

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

1. Pengertian BUMD

Disamping Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dikenal juga Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 dikenal dengan nama Perusahaan Daerah. Perusahaan Daerah didirikan berdasarkan peraturan daerah, dan merupakan badan hukum, serta kedudukannya diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut. Badan usaha milik daerah (BUMD) adalah suatu badan yang dikelola oleh daerah untuk menggali potensi daerah, yang bertujuan untuk menambah pendapatan asli daerah yang berguna untuk pembangunan daerah tersebut.

Perusahaan daerah adalah suatu produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggaraan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 32 tentang Pemerintah Daerah Pasal 177 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD yang

pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Modal perusahaan daerah terdiri dari seluruh atau sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Modal perusahaan daerah yang untuk seluruhnya terdiri atas kekayaan suatu daerah dipisahkan tidak terdiri atas saham. Sebaliknya modal perusahaan daerah yang sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, modal itu terdiri atas saham. Saham perusahaan daerah terdiri atas saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh daerah, sedangkan saham biasa dapat dimiliki oleh daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia dan pesertanya terdiri dari warga Indonesia. Besarnya jumlah nominal saham prioritas dan saham biasa ditetapkan dalam peraturan pendirian perusahaan daerah.

2. Tujuan Badan Usaha Milik Daerah

Badan usaha milik daerah (BUMD) bertujuan untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dan seluas-luasnya demi meningkatkan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan daerah itu sendiri.

3. Fungsi Badan Usaha Milik Daerah

Fungsi badan usaha milik daerah (BUMD) adalah sebagai fasilitator dalam menjalankan otonomi daerah, yang berfungsi membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya yang

berlandaskan pada otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah harus dapat membiayai rumah tangganya sendiri dengan mengandalkan pendapatan asli daerah, salah satu aset daerah adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mempunyai tujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya yang nantinya akan diberikan sebagian kepada pemerintah dalam hal peningkatan pendapatan asli daerah.

B. Tinjauan Tentang Kinerja

1. Definisi Kinerja

Bernardin dan Russel dalam Ruky (2002:15) memberikan pengertian atau kinerja sebagai berikut :

“performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during time period”. Prestasi atau kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan selama kurun waktu tertentu.

Menurut Gibson, dkk (2003: 355), *job performance* adalah hasil dari pekerjaan yang terkait dengan tujuan organisasi, efisiensi dan kinerja keefektifan kinerja lainnya. Sementara menurut Ilyas dalam Ruky (2002: 16) kinerja adalah penampilan hasil kerja personil maupun dalam suatu organisasi. Penampilan hasil karya tidak terbatas kepada personil yang memangku jabatan fungsional maupun struktural tetapi juga kepada keseluruhan jajaran personil di dalam organisasi.

Pengertian kinerja lainnya dikemukakan oleh Payaman Simanjuntak dalam Ruky (2002: 16) yang mengemukakan kinerja adalah tingkat pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu. Kinerja perusahaan adalah tingkat pencapaian hasil dalam rangka mewujudkan tujuan perusahaan. Manajemen kinerja adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja perusahaan atau organisasi, termasuk kinerja masing-masing individu dan kelompok kerja di perusahaan tersebut.

Menurut Irawan dalam Ruky (2002:16), bahwa kinerja (*performance*) adalah hasil kerja yang bersifat konkret, dapat diamati, dan dapat diukur. Jika kita mengenal tiga macam tujuan, yaitu tujuan organisasi, tujuan unit, dan tujuan pegawai, maka kita juga mengenal tiga macam kinerja, yaitu kinerja organisasi, kinerja unit, dan kinerja pegawai.

Dessler dalam Ruky (2002: 16) berpendapat : Kinerja (prestasi kerja) karyawan adalah prestasi aktual karyawan dibandingkan dengan prestasi yang diharapkan dari karyawan. Prestasi kerja yang diharapkan adalah prestasi standar yang disusun sebagai acuan sehingga dapat melihat kinerja karyawan sesuai dengan posisinya dibandingkan dengan standar yang dibuat. Selain itu dapat juga dilihat kinerja dari karyawan tersebut terhadap karyawan lainnya.

Berdasarkan beberapa pendapat tentang kinerja dan prestasi kerja dapat disimpulkan bahwa pengertian kinerja maupun prestasi kerja mengandung substansi pencapaian hasil kerja oleh seseorang. Dengan

demikian bahwa kinerja maupun prestasi kerja merupakan cerminan hasil yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang. Kinerja perorangan (*individual performance*) dengan kinerja lembaga (*institutional performance*) atau kinerja perusahaan (*corporate performance*) terdapat hubungan yang erat. Dengan perkataan lain bila kinerja karyawan (*individual performance*) baik maka kemungkinan besar kinerja perusahaan (*corporate performance*) juga baik.

2. Manajemen Kinerja

Menurut Ibrahim (2008: 77) beberapa pengertian mengenai Manajemen Kinerja adalah:

- a. Usaha kegiatan dan program yang diprakarsai dan dilaksanakan oleh pimpinan organisasi (perusahaan) untuk mengarahkan dan mengendalikan prestasi karyawan (Ruky, 2001: 6). Kegiatannya meliputi seluruh proses manajemen, mulai menetapkan tujuan dan sasaran, perencanaan, pengorganisasian, pengerakan/pengerahan serta evaluasi dan hasilnya. Karena harus jelas tujuan sistem kerjanya (apa yang dinilai) dan mestinya berlaku untuk seluruh karyawan (pimpinan dan karyawan). Penilaian harus bersifat timbal balik dan mengikutsertakan pihak-pihak yang ada hubungannya dengan penilaian kinerja tersebut (misalnya pelanggan, masyarakat, mitra dan lainnya) (Ruky, 2001: 1-8).
- b. Manajemen Kinerja (*performance managemen*) pada prinsipnya meliputi seluruh aspek yang menghasilkan prestasi kerja suatu organisasi. Mestinya meliputi seluruh upaya meningkatkan sarana-

prasarana-proses atau metode kerja-kemampuan sumberdaya manusianya berikut gairah dan motivasi kerjanya-kualitas bahan baku dan unsur-unsur pendukung lainnya. Dalam praktiknya, karena begitu kompleksnya, biasanya lebih ditekankan pada upaya peningkatan prestasi kerja karyawan (Ruky, 2001: 7-12).

