerjakan fungsi-fungsi pemimpin didalam kelompok apabila pemimpin yang terpilih tidak hadir. Secara umum kebijakan pimpinan merupakan serangkaian tindakan yang dibuat oleh seseorang atau sekelompok pimpinan dalam rangka menciptakan suatu kondisi yang statis oleh karena suatu situasi yang ditandai dengan berbagai problem.

Kontz et. Al. (1990) juga menjelaskan bahwa tidak semua penetapan kebijakan dilakukan oleh manajemen puncak, tetapi yang pasti, makin tinggi kedudukan manajer dalam struktur organisasi, makin penting pula peranannya

dalam penetapan kebijakan. Hal ini dapat dimengerti karena manager organisasi adalah pengambil kebijakan/keputusan yang tertinggi. Meskipun para manager tingkat bawah hanya melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh atasan pada tingkat yang lebih tinggi, namun ada kalanya mereka juga membuat kebijakan sendiri sebagai pedoman mereka dan bawahan mereka.

Peran strategis dalam kebijakan pimpinan pada prinsipnya dapat mendukung dan menghambat kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), hal ini tentunya membutuhkan pimpinan yang mengerti terhadap berbagai kebijakan yang akan diambil. Adapun kebijakan-kebijakan pimpinan yang bersifat strategis dan efektif tentu menjadi sebuah dorongan positif bagi kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam menyongsong kesuksesan. Berdasarkan uraian sebelumnya telah mendeskripsikan kerangka pemikiran penelitian ini yang dapat dilihat pada skema berikut:



Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran

1.6 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut diatas, hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

Hipotesis 1 Penyertaan modal BUMD berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja BUMD

Hipotesis 2 Kebijakan pimpinan berpengaruh signifikan terhadap kinerja BUMD