

Analisis Good Corporate Governance (GCG) Pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Sumatera Barat (Studi Kasus PT Grafika Jaya Sumbar)

Ilham Aldelano Azre

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP Universitas Andalas
Email: Ilham.azre@gmail.com

Abstract

Regional Owned Enterprises or Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) has a role in realizing regional prosperity by contributing to the receipt of local revenue in the form of dividends or taxes. Challenges in increasing PAD, one of which can be answered by increasing the role / contribution of BUMD. Many BUMDs are run inefficiently, the inefficiencies experienced are due to political intervention, centralization and poor management, rent seeking behavior in policies, and inefficiency in running the company, and lack of Good Corporate Governance so that the principles of transparency, accountability, and fairness are the basic problems in the management of BUMD. Most BUMDs in Indonesia operate under very inefficient conditions. There is a waste of funds here and there because the managers don't have enough expertise. Sometimes managerial decisions related to new investments, pricing or other decisions are taken unprofessionally. The intense nuances of collusion, corruption and nepotism indicate the lack of professionalism of the managers of the BUMD. If at present many BUMDs are unable to compete with the private sector and eventually fall in the middle of the road, one reason is the large amount of interference and the slow pace of regional governments in anticipating changes in business situations and conditions. So far all business decisions, both strategic and conventional decisions, must always be licensed to the government.

Keywords: *Regional-Owned Enterprises, Good Corporate Governance, Political Interventions*

Abstrak

BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD baik dalam bentuk deviden atau pajak. Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. BUMD banyak dijalankan tidak secara efisien, inefisiensi yang dialami tersebut disebabkan adanya intervensi politik, sentralisasi dan manajemen yang buruk, perilaku perburuan rente dalam kebijakan, serta ketidak efisienan dalam menjalankan perusahaan, serta tidak adanya tata kelola perusahaan (Good Corporate Governance) yang baik sehingga prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas serta keadilan menjadi permasalahan yang mendasar dalam pengelolaan BUMD. Kebanyakan BUMD di Indonesia beroperasi di bawah kondisi yang sangat tidak efisien. Terjadi pemborosan dana di sana-sini karena para pengelolanya tidak memiliki keahlian yang cukup. Terkadang keputusan-keputusan manajerial berkaitan dengan investasi baru, penentuan tarif atau keputusan lain diambil secara tidak profesional. Pekatnya nuansa kolusi, korupsi dan nepotisme menandakan ketidakprofesionalan para pengelola BUMD tersebut. Bila saat ini banyak BUMD yang kalah bersaing dengan sektor swasta dan akhirnya tumbang di tengah jalan, salah satu penyebabnya adalah besarnya campur tangan dan lambannya pemerintah daerah dalam mengantisipasi perubahan situasi dan kondisi bisnis. Selama ini semua keputusan bisnis baik yang bersifat strategis maupun keputusan-keputusan konvensional lainnya harus selalu izin kepada pemerintah.

Kata kunci: Badan Usaha Milik Daerah, Good Corporate Governance, Intervensi Politik

PENDAHULUAN

Otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola daerahnya masing-masing, kemudian otonomi daerah juga memberikan kesempatan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk mengelola potensi-potensi bisnis yang ada di daerah. Berdasarkan data Badan Kerjasama BUMD Seluruh Indonesia (BKSBUMDSI), sampai saat ini jumlah BUMD mencapai 1.174, yang terdiri dari sektor perbankan, rumah sakit daerah, PDAM, pasar, properti, logistik, dan sebagainya. Seiring dengan semangat otonomi tadi, banyak bermunculan BUMD baru. Namun tidak sedikit dari BUMD yang didirikan itu, hanya sekedar pajangan. Hal ini karena belum memiliki *core business* yang jelas. Walaupun secara organisasi sudah ada dan dibentuk melalui Peraturan Daerah baik pada tingkat Kota/Kabupaten dan Provinsi. Otonomi daerah telah memberikan nuansa baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, diantaranya:

- a) Berusaha menarik investor untuk menanamkan investasinya;
- b) Menyusun Peraturan Daerah sebagai dasar legitimasi untuk menarik berbagai iuran sehingga PAD meningkat;
- c) Membentuk BUMD.

BUMD didirikan berdasarkan UU nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Dalam pasal 5 ayat (2) UU No. 4 Tahun 1962 tertuang tujuan pendirian BUMD ini adalah untuk bisa turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan

menuju masyarakat yang adil dan makmur. Secara umum BUMD memiliki fungsi dan peranan yang dibebankan kepadanya antara lain adalah (Kamaluddin; 2010):

1. Melaksanakan kebijakan Pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah.
2. Pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah.
3. Mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha.
4. Memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik.
5. Menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta.

Secara khusus BUMD mempunyai peran dan tugas sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah (PAD). Dalam pelaksanaan kegiatannya BUMD dituntut untuk lebih profesional dan efisien dalam melaksanakan usahanya (Kamaluddin; 2010). Untuk pelaksanaan kegiatan usahanya BUMD berorientasi kepada dua fungsi, yaitu *Profit Service*, dan *Public Service* (Purwadi; 2002) :

Dalam perspektif bisnis, BUMD menjadi alat untuk menambah PAD dan memperoleh keuntungan. Indikator keberhasilan sebuah BUMD dapat dilihat dari kedudukan dalam pasar (*market share*), sumbangan kepada keuangan daerah, sumbangan kepada kegiatan perekonomian dan pembangunan daerah. Sedangkan untuk BUMD yang bergerak dibidang kemanfaatan umum (*public utility*), maka indikator keberhasilan tersebut akan tampak dari kemampuannya dalam menyediakan barang yang dibutuhkan masyarakat baik dalam kuantitas maupun kualitas yang memadai (Purwadi; 2002).

Sebagai salah satu pelaku ekonomi di daerah, BUMD diharapkan dapat menjadi salah satu penggerak bagi perekonomian daerah, antara lain melalui kegiatan usaha dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat baik berupa barang maupun jasa. Kemampuan untuk bersaing dengan dunia usaha swasta akan menjadi tolak ukur keberhasilan dalam menjalankan peran tersebut, khususnya bagi BUMD yang bergerak dalam bidang *public service* dan *profit motive*. Seiring dengan semangat otonomi daerah, BUMD-BUMD baru pun bermunculan. Namun tidak sedikit dari BUMD yang didirikan itu, hanya sekedar pajangan. Karena belum memiliki *core business*.

BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap penerimaan PAD baik dalam bentuk deviden atau pajak. Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peranan PD/BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja. Aspek utama dalam manajemen penerimaan daerah yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD). PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah, sehingga PAD mencerminkan kemandirian suatu daerah. PAD dapat 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 Perusahaan Daerah (PD) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Dalam perkembangan dunia usaha, BUMD dihadapkan tantangan yang berat. Sebagai wujud nyata dari investasi daerah, BUMD mau tidak mau akan menghadapi persaingan yang semakin tinggi dengan masuknya pasar global. Pilihannya adalah apakah BUMD tersebut harus tetap dengan kondisinya saat ini atau mengikuti persaingan itu dengan melakukan perubahan pada visi, misi, dan strategi bisnisnya. Harapan peranan ideal yang dimiliki BUMD tersebut terhambat dengan kondisi BUMD saat ini. Terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi BUMD baik masalah internal yang berkaitan dengan manajemen perusahaan ataupun masalah eksternal yang berkaitan dengan tingkat persaingan yang sangat tinggi dan perubahan lingkungan usaha yang menimbulkan ancaman bagi kelangsungan hidup perusahaan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Purwadi, terdapat 11 (sebelas) masalah umum yang dimiliki BUMD, yaitu (Purwadi; 2002) :

1. Campur tangan birokrasi tinggi;
2. Kondisi mesin dan peralatan yang sudah ketinggalan;
3. Lemahnya kemampuan permodalan;
4. Banyaknya asset perusahaan yang tidak produktif (*idle capacity*), seperti tanah dan bangunan yang menyebabkan *overhead* relatif tinggi;
5. Keterampilan pegawai pada umumnya masih rendah;

6. Kurang jelasnya dasar hukum yang digunakan, tidak sesuai dengan kondisi saat ini;
7. *Marketing system* yang dilakukan oleh BUMD relatif lemah;
8. Adanya persaingan dari pihak swasta yang memproduksi barang sejenis;
9. Kurang berfungsinya Badan Pengawas;
10. Perusahaan-perusahaan daerah pada umumnya mempunyai posisi *debt equity ratio* yang tidak menguntungkan, sehingga resiko finansial dari perusahaan relatif tinggi;
11. Beban keharusan untuk menyettor sebagian laba;
12. Masih dipertahankannya BUMD yang merugi;
13. Adanya BUMD yang pendiriannya dipaksakan, walaupun secara ekonomis tidak layak didirikan (tidak *feasible*), dengan alasan menyangkut kebutuhan pelayanan umum sehingga usahanya tidak efisien (merugi).

Dari aspek *governance*, misalnya, institusi BUMD masih diperlakukan sama dengan institusi pemerintah. Padahal, BUMD bukanlah institusi pemerintah. Implikasinya, berbagai kewajiban yang melekat pada pemerintah, melekat pula pada BUMD. Sebagai contoh, BUMD masih harus mengikuti ketentuan pengadaan barang yang diberlakukan di pemerintahan, yang semestinya tidak perlu karena BUMD adalah perusahaan. BUMD juga masih harus menjalani pemeriksaan atas laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) karena alasan keuangan negara. Padahal, sebagai perseroan terbatas (PT), BUMD

juga diperiksa kantor akuntan publik (KAP) yang independen. Dan perlu dicatat, pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK ini, sudah tak berlaku lagi di BUMN. Tidak adanya *equal treatment* bagi BUMD (yaitu sebagai perusahaan yang dituntut harus laba), menyebabkan BUMD tidak dapat bersaing secara seimbang dengan BUMN dan swasta yang lebih lincah. BUMD juga menghadapi masalah seperti minimnya permodalan akibat kurangnya perhatian dari pemilik (dalam hal ini pemerintah daerah/Pemda). Kalaupun ada Pemda yang memiliki perhatian lebih terhadap aspek permodalan BUMN, itu pun masih harus menghadapi ganjalan politik, karena interpretasi yang keliru dari para politisi DPRD dalam memahami peraturan. Akibatnya, proses penguatan permodalan BUMD menjadi tidak efisien (Sunarsip; 2009).

Pertama, masalah *efisiensi*. Kebanyakan BUMD di Indonesia beroperasi dibawah kondisi yang sangat tidak efisien. Terjadi pemborosan dana di sana-sini karena para pengelolanya tidak memiliki keahlian yang cukup. Terkadang keputusan-keputusan manajerial berkaitan dengan investasi baru, penentuan tarif atau keputusan lain diambil secara tidak profesional. Besarnya indikasi kolusi, korupsi dan nepotisme menandakan ketidakprofesionalan para pengelola BUMD tersebut. Di samping itu, inefisiensi BUMD juga bersumber dari pemanfaatan teknologi yang sudah ketinggalan zaman. Kebanyakan BUMD beroperasi dengan mesin-mesin peninggalan kolonial yang umurnya sampai saat ini sudah puluhan tahun lamanya. Bahkan ada mesin yang umurnya lebih tua dari karyawan yang paling tua sekalipun. Melihat kondisi ini, jelas bahwa beban pemeliharaan mesin

tidak sebanding dengan *output* yang diperoleh dari mesin tua tersebut.

Kedua, masalah *intervensi dan birokrasi*. Bila saat ini banyak BUMD yang kalah bersaing dengan sektor swasta dan akhirnya tumbang ditengah jalan, salah satu penyebabnya adalah besarnya campur tangan dan lambannya pemerintah daerah dalam mengantisipasi perubahan situasi dan kondisi bisnis. Selama ini semua keputusan bisnis baik yang bersifat strategis maupun keputusan-keputusan konvensional lainnya harus selalu meminta izin kepada pemerintah. Masalahnya, respon pemerintah seringkali lambat. Keputusan dari pemerintah itu seringkali dikeluarkan dalam hitungan bulanan atau bahkan tahunan. Bisa dibayangkan, jika suatu BUMD mengajukan proposal investasi mesin baru saat ini dan keputusan "ya" atau "tidak" baru datang setahun kemudian.

Ketiga, *pengendalian dan pengawasan*. Selaku pemilik, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi perkembangan BUMD-BUMD diwilayahnya. Pemerintah daerah biasanya membentuk badan pengawas, yang bertindak seperti *dewan komisaris* pada perusahaan swasta. Anggotanya terdiri dari para pejabat dilingkungan pemda, yang terkadang tidak mempunyai latar belakang bisnis sama sekali. Biasanya, badan pengawas ini tidak melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsinya, yaitu selaku wakil pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya perusahaan daerah. Para anggota badan pengawas rata-rata menyatakan tidak sempat memikirkan perkembangan usaha daerah, karena sudah sibuk dengan tugas dalam jabatan formalnya sendiri-sendiri. Tetapi, ironisnya mereka senang-senang saja menerima "gaji"

dari jabatan tersebut. Dalam kondisi seperti ini, posisi perusahaan daerah seakan-akan menjadi anak ayam yang berusaha hidup dan mengais-ngais makanan tanpa tuntunan sang induk.