- c. Roger Below (1961: 370) dalam Ibrahim (2008: 78) mengatakan manajemen kinerja sebagai : “*A periodical evaluation on the value of an individual employee for his/her organization, conducted by his/her superior or by some one in a position to evaluate his/her performance*”.

Dari berbagai pengertian di atas, dapat dipahami bahwa secara utuh sebenarnya manajemen kinerja adalah upaya untuk meningkatkan prestasi suatu organisasi secara keseluruhan dengan titik tumpu pada peningkatan prestasi dari manusianya. Fokus perhatian pada upaya meningkatkan prestasi anggota suatu organisasi, sehingga dapat menghasilkan produk yang berkualitas dalam bentuk barang dan jasa.

Pendekatan dalam manajemen kinerja telah berkembang dari berpusat pada individu-berpusat pada pekerjaan hingga berpusat pada hasil. Dalam pernyataannya, manajemen yang baik, hendaknya menganut pendekatan kesisteman dengan model masukan-proses-keluaran; sehingga ketiga pendekatan tersebut di atas dengan berbagai interaksinya dengan lingkungan dapat dikelola secara terintegrasi dan bersifat *holistic*, karena itu sebaiknya disebut Sistem Manajemen Kinerja.

Manfaat Sistem Manajemen Kinerja antara lain:

- a. Meningkatkan prestasi karyawan baik secara perseorangan maupun kelompok, dan akhirnya dapat meningkatkan prestasi organisasi secara keseluruhan.
- b. Menunjang minat dan prestasi, apalagi kalau diikuti perangkat *reward and punishment system* yang tepat (misalnya *merit system* sebagai standar).
- c. Membantu menyusun program pendidikan dan latihan (program pemberdayaan) yang sesuai.
- d. Memberikan kesempatan kepada karyawan untuk memberikan umpan balik yang bermanfaat, sehingga sistem kinerja akan bekerja dengan baik, tidak mengalami stagnansi.

Sistem Manajemen Kinerja akan berjalan efektif jika terpenuhi berbagai syarat, antara lain:

- a. Ada relevansi antara faktor-faktor yang diukur dengan objek (pekerjaannya) atau instrumen pengukurannya *valid and reliable*.
- b. Sensitif terhadap perbedaan-perbedaan kinerja karyawan, sehingga penilaian tidak bersifat pukul rata (artinya ada penilaian pribadi dan kelompok).
- c. Model dan operasionalisasi sistem dapat dipahami dengan baik oleh semua pihak yang terlibat didalamnya.
- d. Sistem Manajemen Kinerja kurang berhasil, bila standar /tolok ukurnya tidak objektif, penilaian yang berpihak (subjektif), sistem saran dan umpan balik yang kurang baik, dan komunikasi yang

- kurang baik antara pihak-pihak yang terlibat di dalam system manajemen kinerja tersebut (Oliver, 1985; Desller, 1994, dalam Ruky, 2001: 28-32).
- e. Dari kajian singkat mengenai sistem Manajemen Kinerja sebagai upaya pemberdayaan organisasi, pada dasarnya bersifat sistematis, meliputi upaya pengikatan kinerja manusia dan sarana pendukungnya. Dengan fokus peningkatan kinerja personil sekalipun, sifat kesisteman ini tidak boleh diabaikan, terutama menyatukan pendekatan manusia-pekerjaan-hasil yang ingin dicapai, haruslah terprogram dengan baik, sesuai dengan model kesisteman serta perangkat teknis yang sesuai pula.
 - f. Peningkatan kinerja sumber daya manusia (SDM) akan lebih maksimal hasilnya dengan menganut prinsip pemberdayaan kelompok/ unit sehingga dapat cepat dimanfaatkan bagi peningkatan kinerja organisasi/ administrasi publik.

C. Tinjauan Tentang Good Corporate Governance (GCG)

1. Pengertian dan Prinsip-prinsip Good Corporate Governance (GCG)

Menurut Ibrahim (2008: 144) perkembangan definisi tentang *corporate governance* sendiri jika diruntu berdasarkan tahunnya akan memperlihatkan dinamika pengertiannya. Bahkan unsur-unsur yang membantu berfungsinya GCG sendiri tidak lagi berasal dari teori agensi (yaitu pengelola perusahaan; dewan komisaris; pemegang saham; pemberi pinjaman; remunisasi; dividen; berjalannya pasar modal;

berjalannya pasar tenaga kerja manjerial; serta *market for corporate control*) melainkan bertambah dengan informasi; transparansi; akuntabilitas; keterbukaan dan kerahasiaan; *code of conduct* dan aturan; jaminan hukum dan masih bertambah dengan investors (individu, institusi); hak (hak bagi pemegang saham; hak bagi pemberi pinjaman; perangkat hukum dan jaminan hukum).

Pengertian *corporate governance* telah dirumuskan oleh beberapa orang, diantaranya:

- a) William (1985) dalam Ibrahim (2008: 145) mengemukakan, “*corporate governance* adalah himpunan kompleks kendala bentuk yang tawar-menawar di atas-kuasa sewa yang dihasilkan oleh perusahaan.
- b) La Porta; Lopez de Silaens; Schleifer and Vishny (1997-1999) dalam Ibrahim (2008: 145) menyatakan, *corporate governance* adalah seperangkat mekanisme melalui mana investor luar melindungi diri terhadap pengambilalihan oleh orang dalam.
- c) Alexander Dyck (2000) dalam Ibrahim (2008: 145) mengemukakan, tata kelola perusahaan adalah himpunan kompleks kendala sosial didefinisikan yang mempengaruhi kesediaan untuk melakukan investasi dalam perusahaan dalam pertukaran perjanjian.
- d) Moeljono (2005: 27) mengatakan, “ GCG merupakan sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai

tambah (*value added*) untuk semua stakeholder. Ada dua hal yang ditekankan dalam konsep ini, pertama, pentingnya hak pemegang saham untuk memperoleh informasi dengan benar (akurat) dan tepat pada waktunya, dan kedua, kewajiban perusahaan untuk melakukan pengungkapan (*disclosure*) secara akurat, tepat waktu dan transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan dan *stakeholder*.

Corporate Governance diperlukan agar seluruh pihak memperoleh manfaat dari investasi. Hal ini seperti diungkapkan Porter (1996:6), yaitu “Meskipun kritikus sering menyalahkan kekurangan industri Amerika di cakrawala waktu singkat, tata kelola perusahaan tidak efektif, atau tingginya biaya modal, masalah ini hanya gejala dari masalah yang lebih besar. apa yang menjadi masalah di sini adalah efektivitas sistem seluruh AS yang mencakup pemegang saham, kreditur, manajer investasi, direktur perusahaan, manajer dan karyawan. Sistem alokasi modal AS menciptakan sebuah perbedaan kepentingan antara pemilik dan perusahaan yang mengganggu aliran modal investasi-investasi perusahaan yang menawarkan hadiah berjangka panjang “.

Dari tulisan Porter tergambarakan tambahan unsur-unsur yang membangun *corporate governance* yaitu: Pemasok; Karyawan; Manajer Investasi dan Lembaga Pendidikan. Untuk membuat *corporate governance* berfungsi sebagai mana mestinya maka dibutuhkan 5 kelompok yang saling berinteraksi yaitu tersedianya landasan hukum/jaminan hukum; ditegakkannya akuntabilitas;

terdapatnya fungsi supervisi kinerja direksi; direksi yang mengelola perusahaan-perusahaan; dan manajer beserta karyawan lainnya yang ikut membantu direksi.

Sedangkan menurut Asia Development Bank (ADB) dalam Ibrahim (2008: 145) dalam *corporate governance* harus ada unsur-unsur *shareholders right; equal treatment of shareholders; the role of shareholders* dan adanya *disclosure* (keterbukaan) dan *transparency* (tranparansi). Disini tampak ada unsur tambahan yaitu *equal treatment* atau keadilan (*fairness*) dan *right* (hak).

Selanjutnya dalam Ibrahim (2008: 146) YPPMI dan SC dalam Moeljono (2005: 27), ada empat komponen utama yang diperlukan dalam konsep GCG ini, yaitu *fairness, transparency, accountability* dan *responsibility*. Keempat komponen tersebut penting karena penerapan prinsip GCG secara konsisten terbukti dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa dari kajian terhadap pengertian *corporate governance* maka segera tampak terdapatnya unsur-unsur *corporate governance* yang bersl dari dalam perusahaan (dan selalu diperlukan di dalam perusahaan) serta unsur-unsur yang ada diluar perusahaan (dan yang selalu diperlukan diluar perusahaan) yang bisa menjamin berfungsinya GCG.

Adapun unsur yang berasal dari dalam dan unsur dan unsur yang selalu diperlukan didalam perusahaan menurut Hariyoto dkk. (2000) adalah pemegang saham, direksi, dewan komisaris, manajer,

karyawan, sistem remunerasi berdasarkan kinerja, komite audit; sedangkan unsur-unsur yang selalu diperlukan didalam perusahaan: keterbukaan dan kerahasiaan, transparansi, akuntabilitas, *fairness* dan aturan-aturan dari *code of conduct*.

Unsur yang berasal dari luar perusahaan dan unsur yang selalu diperlukan diluar perusahaan, disebut *coporate governance* eksternal perusahaan. *Corporate governance* eksternal perusahaan menurut Hariyoto dkk (2000) dalam Ibrahim (2008: 147) meliputi unsur yang berasal dari luar perusahaan adalah: kecukupan undang-undang dan perangkat hukum, investor, institusi penyedia informasi, akuntan publik; institusi yang memihak kepentingan publik bukan golongan; pemberi pinjaman dan pengesah legalitas; sedangkan unsur-unsur yang selalu diperlukan diluar perusahaan adalah : aturan dari *code of conduct*, *fairness*, akuntabilitas dan jaminan hukum. Perilaku partisipasi pelaku *corporate governance* yang berada didalam rangkaian unsur-unsur tersebut (eksternal dan internal) menentukan kualitas *corporate governance*.

Ada tiga model *corporate governance*. *Pertama*, principal agent model atau dikenal dengan *agency*, dimana korporasi dikelola untuk memberikan win-win solution bagi pemegang saham sebagaib pemilik disatu pihak dan manager sebagai agen dipihak lain. Dalam model ini, diasumsikan bahwa kondisi *corporate governance* suatu perusahaan akan direfleksikan secara baik dalam bentuk sentiment pasar (seperti pasar modal, pasar produk dan pasar input).