BUMN dan BUMD yang dijalankan tidak secara efisien. Inefisiensi yang dialami tersebut disebabkan adanya intervensi politik, sentralisasi dan manajemen yang buruk. Di era globalisasi BUMN dan BUMD menghadapi beberapa tekanan dan tuntutan antara lain:

- ◆ *Regulation & Political Pressure*
- ◆ *Social Pressure*
- ◆ *Rent Seeking Behaviour*
- ◆ *Economic & Efficiency*

Melihat dari fungsinya, BUMD didirikan bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah dan pembangunan ekonomi nasional untuk memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Namun hingga saat ini, tujuan tersebut belum secara nyata diwujudkan oleh PD/BUMD. Kontribusi BUMD dalam menghasilkan PAD masih sangat minim, bahkan kalau dilihat dalam kasus BUMD Sumatera Barat saat ini hanya menurut Arkadius Wakil Ketua DPRD Provinsi Sumbar "BUMD di Sumatera Barat banyak yang gagal dalam menjalankan usahanya sehingga gagal dalam mendatangkan deviden yang mempunyai pengaruh terhadap PAD Sumatera Barat"

Kondisi umum BUMD di Sumatera Barat saat ini tidak optimal dalam pengembangannya, menurut Gubernur Sumatera Barat Irwan Prayitno: "*Dari enam BUMD Pemprov Sumbar, hanya dua yang masih merugi. Yakni, PT Andalas Tuah Sakato, PT Dinamika. Sementara Bank Nagari, Grafika, Pembangunan Sumbar sudah beruntung. Khusus untuk Balairung, secara bisnis untung, namun pada audit dicatat merugi. Alasannya, tingginya*

penyusutan nilai ekonomis gedung menyedot keuntungan bisnis. Pada umumnya BUMD masih terbelenggu birokrasi pemerintah daerah. Akibatnya perusahaan tersebut sulit mengembangkan sayap bisnis. Sehingga BUMD di Sumbar belum sepenuhnya memberikan manfaat dan dampak sesuai dengan maksud pendiriannya. Untuk itu ke depan BUMD harus mengembangkan diri, serta menerapkan sistem good corporate governance (perusahaan yang bersih) (sumber;<http://hariansinggalang.co.id/dua-bumd-sumbar-masih-merugi/>).

Lebih lanjut Irwan Prayitno menjelaskan mengenai peranan BUMD di Sumatera Barat: *"BUMD di Sumbar belum sepenuhnya memberikan manfaat dan dampak sesuai dengan maksud pendiriannya. UKM memiliki peran yang penting dalam menjaga kestabilan pertumbuhan ekonomi di sumbar dimana sampai saat ini jumlah persentase UMKM yang ada di Sumbar mencapai 98 persen"*

Pada tahun 2014, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam UU tersebut BUMD disebutkan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Bentuk dari BUMD menurut UU tersebut dapat berupa Perusahaan Umum Daerah (seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah) dan Perusahaan Perseroan Daerah (berbentuk PT dengan saham seluruhnya atau paling sedikit 51% dimiliki oleh satu daerah).

Bagaimana dengan kewajiban penerapan *governance* di BUMD, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ini mengatur secara umum mengenai penerapan GCG di BUMD. Pada pasal 343, disebutkan bahwa pengelolaan

BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

1. Tata cara penyertaan modal
2. Organ dan kepegawaian
3. Tata cara evaluasi
4. Tata kelola perusahaan yang baik
5. Perencanaan, pelaporan, pembinaan, dan pengawasan
6. Kerjasama
7. Penggunaan laba
8. Penugasan pemerintah daerah
9. Pinjaman
10. Satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya
11. Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, dan privatisasi
12. Perubahan bentuk hukum
13. Kepailitan, dan
14. Penggabungan, peleburan, dan pengambil alihan.

Terkait dengan GCG, maka unsur "Tata kelola perusahaan yang baik" merupakan unsur yang harus ada dalam pengelolaan BUMD. Jika dalam UU sudah diwajibkan, maka yang dibutuhkan selanjutnya dalam penerapannya adalah adanya peraturan turunan, baik Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Daerah. BUMD yang berbentuk perusahaan umum daerah, pengelolaannya harus tunduk pada Peraturan Daerah tempat BUMD tersebut berada. Pengawasan dan pembinaan dari BUMD bentuk ini dilakukan oleh Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, direksi, dan dewan pengawas. Kepala Daerah bisa melakukan intervensi terhadap kebijakan atau strategi yang diambil oleh BUMD untuk kepentingan daerahnya. Jadi, keseriusan dalam penerapan GCG untuk BUMD bentuk ini sangat bergantung pada komitmen dari Pemerintah Daerah tempat BUMD tersebut bernaung.

Sedangkan untuk BUMD yang berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah diwajibkan untuk tunduk pada

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal yang berkaitan dengan GCG dalam UU PT dan peraturan pelaksanaannya adalah: *“Bahwa berlakunya undang-undang ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan ini, tidak mengurangi kewajiban setiap perseroan untuk menaati asas itikad baik, asas kepatutan, asas kepastian, dan prinsip tata kelola perseroan yang baik (GCG) dalam menjalankan perseroan”*. Dengan kata lain, BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan daerah memiliki kewajiban untuk menerapkan GCG, baik berdasarkan UU Pemerintah Daerah maupun UU Perseroan Terbatas. Apakah pemerintah daerah telah menyadari itu? Apakah pemerintah daerah telah memiliki komitmen untuk melaksanakan kewajiban tersebut? Padahal, apabila pemerintah daerah maupun pengelola BUMD dapat menyadari, penerapan GCG dapat menaikkan nilai perusahaan dan menarik minat investor. Apalagi kalau BUMD tersebut memiliki rencana atau telah menjadi perusahaan terbuka, maka penerapan GCG akan memegang peranan yang lebih penting lagi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik *grounded theory* untuk menjawab permasalahan dalam kajian ini. Teknik *grounded theory* ini sesuai dengan permasalahan yang dikaji karena ingin mengkonstruksi konsep/proposisi terkait dengan transformasi bentuk pengelolaan BUMD yang masih bersifat birokratis dan penuh dengan motif-motif politik menuju GCG. Konstruksi konsep/proposisi ini sangat sesuai dengan teknik ini karena *grounded theory* menumpukan kepada kedalaman data yang dicari, terutama yang terkait

dengan pola, konsep, ciri dan dimensi dari fenomena yang diamati (Neuman, 1997).

Pengembangan model kebijakan yang terkait dengan Badan Usaha Milik Daerah ini harus berangkat dari kajian empiris dengan mengumpulkan data-data, terutama yang terkait dengan pengelolaan BUMD. Dari sinilah analisa tentang bagaimana penerapan *Good Corporate Governance* dan faktor politik dilakukan. Inilah dasar utama mengapa teknik ini sesuai untuk menganalisis masalah dalam penelitian ini.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan empat cara sebagai berikut.

1. Wawancara mendalam (*in depth interview*) Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh data primer yang sesuai dengan masalah penelitian yang dikaji. Wawancara mendalam dilakukan pada informan yang memahami fenomena yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan dua metode, yaitu wawancara terstruktur dengan mempersiapkan panduan wawancara yang membantu peneliti mendapatkan data yang dicari. Selain itu, juga digunakan metode wawancara tidak terstruktur yang dilakukan secara bebas tidak terikat dengan pedoman wawancara tapi tetap fokus kepada masalah yang diteliti. Ini bertujuan untuk melengkapi data dari wawancara terstruktur yang sudah dilakukan.
2. Studi Kepustakaan (*library research*)
3. Studi Dokumentasi Data dokumentasi dalam penelitian ini terkait dengan bahan-bahan sekunder berupa notulensi rapat, peraturan daerah/kebijakan kepala daerah, literatur yang relevan, arsip-arsip terkait dengan pengelolaan BUMD. Data-data tersebut

dipelajari untuk menambah khasanah untuk menganalisis masalah penelitian.

Analisis data merupakan proses pengaturan secara sistematis transkrip wawancara, catatan lapangan dan bahan lapangan lainnya yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman atau menjelaskan sesuatu sehingga mudah dimengerti. Di samping perolehan data dari pelaporan "*on the spot*", data yang banyak tersebut juga harus direduksi dengan jalan membuat abstraksi sebagai sebuah rangkuman yang inti. Analisis dilakukan berdasarkan pandangan-pandangan informan (*emik*) yang sudah divalidasi dengan menggunakan metode triangulasi. Menurut Miles & Huberman (1984), triangulasi yang dilakukan mengarah pada *crosscheck* keabsahan sumber data, diskusi sejawat peneliti dan konsep dan pemeriksaan teori yang digunakan. Selanjutnya data yang sudah direduksi dan disederhanakan dikonversi serta dipaparkan dengan menggambarkan realita empiris untuk menjawab masalah penelitian. Data akan diorganisasikan dengan membuat ringkasan terstruktur dalam bentuk teks, matrik, rumusan model yang sesuai dengan tujuan penelitian.

Lokasi Penelitian dilakukan di BUMD yaitu PT Grafika Jaya Sumbar. Adapun informan utama dalam penelitian kali ini adalah sebagai berikut:

1. Direksi dan Komisaris PT Grafika Jaya Sumbar
2. Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat atau Pemegang Saham PT Grafika Jaya Sumbar
3. Ketua dan Anggota Komisi II Bidang Perekonomian DPRD Provinsi Sumbar

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam penerapan *good corporate governance* dibutuhkan unsur

yang mendukung. Adapun unsur-unsur tersebut adalah:

A. *Corporate governance*- internal perusahaan

Unsur-unsur yang berasal dari perusahaan adalah:

- 1) Pemegang saham;
- 2) Direksi;
- 3) Dewan komisaris;
- 4) Manajer;
- 5) Karyawan;
- 6) Sistem remunerasi berdasarkan kinerja;
- 7) Komite audit.

Unsur-unsur yang selalu diperlukan di dalam perusahaan, antara lain meliputi:

- 1) Keterbukaan dan kerahasiaan;
- 2) Transparansi;
- 3) Akuntabilitas;
- 4) Kesetaraan;
- 5) Aturan dari *code of conduct*.

B. *Corporate governance*- eksternal perusahaan

Unsur-unsur yang berasal dari luar perusahaan adalah:

- 1) Kecukupan undang-undang dari perangkat hukum;
- 2) Investor;
- 3) Institusi penyedia informasi;
- 4) Akuntan publik;
- 5) Pemberi pinjaman;
- 6) Institusi yang memihak kepentingan publik bukan golongan;
- 7) Lembaga yang mengesahkan legalitas.

Unsur-unsur yang selalu diperlukan diluar perusahaan antara lain meliputi:

- 1) Aturan dari *code of conduct*;
- 2) Kesetaraan;
- 3) Akuntabilitas;
- 4) Jaminan hukum.

Dari aspek *governance*, misalnya, institusi BUMD masih diperlakukan sama dengan institusi pemerintah. Padahal, BUMD bukanlah institusi pemerintah. Implikasinya, berbagai kewajiban yang melekat pada pemerintah, melekat pula pada BUMD. Sebagai contoh, BUMD masih harus mengikuti ketentuan pengadaan barang yang diberlakukan di pemerintahan, yang semestinya tidak perlu karena BUMD adalah perusahaan. BUMD juga masih harus menjalani pemeriksaan atas laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) karena alasan keuangan negara. Padahal, sebagai perseroan terbatas (PT), BUMD juga diperiksa kantor akuntan publik (KAP) yang independen. Dan perlu dicatat, pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK ini, sudah tak berlaku lagi di BUMN. Tidak adanya *equal treatment* bagi BUMD (yaitu sebagai perusahaan yang dituntut harus laba), menyebabkan BUMD tidak dapat bersaing secara seimbang dengan BUMN dan swasta yang lebih lincah. BUMD juga menghadapi masalah minimnya permodalan akibat kurangnya perhatian dari pemilik (dalam hal ini pemerintah daerah/Pemda). Kalaupun ada Pemda yang memiliki perhatian lebih terhadap aspek permodalan BUMN ini, itu pun masih harus menghadapi ganjalan politik, karena interpretasi yang keliru dari para politisi DPRD dalam memahami peraturan.