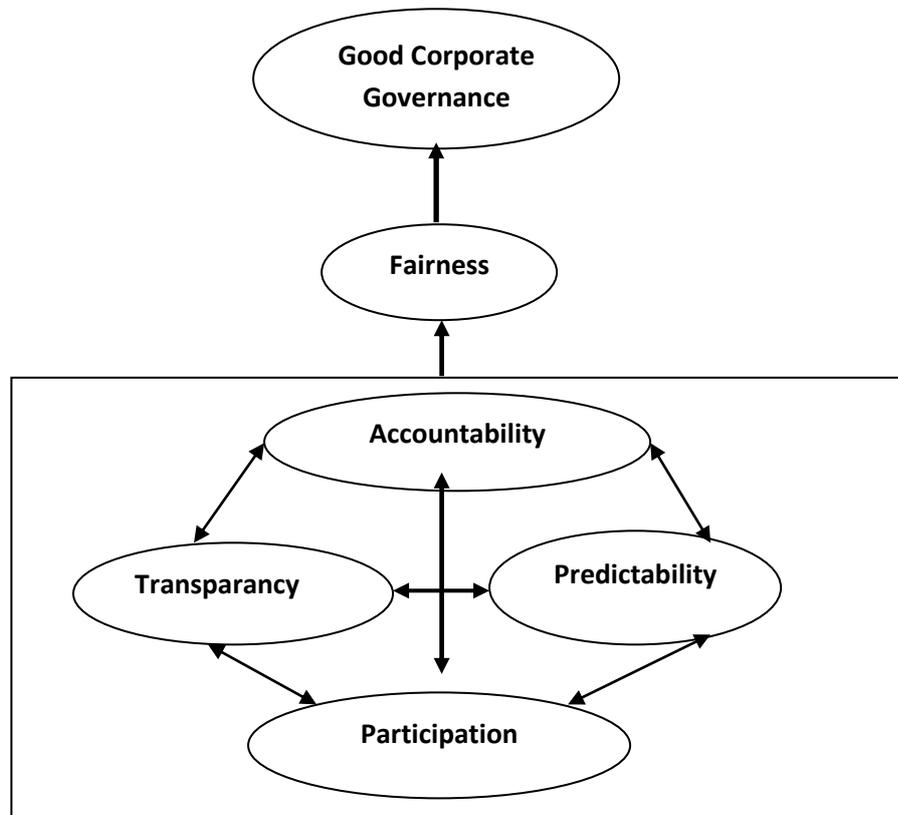
Kedua, the myopic market model, masih memfokuskan perhatian pada kepentingan-kepentingan pemegang saham dan manager, dimana sentimen pasar lebih banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor lain diluar *corporate governance*. Oleh karena itu, *principals* dan *agent* lebih berorientasi pada keuntungan-keuntungan jangka pendek yang akan terjadi di periode waktu mendatang.

Ketiga, *stakeholder model*, yang memperhatikan kepentingan pihak-pihak yang terkait dengan korporasi secara luas. Artinya dalam mencapai tingkat pengembalian yang menguntungkan bagi pemegang saham, manager harus memperhatikan adanya batasan-batasan yang timbul dalam lingkungan dimana mereka beroperasi, diantaranya: masalah etika dan moral, hukum, kebijakan pemerintah, lingkungan hidup, sosial, budaya, politik dan ekonomi.

Fokus perhatian dalam *corporate governance* adalah hubungan diantara *stakeholders*. Keadilan (*fairness*) adalah salah satu ukuran normatif yang sering dikaitkan dengan GCG. Untuk dapat menciptakan keadilan diperlukan beberapa prasyarat yang saling terkait dan satu sama lain saling mempengaruhi, di antaranya adalah: transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), kepastian (*predictability*) dan partisipasi (*participation*). Bila keempat karakteristik tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka dampak selanjutnya dari *corporate governance* yang akan dirasakan oleh para *stakeholders* yang mempunyai berbagai kepentingan, adalah

terciptanya keadilan (*fairness*) dalam supra-sistem dimana mereka berinteraksi satu sama lain. Secara diagramatis, hubungan antara GCG, keadilan serta prasyarat-prasyaratnya adalah sebagai berikut.

Gambar 1.1 Hubungan antara *Good Corporate Governance*, keadilan serta Prasyarat-prasyaratnya



Sumber: Hariyoto dkk. (2000) dalam Ibrahim (2008: 149).

Namun Zarkasyi (2008) mengungkapkan hal berbeda dengan Hariyoto dkk (2000) walaupun ada beberapa poin yang sama antara kedua ahli tersebut. Zarkasyi (2008: 38) mengemukakan bahwa setiap perusahaan harus memastikan bahwa prinsip GCG diterapkan disetiap aspek bisnis dan disemua jajaran perusahaan. Prinsip GCG yang dimaksud yaitu transparansi, akuntabilitas, responbilitas , indepedensi serta kewajaran,

yang mana prinsip-prinsip itu diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan dengan memperhatikan pemangku kepentingan. Berikut penjelasan dari masing-masing asas tersebut di atas.

a) Transparansi

Merupakan salah satu prinsip yang perlu dikembangkan dalam penerapan GCG. Transparansi berhubungan dengan kualitas informasi yang disampaikan perusahaan dan dapat diwujudkan antara lain: (1) mengembangkan sistem akuntansi yang berbasis standar akuntansi dan penerapan terbaik yang menjamin adanya laporan keuangan dan pengungkapan yang berkualitas; (2) pengembangan Teknologi Informasi (TI) dan Sistem Informasi Manajemen (SIM) untuk menjamin adanya pengukuran kinerja yang memadai dan proses pengambilan Komisar dan Direksi; (3) mengembangkan Manajemen Resiko Perusahaan yang memastikan bahwa semua resiko signifikan telah diidentifikasi, diukur, dan dapat dikelola pada tingkat toleransi yang jelas; (4) mengumumkan jabatan yang kosong secara terbuka. Sehingga berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa transparansi adalah keterbukaan informasi, baik dalam proses pengambilan keputusan dan informasi yang relevan mengenai perusahaan.