Dalam wawancara dengan Muslim Harun Komisaris PT Grafika menjelaskan:

“Benang merahnya di BUMD itu ambo caliak kini Grafika ya, adalah inovasi ndak ado, pembukuan kurang bagus, komisariskan cuma menyarankan. Trus kurang bebas bergerak dan hutang yang banyak. Kalau Grafika sudah mulai bagus

karena dikelola secara bisnis, walaupun politisi. Grafika inovasinya craton cristin hakim, mesin ado tapi tidak dipakai, masalahnya lagi bahan dari Lampung. Kalau balerung inovasinya kan bukan pada produk ya, tapi jasa. Itu ada even-even, menu-menu, dll. Balerung memiliki untung Cuma dimakan oleh penyusutan-penyusutan tadi, modal tidak berputar.”

Perkembangan regulasi terkait BUMD tidak terlepas dari perkembangan peraturan perundang-undangan tentang BUMN. Cikal bakal regulasi tentang BUMD adalah Undang-Undang No 5/1962 tentang Perusahaan Daerah yang penyusunannya diilhami dari terbitnya Perpu Nomor 17/1960 tentang Perusahaan Negara. Berdasarkan UU 5/1962, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Definisi serupa disebutkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan istilah yang berbeda, yaitu BUMN. Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 huruf 40 disebutkan bahwa “Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah”.

UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, utamanya Pasal 343 tentang Pengelolaan BUMD, menyebutkan bahwa Pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur tata cara penyertaan modal, organ dan kepegawaian, tata cara evaluasi, tata kelola perusahaan yang baik, perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan, kerjasama, penggunaan laba, penugasan Pemerintah Daerah, pinjaman, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya,

penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi, perubahan bentuk hukum, kepailitan, dan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

Aturan ini mengharuskan BUMD untuk mengelola perusahaan dengan baik atau memulai menerapkan/mengimplementasikan GCG dalam pengelolaan Perusahaan. Penerapan asas GCG ini meliputi sejumlah prinsip dasar antara lain transparansi, akuntabilitas, kemandirian, pertanggungjawaban. Transparansi atau keterbukaan merupakan asas yang selalu diterapkan dalam menjalankan bisnis. Keterbukaan ini bisa diwujudkan melalui penyediaan informasi yang relevan serta dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan. Informasi yang seluas-luasnya diberikan kepada publik dan pemegang saham, sehingga prinsip keterbukaan bisa terbangun.

Dasril Direktur Utama PT Grafika menjelaskan mengenai transparansi yang dijalankan oleh perusahaannya:

“Kami diaudit oleh akuntan publik umum, dibawa rapat pada seluruh kabupaten kota karena mereka pemegang sahamnya selain itu kami juga memberikan setiap akses data didalam website kami baik itu berupa laporan keuangan, laporan direksi dan audit dari KAP yang telah ditunjuk. Kami juga melaporkan kepada DPRD dan pemerintah kabupaten kota yang juga memiliki saham di Grafika Jadi laporannya pada DPRD, seluruh kabupaten kota dan nanti dilaporkan pula pada DPRDnya, jadi laporannya dibawa kemasing-masing kabupaten kota dan dilaporkan ke DPRDnya.”

Sementara di PT Grafika Jaya Sumbar terjadi hal sebaliknya. Menurut Muslim Harun Komisaris PT Grafika

Jaya Sumbar dalam Wawancara mengatakan:

“Kami dalam laporan keuangan diaudit oleh KAP dan Inspektorat yang kemudian dilaporkan kepada DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Selain itu juga dibahas dalam RUPS dimana pemegang saham melakukan evaluasi terhadap kinerja direksi dan komisaris.”

Keterbukaan juga bisa diterjemahkan ke dalam bentuk lainnya, seperti penerbitan laporan-laporan secara berkala dan tepat waktu, yang mencakup Laporan Keuangan Triwulan, Laporan Keuangan Semester, dan Laporan Keuangan Tahunan yang diaudit, serta Laporan Tahunan. Informasi juga diberikan melalui paparan publik, media cetak dan elektronik. Selain itu, perusahaan juga harus memiliki sistem pengelolaan yang mendukung terciptanya kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban kinerja organ perusahaan. Prinsip-prinsip akuntabilitas diterapkan antara lain melalui langkah-langkah pelaporan Direksi kepada Dewan Komisaris mengenai encana anggaran tahunan dan evaluasi bersama atas kinerja keuangan perusahaan, penyampaian laporan keuangan pada RUPS tahunan, pembentukan Audit Internal dan penunjukan auditor eksternal, serta pemberlakuan etika bisnis dan pedoman perilaku Perusahaan.

Bagaimana dengan asas akuntabilitas atau pertanggungjawaban, akuntabilitas dimaksudkan sebagai prinsip mengatur peran dan tanggungjawab manajemen agar dalam mengelola perusahaan dapat mempertanggungjawabkan serta mendukung usaha untuk menjamin penyeimbang kepentingan manajemen dan pemegang saham, sebagaimana

yang diawasi oleh dewan komisaris. Dewan komisaris dalam hal ini memberikan pengawasan terhadap manajemen mengenai kinerja dan pencapaian target return bagi pemegang saham. Supaya prinsip akuntabilitas ini efektif, maka harus dijaga independensinya dari pengaruh manajemen. Menurut Miko Kamal (2009) tipe komisaris yang terbagi 5, yaitu *public servant commissioners*, yaitu komisaris yang dijabat oleh pejabat pemerintah; *businessmen/skilled worker commissioners* adalah komisaris yang berasal dari pebisnis atau pekerja yang memiliki keahlian khusus; *academic commissioners* yakni kalangan akademisi (misalnya dekan sebuah fakultas) yang ditempatkan sebagai komisaris; *pensioner commissioners* adalah komisaris yang diangkat dari kalangan pensiunan; dan terakhir adalah *big fish commissioners* yakni komisaris yang diangkat karena mereka dianggap berpengaruh di lingkungan mereka. Ciri utama dari kelima tipe komisaris BUMN tersebut adalah komisaris adalah orang-orang sibuk; komisaris adalah pekerjaan sampingan (*side job*); komisaris adalah jatah para pensiunan; dan komisaris adalah haknya para tokoh-tokoh yang dianggap berpengaruh, lebih lanjut Miko Kamal menjelaskan unsur komisaris dalam perusahaan memegang peranan penting dalam penerapan GCG dalam sebuah perusahaan.

Komisaris di 6 BUMD berjumlah 13 orang. Bank Nagari memiliki 6 komisaris. GJS mempekerjakan 2 orang komisaris. Masing-masing 1 orang komisaris bekerja di DJS dan ATS. BCJS memiliki 2 orang komisaris, dan 3 orang komisaris mengabdikan di JS. Sebagaimana halnya di BUMN, di BUMD Sumbar juga eksis 5 tipe komisaris, yakni *public servant*

commissioners sebanyak 4 orang atau 30,76%, *businessmen/skilled worker commissioners* sebanyak 5 orang atau 38,46%, *academic commissioners* sebanyak 1 orang atau 7,69%, *pensioner commissioners* sebanyak 1 orang atau 7,69%, dan *big fish commissioners* sebanyak 2 orang atau 15,38%.

Ada yang mencolok dari temuan tipe komisaris di 6 BUMD Sumbar tersebut yaitu banyaknya jumlah komisaris yang berasal dari kalangan pejabat pemerintah (*public servant commissioners*) yaitu sebesar 30,76%. Pengangkatan para pejabat pemerintah sebagai komisaris di 6 BUMD telah melanggar Pasal 17 huruf a Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menyatakan bahwa pelaksana pelayanan publik (pejabat pemerintah) dilarang 'merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah'. Sebagaimana halnya di BUMN, posisi komisaris BUMD juga dipandang sebelah mata. Dari 6 BUMD tersebut, hanya ditemukan 2 BUMD yang memuat aturan tentang keharusan menyelenggarakan *fit and proper test* dalam memilih komisaris. Sebaliknya, pemilihan direksi semua BUMD harus melalui proses *fit and proper test*. Tumpukan kewenangan mengangkat dan memberhentikan direksi dan komisaris BUMD di tangan pemerintah merupakan isu lainnya. Penumpukan kewenangan itu menjadi faktor utama yang berkontribusi terhadap lemahnya kualitas pengawasan.

Perusahaan dituntut untuk menjunjung tinggi kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan serta

melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapatkan pengakuan sebagai warga korporasi yang baik. *Good corporate governance* dapat memberikan kerangka acuan yang memungkinkan pengawasan berjalan efektif, sehingga dapat tercipta mekanisme *checks and balance* di perusahaan. Penerapan *good corporate governance* perlu didukung oleh tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu negara dan perangkatnya sebagai regulator, dunia usaha sebagai pelaku pasar, dan masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha. Berdasarkan Pedoman *Good Corporate Governance* Perbankan Indonesia yang dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance* pada 17 Oktober 2006 prinsip dasar yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pilar adalah :

1. Negara dan perangkatnya menciptakan peraturan perundang-undangan yang menunjang iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten (*consistent law enforcement*).
2. Dunia usaha sebagai pelaku pasar menerapkan *good corporate governance* sebagai pedoman dasar pelaksanaan usaha.
3. Masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha serta pihak yang terkena dampak dari keberadaan perusahaan, menunjukkan kepedulian dan melakukan kontrol sosial (*sosial*

control) secara obyektif dan bertanggung jawab.

Keberhasilan penerapan *good corporate governance* juga memiliki prasyarat tersendiri. Terdapat dua faktor yang memegang peranan, antara lain:

1. Faktor Eksternal

Maksud dari faktor eksternal adalah beberapa faktor yang berasal dari luar perusahaan yang sangat mempengaruhi keberhasilan penerapan *good corporate governance*, diantaranya:

- a. Terdapatnya sistem hukum yang baik sehingga mampu menjamin berlakunya supremasi hukum yang konsisten dan efektif.
- b. Dukungan pelaksanaan *good corporate governance* dari sektor publik/lembaga pemerintahan yang diharapkan dapat pula melaksanakan *good governance* dan *clean governance* yang sebenarnya. Terdapatnya contoh pelaksanaan *good corporate governance* yang tepat (*best practices*) dapat menjadi standar pelaksanaan *good corporate governance* yang efektif dan profesional. Dengan kata lain semacam *benchmark* (acuan)
- c. Terbangunnya sistem tata nilai sosial yang mendukung penerapan *good corporate governance* di masyarakat. Ini penting karena melalui sistem ini diharapkan timbul partisipasi aktif berbagai kalangan masyarakat untuk mendukung aplikasi serta sosialisasi *good corporate governance* secara sukarela.
- d. Hal lain yang tidak kalah pentingnya sebagai prasyarat keberhasilan implementasi *good corporate*

governance terutama di Indonesia adalah adanya semangat anti korupsi yang berkembang di lingkungan publik dimana perusahaan beroperasi disertai perbaikan masalah kualitas pendidikan dan perluasan peluang kerja. Bahkan dapat dikatakan bahwa perbaikan lingkungan publik sangat mempengaruhi kualitas dan rating perusahaan dalam implementasi *good corporate governance*.

2. Faktor Internal

Maksud faktor internal adalah pendorong keberhasilan pelaksanaan praktek *good corporate governance* yang berasal dari dalam perusahaan. Beberapa faktor yang dimaksud antara lain:

- a. Terdapatnya budaya perusahaan (*corporate culture*) yang mendukung penerapan *good corporate governance* dalam mekanisme serta sistem kerja manajemen di perusahaan.
- b. Berbagai peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan perusahaan mengacu pada penerapan nilai-nilai *good corporate governance*
- c. Manajemen pengendalian risiko perusahaan juga didasarkan pada kaidah-kaidah standar *good corporate governance*.
- d. Terdapatnya sistem audit (pemeriksaan) yang efektif dalam perusahaan untuk menghindari setiap penyimpangan yang mungkin akan terjadi.

Adanya keterbukaan informasi bagi publik untuk mampu memahami setiap gerak dan langkah manajemen dalam perusahaan bisa membantu

kalangan publik untuk memahami dan mengikuti setiap aktifitas yang terjadi. Beberapa kendala dalam pelaksanaan *good corporate governance* pada perbankan. Menurut Hidayah (2008) penerapan *good corporate governance* memungkinkan tidak berjalan maksimal disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

1. Respon pasar terhadap implementasi *corporate governance* tidak bisa secara langsung atau jangka pendek, tetapi membutuhkan waktu.
2. Rendahnya kesadaran emiten menerapkan *good corporate governance*. Mereka menerapkan bukan karena kebutuhan, namun lebih karena kepatuhan terhadap aturan yang ada saja.
3. Manajemen perusahaan belum tertarik memanfaatkan jangka panjang penerapan *good corporate governance*. Mereka merasa dapat berjalan tanpa *good corporate governance*.
4. Masalah kepemilikan, yang sebagian masih terkonsentrasi pada perorangan atau keluarga pendiri. Bila Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dimiliki oleh pemerintah. Akibatnya komisaris tidak bisa mandiri dan independen dalam mengawasi kinerja manajemen.
5. Pemegang saham dan investor kurang aktif memberdayakan diri, sehingga daya tawarnya lemah.
6. Unsur budaya yang berkembang di lingkungan usaha nasional belum menunjang penerapan *good corporate governance*. Misalnya, ada perusahaan yang masih beranggapan bahwa transparansi berarti membuka rahasia dagang dan bisa mengancam daya saing.