Menurut Sedarmayanti, (2009: 289) transparansi dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek: (1) Adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, (2) Adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan, (3) Berlakunya prinsip check

and balance. Tujuan transparansi membangun rasa saling percaya antara perusahaan dengan publik dimana perusahaan harus memberi informasi akurat bagi publik yang membutuhkan.

b) Akuntabilitas

Menurut Dwiyanto, dkk (2008: 57) akuntabilitas merujuk pada suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian tingkat penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada dimasyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholders. Nilai dan norma pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut diantaranya prinsip keadilan, penegakan hukum, hak asasi manusia, dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa.

Melalui penerapan prinsip akuntabilitas, suatu proses pengambilan keputusan dan kinerja perusahaan dapat dimonitor, dinilai, dan dikritisi. Pada dasarnya prinsip akuntabilitas merupakan tanggungjawab manajemen melalui pengawasan yang efektif berdasarkan keseimbangan manajer dan para pemegang saham. Sehingga akuntabilitas dapat diartikan sebagai kejelasan struktur, pelaksana dan pertanggungjawaban sehingga pengelolaan perusahaan dapat terlaksana secara efektif.

c) Responsibilitas

Definisi responsibilitas menurut Organization for Economic Corporation Development (OECD) yaitu kesesuaian didalam

pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi. Prinsip ini diwujudkan dengan kesadaran bahwa responabilitas merupakan konsekuensi logis dari adanya wewenang, menyadari akan adanya tanggungjawab sosial, menghindari penyalahgunaan kekuasaan menjadi profesional dan menjunjung etika, memelihara bisnis yang sehat demi terciptanya suatu kenyamanan dan pelayanan yang baik sebagai implikasinya.

d) Independensi

Penerapan prinsip ini supaya tidak ada intervensi dari pihak-pihak yang terkait yang dapat mengganggu kemampuannya secara mandiri dan kritis. Penerapan prinsip independensi dapat diwujudkan antara lain: (1) tidak adanya intervensi yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik dari pemegang saham, birokrat dan politisasi terhadap pengelolaan perusahaan; (2) bebas dari pengaruh kepentingan pribadi seluruh pegawai perusahaan; (3) tidak ada benturan kepentingan dalam perusahaan.

e) Kewajaran

Pengertian *fairness* atau kewajaran menurut Keputusan Menteri BUMN No. 117/2002 adalah keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak stakeholders yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip kewajaran dapat diwujudkan dengan adanya setiap kebijakan dari perusahaan yang memberi kesempatan yang sama bagi semua pegawai dan adanya sistem pengelolaan karyawan yang berbasis kompetensi. Dengan adanya prinsip kewajaran seluruh aset perusahaan dapat dikelola dengan baik dan hati-hati, yang memberi perlindungan terhadap praktik korupsi yang merugikan perusahaan, memonitor dan menjamin perlakuan yang adil terhadap beragam kepentingan dalam perusahaan yang selalu membayangi dinamika perjalanan perusahaan tersebut.

Menurut sistem *legal governance* Indonesia, yang bertanggung jawab, berfungsi sebagai *jenderal-leader* dalam organisasi, untuk terciptanya *stakeholders satisfaction* adalah dewan komisaris dan direksi. Dewan komisaris dan direksi secara bersama-sama dan berkesinambungan harus membina hubungan dengan *stakeholders* dalam rangka mencapai tujuan akhir perusahaan yaitu *stakeholders satisfaction*. Kenyataan ini menunjukkan bahwa titik lemah telah terjadi dalam mewujudkan *corporate governance* yaitu peran dan tanggung jawab para komisaris perusahaan-perusahaan di Indonesia tidak menguasai informasi mengenai kinerja operasional perusahaan secara menyeluruh dengan berbagai alasan sebagai berikut: (1) tidak mempunyai latar belakang pengetahuan, keahlian dan informasi yang memadai atas kinerja operasional, (2) tidak mempunyai wewenang cukup (bisa juga kurang jelas) untuk melakukan pengendalian strategis dan operasional, (3) masih

terbatasnya sarana komunikasi antara dewan komisaris dan direksi dimana pada saat ini cenderung hanya berdasarkan pada aspek keuangan seperti laporan keuangan dan anggaran, (4) alokasi waktu yang terbatas untuk kepentingan perusahaan, dan (5) kompensasi yang belum setara dengan tugas dan tanggung jawab yang sesungguhnya (Ibrahim, 2008: 150).

Oleh karena itu, GCG akan dapat dicapai apabila perusahaan memiliki *structural governance* yang jelas dengan manajemen yang transparan dan akuntabel dalam mengelola perusahaannya. Adanya aturan main yang jelas dan laporan-laporan yang dapat dipertanggungjawabkan akan mempermudah *stakeholder* melakukan pemantauan dan pengendalian terhadap para direksi dan jajarannya.