Kebanyakan BUMD di Sumatera beroperasi dibawah kondisi yang sangat tidak efisien. Terjadi pemborosan dana di sana-sini karena para pengelolanya tidak memiliki keahlian yang cukup. Terkadang keputusan-keputusan manajerial berkaitan dengan investasi baru, penentuan tarif atau keputusan lain diambil secara tidak profesional. Menurut Marlis Anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat dalam wawancara menjelaskan:

“Secara umum BUMD kita ada, Bank Nagari, Jamkrida, ATS, Pembangunan Sumbar, Grafika, Dinamika, Balerung, ada 7 ya, dari 7 itu kalau kita runut hanya Bank Nagari yang dikatakan sehat. Sehatnya kenapa? Karena ada proteksi yang diberikan pemerintah daerah terhadap pasar Bank Nagari. Kalau kita kerucutkan yang dua tadi, PT Balerung yang sahamnya dimiliki Pemerintah Provinsi dan Kab. Kota, kami dari DPRD memandang kecewa, dan kalau dosen memberikan nilai pada mahasiswa mungkin kategorinya D, tidak lulus (balerung). Dengan asset sekian ratus miliar kita dirikan sebuah hotel dengan pernyataan saham pemerintah kabupaten kota dan provinsi, dilokasi yang sangat strategis itu tapi hasilnya rugi. Rumah singgah saja dibuatkan kamar, disewakan kepada pemilik itu beruntung, hotel-hotel melati yang kecil untuk konsumen kelas menengah tidak rugi, ini hotel bintang 3+ mendekati bintang 4 dilokasi yang seperti itu dengan fasilitas luar biasa dan tidak ada beban bunga yang dibayar untuk membangun hotel itu rugi, jadi kategorinya sepertinya tidak lulus ujian. Grafika seperti itu juga, tapi

sekarang sudah agak membaik, kalau dulu itu gancatan dari seluruh pihak, baik mulai minta cetakan tertentu tak dibayar, kemudian ditambah dengan intervensi dari pemerintah yang sedang berkuasa saat itu, kemudian ada juga kongkalikong didalam itu, karyawan buka toko dalam toko itu terjadi dan sampai kini terjadi walaupun saya tidak punya bukti secara factual. Tapi kondisinya agak lebih baik dibandingkan balirung, kenapa tentu kinerja yang kami lihat dari deviden yang diberikan ada perbaikan deviden walaupun terbebani oleh hutang-hutang. Keduanya itu BUMD menurut kami tidak menggembirakan, penyebabnya apa? Ya itu manajemen yang mengelolanya itu tidak orang yang mengerti dan memahami serta profesional dibidang itu. Yang kedua manajemen itu tidak dijalankan dengan GCG, jadi asas-asas yang semestinya ada di entitas perusahaan itu tidak dijalankan secara baik.

Mengenai inefisiensi dalam pengelolaan BUMD juga dijelaskan oleh Nurnas Anggota DPRD Provinsi Sumbar:

“Grafika, grafika itu dari mulai dilahirkan sampai kini dengan unit usaha yang percetakan kalau berbicara kepentingan Grafika itu didorong menjadikan sebuah sumber pendapatan, artinya, 28 SKPD mengapa tidak disitu kita mencetak, mengapa tidak di situ kita memfotokopi? Kan namanya bisnis. Ternyata itu dijadikan grafika itu tempat berutang yang tidak dibayar-bayar sampai sekarang. Akhirnya jadi beban untuk Grafika. Itukan menyebabkan kerugian, yang kedua diberikan subsidi pernyataan modal,

umpamanya diminta 1 M, dari 1M ini dia hanya menghasilkan 200 juta, kadang-kadang 0. Jadi profesional yang bekerja tidak ada keberanian memutuskan, baik itu SDM. Sehingga pernyataan modal itu hanya untuk membayar utang-utang lama. Contoh satu lagi yang terjadi hari ini, sejak dimulai Perda No 8 kalau tidak salah itu tentang balering, dengan uang provinsi 178M, eh 138M. Dari 138, dari mulai tahun dimulai opening 20/12, ternyata balering itu tingkat huniannya tidak pernah dibawah 70%, karena banyak peminatnya disana. Kemudian setiap tahun tidak pernah memberikan penghasilan (deviden) itu lebih dari 1M, tidak pernah. Dengan alasan penyisihan dana untuk alokasi bisnis. Kalau itu alasannya, tentu kami mempertanyakan pula, 5M setahun dimano latak pitih tu? Deposito? Atau Apa? Kalau diperiksa kan ada pula bunganya, ternyata tahun 20/15 hanya memberikan kontribusi untuk Sumbar Hotel yang punya 99 kamar yang pada satu sisi lain hotel itu di sewa oleh kantor penghubung, kantor penghubung itu disewa awalnya 450 juta, 400 juta setahun di tahun 20/13, 20/14, 20/15 sampai kini menjadi 900 juta setahun. Bank Nagari sejak mulai menyewa di sana, dia menyewa setiap tahun 450 juta itu saja sudah menghasilkan. Tetapi, didalam pembukuan setiap di APBD dia hanya memberikan kontribusi 800 juta, dan 20/15 "0". Di waktu temuan BPK harus menyerahkan, karna perencanannya adalah 800 juta. Jadi artinya diluar 3 BUMD ndk ado punyo hasil, tujuan mereka membuat BUMD itu kan bukan untuk pengangguran di somasi kan bukan itu, tujuan BUMD itu adalah dengan memberikan bantuan modal, belanja modal ka situ itu kan dapat

kontribusi untuk membangun daerah, nyatanya itu tidak".

Kedua, masalah *intervensi dan birokrasi*. Bila saat ini banyak BUMD yang kalah bersaing dengan sektor swasta dan akhirnya tumbang ditengah jalan, salah satu penyebabnya adalah besarnya campur tangan dan lambannya pemerintah daerah dalam mengantisipasi perubahan situasi dan kondisi bisnis. Selama ini semua keputusan bisnis baik yang bersifat strategis maupun keputusan-keputusan konvensional lainnya harus selalu izin kepada pemerintah. Repotnya, respon pemerintah seringkali atau bahkan dapat dikatakan selalu lambat karena berurusan dengan birokrasi. Khairul Jasmi Komisaris PT Balairung menjelaskan mengenai hal ini:

"Kemudian menurut saya masih ada yang rancu, BUMD itu kan PT, ada UU PT. Aset yang dipisahkan, maksudnya, sama dengan menyuruh anak kuliah, tidak bisa dicikarai setiap hari, dia kan dipisah jadi itu tindakan-tindakan yang dilakukan seharusnya bisnis, tapi yang terjadi seolah olah SKPD, itu salah satu penyebabnya BUMD tidak maju. Bisnis yang dijalankan dengan tidak ada tindakan bisnis jadinya tidak efektif.

Ketiga, *pengendalian dan pengawasan*. Selaku pemilik, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi perkembangan BUMD di wilayahnya. Pemerintah daerah biasanya membentuk badan pengawas, yang bertindak seperti *dewan komisaris* pada perusahaan swasta. Anggotanya terdiri dari para pejabat di lingkungan pemda, yang terkadang tidak mempunyai latar belakang bisnis sama sekali. Biasanya,

badan pengawas ini tidak melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsinya, yaitu selaku wakil pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya perusahaan daerah. Para anggota badan pengawas rata-rata menyatakan tidak sempat memikirkan perkembangan usaha daerah, karena sudah sibuk dengan tugas dalam jabatan formalnya sendiri-sendiri. Tetapi, ironisnya mereka senang-senang saja menerima gaji dari jabatan tersebut. Dalam kondisi seperti ini, posisi perusahaan daerah seakan-akan menjadi anak ayam yang berusaha hidup dan mengais-ngais makanan tanpa tuntunan sang induk.

PENUTUP

Pelaksanaan *Good Corporate Governance* PT Grafika Jaya Sumbar dan PT Balairung Citra Jaya Sumbar belum sepenuhnya dilaksanakan berlandaskan pada lima prinsip dasar. Pertama, transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam mengemukakan informasi yang material dan relevan serta keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan. Kedua, akuntabilitas (*accountability*) yaitu kejelasan fungsi dan pelaksanaan pertanggungjawaban organ bank sehingga pengelolaannya berjalan secara efektif. Ketiga, pertanggungjawaban (*responsibility*) yaitu kesesuaian pengelolaan bank dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip pengelolaan bank yang sehat. Keempat, independensi (*independency*) yaitu pengelolaan bank secara profesional tanpa pengaruh/tekanan dari pihak manapun. Kelima, kewajaran (*fairness*) yaitu keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak stakeholders yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka menerapkan kelima prinsip dasar tersebut di atas,

BUMD harus berpedoman pada berbagai ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan pelaksanaan *good corporate governance*.

Faktor intervensi birokrasi dan politik didalam pengelolaan BUMD masih terlihat jelas dengan penempatan Birokrat dan Pengurus Partai Politik didalam kepengurusan BUMD baik sebagai Direksi atau Komisaris. Penempatan anggota Parpol atau Birokrasi didalam kepengurusan BUMD bukanlah sesuatu yang salah jika melewati mekanisme yang transparan dan objektif disertai *fit and proper test* kepada calon Direksi atau Komisaris tersebut.

Saran dari hasil penelitian ini adalah:

1. Pelaksanaan GCG merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan kinerja perusahaan, pada masa akan datang BUMD lebih dapat meningkatkan mutu GCG agar terjadi kepercayaan investor dan masyarakat karena pada jangka panjang akan dapat memperoleh manfaat melalui penyertaan modal oleh investor ataupun masyarakat.
2. Sosialisasi pelaksanaan GCG sebaiknya dilaksanakan secara berkesinambungan agar seluruh stakeholder lebih mengerti dan memahami tanggung jawab dan kewenangan sesuai dengan prinsip GCG.
3. Dilakukannya *Fit and Proper Test* terhadap Komisaris dan Direksi yang dilakukan oleh lembaga independen yang didahului oleh usulan pemegang saham. Bisa meniru yang dilakukan oleh OJK terhadap penempatan direksi dan komisaris pada perbankan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank, World Corporate Governace Country Asessment, Indonesia, 2005.
- Daniri, Achmad Mas. 2005. *Good Corpotare Governance: Konsep dan Penerapannya dalam Konteks Indonesia*. PT Ray Indonesis. Jakarta.
- Darmawati, Deni khomsiyah dan Rika Gelar Rahayu. 2004. *Hubungan Good Corporate Governance dan Kinerja Perusahaan*. Simposium Nasional Akuntansi VII Denpasar Bali. 2-3 September 2004. 391-407.
- Forum for Corporate Governance in Indonesia, "Tata Kelola Perusahaan". Jakarta. 2001
- Haryani, Iswi dkk.,. *Merger, Konsolidasi, Akuisisi, & Pemisahan Perusahaan*. Jakarta : Visimedia, 2011.
- Komite Nasional Kebijakan Corporate Governance. *Pedoman Good Corporate Governance Perbankan Indonesia*. 2004
- Kusumawati, Dwi Novi dan Bambang Riyanto LS. 2005. *Corporate Governance dan Kinerja: Analisis Pengaruh Compliance Reporting dan Struktur Dewan Terhadap Kinerja*. Simposium Nasional Akuntansi VIII Solo. 15-16 September 2005. 248-260.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. 1994. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Ed-Kedua. California: Sage Pub.
- Rustian Kamaluddin, *Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*. 2010.
- Setiawan dkk.. *Model Pelayanan Publik yang Berkeadilan : Studi Empirik pada PDAM Kota Surakarta : laporan Penelitian*. Surakarta : Institute Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008
- Surya, Indra dan Ivan Yustiandana, Penerapan Good Corporate Governance Mengesampingkan Hak-Hak Istimewa Demi Kelangsungan Usaha. Prenada Media Group. 2008
- Soleh, Chabib dan Rocmansjah, Heru. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*. Jakarta : Fokusmedia, 2010
- Sukamulja, Sukmawati. 2004. *Good Corporate Governance di Sektor Keuangan Dampak GCG terhadap Kinerja Perusahaan (Kasus di Bursa Efek Jakarta)*. Benefit Jurnal Manajemen dan Bisnis. Vol. 8 No. 1. Juni 2004. 1-25
- Purwadi. *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*. Surabaya : Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002.
- Zulfikar. 2006. *Analisis Good Corporate Governance di Sektor Manufaktur: Pengaruh Penerapan Good Corporate Governance, Return on Asset, dan Ukuran Perusahaan Terhadap Nilai Pasar Perusahaan*. Benefit Jurnal Manajemen dan Bisnis. Vol. 10 No. 2. Desember 2006. 130-141.
- Sunarsip. 2009. *Membuka Belunggu BUMD*.