2. Permasalahan Pada Perusahaan Daerah

Untuk menjelaskan permasalahan atau faktor yang menjadi penyebab berbagai permasalahan organisasi publik termasuk didalamnya instansi pemerintah, BUMN maupun BUMD. Peneliti akan memaparkan beberapa konsep dari ahli yang dapat menjelaskan berbagai permasalahan yang menjadi kelemahan dari perusahaan daerah. Menurut Atmosoeparto (Tangkilisan, 2005: 181) mengemukakan bahwa kinerja suatu organisasi akan dapat dipengaruhi oleh faktor eksternal dan faktor internal sebagai berikut:

- a) Faktor eksternal yang terdiri dari:
- 1) Faktor Politik, yaitu hal yang berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
 - 2) Faktor ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih besar.
 - 3) Faktor sosial, yaitu orientasi nilai yang berkembang ditengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.
- b) Faktor internal terdiri dari:
- 1) Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi suatu organisasi.
 - 2) Suatu organisasi, sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada.
 - 3) Sumberdaya manusia, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan.
 - 4) Budaya organisasi, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.

Menurut Akadun (2007: 110), lebih menjelaskan secara spesifik faktor yang menjadi penentu buruknya kinerja BUMN dan dapat juga terjadi pada BUMD/perusahaan daerah yang memiliki kesamaan sebagai perusahaan milik pemerintah. Adapun faktor yang menjadi penentu buruknya kinerja perusahaan daerah dan secara otomatis menyebabkan buruknya kinerja keuangan perusahaan daerah yaitu;

1. Permasalahan Administrasi Teknis Penunjang

- a. Masalah Struktur organisasi

Masalah struktur organisasi yang kebanyakan terjadi pada perusahaan daerah adalah daerah tersebut belum mengadakan penerbitan organisasi serta belum melakukan penyusunan secara sehat dan efisien. Kesulitan yang timbul didalam penyusunan organisasi yang sehat dan efisien disebabkan oleh banyaknya personel yang ada, melebihi kebutuhan yang riil, juga kesegaran untuk mengadakan penyempurnaan struktur organisasi. Implikasi ketidak tepatan stuktur adalah sulitnya pimpinan mengadakan pengawasan, penyaluran tanggungjawab, timbulnya duplikasi dan vakum pekerjaan, memudahkan timbulnya penyelewengan juga dapat menimbulkan pemborosan yang sebenarnya ha-hal tersebut dapat dicegah agar tidak terjadi dalam peaksanaan jalannya suatu institusi atau organisasi.

- b. Masalah Manajemen

Manajemen perusahaan daerah sudah terbiasa dengan subsidi dan *captive market* (pasar domestik) yang ditetapkan oleh

regulasi pemerintah. Kelemahannya mendasar dari manajemen perusahaan daerah yaitu pada umumnya kurang memiliki visi bisnis intinya. Hal ini dapat dipahami karena direksi dari perusahaan daerah diambil bukan dari kalangan profesional yang memiliki jiwa entrepreneurship yang tinggi, lebih mengedepankan mentalitas birokrat.

Dalam kaitan manajemen daerah, Hamid dan Ato (2000) mengatakan bahwa manajemen BUMN/BUMD di Indonesia selama ini masih terbawa mental birokrat. Padahal gaya dan cara berfikir birokratik jelas tidak akan cocok lagi untuk mengelola unit usaha bisnis yang sekarang semakin ketat persaingannya dan semakin canggih pula pola manajemennya. *Management planning, organizing, leading and controlling* adalah fungsi manajemen yang harus dihayati dan dipraktekkan oleh perusahaan daerah sebagai sebuah organisasi. Namun demikian realitas menunjukkan terjadi management gap dimana terdapat kesenjangan diantara yang seharusnya dilaksanakan dengan sebenarnya dipraktekkan. Hal ini terjadi karena direksi perusahaan daerah lebih banyak mengikuti acara seremonial dibandingkan memikirkan aspek strategis dan juga karena ketidakmampuan membuat komitmen berdasarkan profesional kriteria dan bukan atas hubungan istimewa atau kepentingan tertentu.

c. Masalah Administrasi Personalialia

Ada beberapa persoalan administrasi personalialia dalam penatausahaan perusahaan daerah. Pertama, kemurnian pelaksanaan sistem kecakapan pada penerimaan pegawai. Perusahaan daerah pada umumnya belum melaksanakan merit system secara murni dalam penerimaan pegawai baru. *Kedua*, ketepatan dalam penempatan pegawai (the right man of the right place). Menurut Westra (Akadun, 2007: 113), sedikit sekali perusahaan daerah yang mempunyai tenaga ahli yang tepat dan sesuai dengan kebutuhannya baik dari kualitas dan kuantitas. *Ketiga*, pendidikan dan pelatihan belum menjadi bagian integral pengembang perusahaan. Menurut Wenstra pendidikan dan pelatihan tersebut dilingkungan perusahaan daerah, kebanyakan dilaksanakan untuk pegawai-pegawai tertentu (golongan atas) sehingga golongan bawah kurang mendapat kesempatan. *Keempat*, sulitnya melaksanakan mutasi pegawai. Padahal mutasi pegawai dirasakan penting untuk meningkatkan kegairahan pegawai dan kesegaran kerja. *Kelima*, penilaian kecakapan sulit dilaksanakan secara objektif. Penilaian kecakapan biasanya dilaksanakan oleh atasan masing-masing dengan berdasarkan pedoman tertentu namun demikian pertimbangan dan perkiraan atasan sendiri masih dominan dan hal tersebut dapat menimbulkan ketidakadilan dalam pelaksanaannya secara penilaian berdasarkan *like or dislike*. *Keenam*, standar ganda dalam status kepegawaian dan penggajian dibeberapa perusahaan daerah.

Ketujuh, perbedaan peraturan gaji dan jaminan sosial diantara perusahaan daerah. Perbedaan ini terlihat dikalangan pegawai rendah yang bekerja pada perusahaan daerah berkinerja buruk dalam hal keuangan. *Kedelapan*, sulitnya pemberhentian pegawai. Pada umumnya perusahaan daerah mempunyai persamalahan yang sama yaitu kelebihan tenaga kerja. Meskipun kelebihan pegawai perusahaan daerah sangat sulit melakukan rasionalisasi. Kesembilan, ketertiban presensi. Menurut Wenstra (2002), pada umumnya perusahaan daerah berusaha menertibkan presensi untuk mencegah absentism dengan suatu cara atau sistem tertentu sehingga diharapkan kemungkinan membolos bagi para pegawai dapat dibatasi sekecil mungkin.

d. Masalah Administrasi Keuangan

Masalah penyusunan dan pelaporan anggaran perusahaan merupakan persoalan krusial dalam administrasi perusahaan daerah, terutama menyangkut penyimpanan usul anggaran yang terlambat, ketertiban dalam pembukuan, pembukuan ganda, standar laporan keuangan, kurangnya tenaga ahli keuangan yang berlatar belakang pendidikan keuangan. Permasalahan-permasalahan ini memicu lemahnya transparansi pengelolaan perusahaan daerah terutama dalam pengelolaan keuangan dan manajemen. Apabila kondisi ini terus berlanjut maka secara perlahan tetapi pasti akan terjadi pembusukan perusahaan dari dalam.

e. Masalah Administrasi Peralatan dan Pembekalan

Menurut Wenstra (2002) ada beberapa permasalahan mengenai administrasi peralatan dan pembekalan. *Pertama*, ketepatan penyediaan pembekalan. *Kedua*, standarisasi alat-alat perlengkapan. Penggunaan sarana dan prasarana serta alat produksi perusahaan yang satu dengan yang lain memiliki kriteria dan spesifikasi sendiri. Tidak ada sarana dan prasarana serta alat produksi perusahaan diakibatkan lemahnya koordinasi antara perusahaan-perusahaan tersebut. *Ketiga*, pemakaian peralatan yang sudah tua. Perusahaan menggunakan peralatan, perlengkapan dan mesin-mesin yang sudah tua sehingga biaya

perawatannya menjadi tinggi, mengakibatkan kecelakaan kerja, menimbulkan stagnasi serta mengurangi kegairahan kerja. *Keempat*, tata penyimpanan barang yang kurang tepat.

2. Permasalahan Administrasi Substantif

a. Masalah Administrasi Produksi

Menurut Westra (2002) ada beberapa permasalahan administrasi produksi yang berkaitan dengan administrasi perusahaan daerah. Pertama, perencanaan produksi yang kurang lancar. Hambatan proses perencanaan produksi ini mengakibatkan hasil produksi tidak sesuai dengan arah tujuan yang ditetapkan. Kedua, efisiensi kata kerja. Berhubungan dengan pegawai yang kurang memahami benar atau lalai, prosedur atau metode kerja setiap unit kerja. Ketiga, pengendalian terhadap mutu barang. Meskipun tidak semua mutu hasil perusahaan daerah rendah, namun tidak sedikit perusahaan daerah yang bermutu produksi atau pelayanan masih rendah.

b. Masalah Administrasi Pemasaran

Salah satu proses administrasi perusahaan yang memiliki arti strategis bagi keberlanjutan hidup perusahaan adalah marketing (pemasaran) karena aktifitas ini bersangkutan dengan distribusi barang atau jasa dari produsen ke konsumen. Menurut Westra ada beberapa permasalahan disekitar pemasaran. Pertama, penentuan harga yang tepat. Pada umumnya perusahaan daerah

kurang memiliki peranan dalam penentuan harga pasar untuk hasil-hasil produksinya dikarenakan adanya intervensi pemerintah dalam penentuan harga didasarkan pada kepentingan pemerintah (harga politis). Kedua, ketepatan samapi barang/jasa kepada konsumen. Terlambatnya distribusi barang/jasa ketangan konsumen akan mengurangi kepuasan konsumen dan sering berlanjut ke beralihnya konsumen tersebut untuk mengkonsumsi barang dan jasa perusahaan lain. Ketiga, belum menjadikan periklanan sebagai strategi pemasaran. Permasalahan promosi dan periklanan pada perusahaan daerah dipicu oleh dua kondisi, yaitu karena monopoli dalam produk dan asumsi kurang tepat dari kalangan manajemen perusahaan daerah.

Sedangkan menurut Joedo dan Nugroho (2006: 49), yang menyebutkan bahwa ada beberapa hal yang menjadi permasalahan dalam pengelolaan perusahaan daerah, yaitu manajemen yang tidak cukup propesional, budaya perusahaan yang tidak sesuai, dan lingkungan strategis yang seringkali menjadi tambahan beban bagi perusahaan daerah, berikut penjelasannya.

c. Masalah Manajemen

Menurut Joedo dan Nugroho (2006: 50), manajemen perusahaan daerah masih dalam tahap melaksanakan tugas, dan belum sampaikan pada mengontribusikan nilai kepada *costumer*.

Kelemahan ini diperkirakan timbul dari kegagalan memahami manajemen secara hakiki dan melakukan pemecahan yang sifatnya manajerial. Sisi pandang ini diangkat dengan melihat manajemen perusahaan daerah saat ini, yang dapat dilihat dari empat sisi: paradigma, struktur organisasi, nilai manajemen, dan dampak yang terjadi.

3. Masalah Budaya Korporat

Sebagaimana diungkapkan oleh Djokosantoso (Joedo dan Nugroho, 2006: 50) bahwa budaya korporat adalah sistem-sistem nilai yang diyakini semua anggota organisasi dan yang dipelajari, ditetapkan serta dikembangkan secara berkesinambungan, berfungsi sebagai sistem perekat, dan dapat dijadikan acuan berperilaku dalam organisasi untuk mencapai tujuan perusahaan yang telah ditetapkan. Budaya-budaya korporat yang terjadi pada perusahaan daerah adalah:

a. Orientasi kerja

Baik disadari maupun tidak, terdapat kecenderungan dalam perusahaan daerah bahwa nilai orientasi kerja adalah prosedur. Dalam dunia manajemen modern, orientasi kerja seharusnya didasarkan pada dua hal, yaitu kepuasan pelanggan dan produktivitas. Kedua hal ini tidak dapat dipisahkan dalam mencapai kinerja yang optima dari sebuah institusi birokrasi.

b. Cara menghadapi masalah

Pada perusahaan daerah, budaya yang berkembang adalah mengedepankan proses dari penyelesaian masalah dari pada permasalahan sendiri. Konsekuensinya, keputusan bisnis menjadi lebih lambat, karena setiap isu dibahas lebih pada prosesnya a daripada substansi.

c. Pola pemberian ganjaran

Budaya perusahaan pada perusahaan swasta cenderung memberikan reward sesuai dengan kinerja yang dicapai. Sedangkan pada perusahaan daerah, *reward* cenderung diberikan dengan lebih mempertimbangan unsur senioritas.

d. Komunikasi

Pola komunikasi dari sebagian perusahaan daerah yang masih banyak dicirikan oleh rasa keraguan dikalangan karyawan untuk saling menyampaikan gagasan, baik karena adanya rasa “was-was” apakah gagasannya bersifat kritis dan dapat mendatangkan punishment dari organisasi, maupun karena saluran komunikasi ada yang sangat bersifat berjenjang, sehingga selain panjang, juga sangat mudah terjadi “pencurian gagasan”. Untuk itu, perlu diterapkan alur komunikasi yang efektif tanpa harus melalui rantai komando yang berbeit-belit.

e. Kesetaraan

Sebagian besar perusahaan daerah sudah mempunyai struktur organisasi dengan wewenang yang didesentralisasikan. Namun, demikian dalam prakteknya, pendelegasian wewenang tersebut kurang berjalan efektif karena budaya yang berkembang adalah budaya paternalisme daripada kesetaraan.

4. Lingkungan Strategis

Dalam teori PETS (*Teori Lingkungan Strategis Politics, Economic, Technology, and Social*), lingkungan strategis dikelompokkan menjadi, yaitu politik, ekonomi, teknologi, dan sosial masyarakat.

a. Lingkungan Politik

Lingkungan politik dari perusahaan daerah adalah elit politik di daerah (termasuk diantaranya pemimpin daerah), birokrasi daerah dan lembaga DPRD. Intervensi politik dalam bentuk interaksi adalah wajar bagi setiap perusahaan, namun demikian jika intervensi tersebut berlebihan tentu akan mengganggu perusahaan daerah.

b. Lingkungan Ekonomi

Kondisi ekonomi makro nasional dan mikro regional sangat mempengaruhi kinerja perusahaan daerah. Kemunduran ekonomi makro akan merugikan ekonomi ditingkat regional. Dalam kondisi seperti ini, dapat dikatakan bahwa kondisi

lingkungan ekonomi perusahaan daerah tidak cukup menguntungkan.

c. Lingkungan Teknologi

Dengan kondisi keterbatasan kekuatan financial dan kecakapan sumber daya manusia yang menguasai perkembangan teknologi, khususnya teknologi informatika, perusahaan daerah berada dalam posisi yang berat untuk menjadi perusahaan yang information-based. Pada saat ini, salah satu kelemahan perusahaan daerah adalah data. Pengelolaan data pada sebagian perusahaan daerah masih manual, atau jika menggunakan komputer, pengelolaan datanya masih belum IT-Based.

d. Lingkungan Sosial

Lingkungan sosial berkenaan dengan persepsi masyarakat kepada perusahaan daerah. Hingga saat ini belum pernah dilakukan pengukuran persepsi masyarakat tentang perusahaan daerah. Namun, beberapa informasi dari pengamat ekonomi dan pemuka masyarakat mengatakan bahwa secara rata-rata citra perusahaan daerah masih perlu diperbaiki. Bahkan ada perusahaan daerah yang tidak pernah diketahui keberadaannya oleh masyarakat.

C. Tinjauan Tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD)

1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pembiayaan keuangan Daerah salah satunya didukung oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang merupakan sebagian kecil dari total APBD. Di mana APBD sebagaimana diketahui memuat pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah. PAD adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah (Mardiasmo, 2004: 133)

2. Jenis-jenis Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, disebutkan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain penerimaan yang sah

Sedangkan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat diperoleh dari :

- a. Hasil Pajak Daerah

Hasil pajak daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

dan hasilnya dipergunakan bagi pembiayaan pengeluaran umum pemerintah daerah, imbalan jasanya tidak langsung diberikan pada pembayar pajak dan pelaksanaannya dimana perlu dipaksakan, sehingga bersifat mengikat bagu warga negara.

b. Hasil Retribusi Daerah

Hasil Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran/pemakaian atau memperoleh pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah, dengan kata lain retribusi daerah adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan sumberjasa atau fasilitas yang diberikan oleh pemerintah daerah secara langsung dan nyata kepada pembayar.

c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Lainnya yang dipisahkan

Perusahaan daerah adalah perusahaan yang modal usahanya seluruh atau sebagian berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dan diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penerimaan berupa bagian laba dari Badan Usaha Mlik Daerah (BUMD) yang terdiri dari bagian laba Bank Pembangunan Daerah dan dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) lainnya. Perusahaan daerah ini diwajibkan untuk menyetor seluruh atau sebagian labanya untuk dana pembangunan daerah.