

**KEBIJAKAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA MANUSIA
PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH:
STUDI KASUS DI PROVINSI SUMATERA BARAT,
NUSA TENGGARA BARAT DAN KALIMANTAN SELATAN¹⁾**

Asep Ahmad Saefuloh²⁾

Abstract

This study discussed the policy of human resources management at local state enterprises (BUMD). Researches were conducted in provinces of West Sumatra, South Kalimantan and West Nusa Tenggara. The researcher tried to see the relevance of the policy and the creation of good corporate governance in BUMD. Three main problems confronted by some BUMD disclosed in his finding are poor quality of human resources in general, involvement of regional officials in the management, and lack of implementing provisions.

Kata kunci: Birokrasi, *Good Corporate Governance*, PDAM, Pemangku Kepentingan, Perda.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Secara umum kondisi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menghadapi kinerja yang rendah, menderita kerugian dan tidak efisien. Sebagai contoh, BUMD-BUMD yang dimiliki pemerintah daerah (pemda) DKI Jakarta hanya sedikit yang memberikan kontribusi cukup baik ke kas pemda sebagai pendapatan asli daerah (PAD). Kontribusi tersebut terlihat pada tahun 2008 yang hanya menyumbang 0,98 persen terhadap PAD¹⁾, bahkan target pemasukan PAD tidak

¹⁾ Makalah ini merupakan ringkasan dari laporan penelitian tentang "Kebijakan Pengelolaan SDM dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah: Studi Kasus di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan" yang dilakukan oleh Penulis tahun 2009.

²⁾ Penulis adalah Peneliti Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Penulis dapat dihubungi melalui asepp3i@yahoo.com.

¹ "Arah Kebijakan Pendapatan Daerah," 7 August 2009 (<http://www.jakarta.go.id/v70/index.php/en/arah-kebijakan/775-arrah-kebijakan-pendapatan-daerah>, diakses 9 Desember 2009).

pernah tercapai. Potret baik yang diperlihatkan oleh BUMD yang dimiliki oleh Pemda DKI Jakarta adalah PT Pembangunan Jaya di mana BUMD tersebut telah mampu membentuk *holding* menjadi BUMD Jaya Group dan sanggup mengelola puluhan anak usaha dengan aset mencapai puluhan triliun dan sebagian diantaranya telah mampu *go public*, serta telah merambah berbagai jenis usaha. Bahkan BUMD tersebut dalam beberapa hal telah melebihi pencapaian yang dilakukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).² Begitu juga BUMD milik Pemda Sumatera Utara yaitu Bank Sumut yang telah mampu memberikan manfaat yang terbaik bagi pemerintah daerah dan masyarakat luas.³

Namun demikian di sisi lain, lebih banyak lagi BUMD yang berkinerja buruk dan tidak mampu meraih laba. Sebagai contoh BUMD di Jawa Barat, berdasarkan hasil evaluasi kinerja BUMD tahun 2008 secara agregat kinerja yang dihasilkan kurang menggembirakan. Dari tujuh BUMD, hanya satu yang memberikan kontribusi signifikan pada APBD, yaitu Bank Jabar Banten.⁴ Begitu juga di Provinsi Jawa Timur 10 dari 11 BUMD memiliki kontribusi terhadap PAD yang sangat memprihatinkan. Ke-10 BUMD yaitu PT BPR Jatim, PT SIER, PT ASKRIDA, PT PWU Jatim, PT Jatim Krida Utama, PT Jatim Investment Management, PT Jatim Marga Utama, PT Jatim Graha Utama, PT Petrogas Jatim Utama dan PD Air Bersih Provinsi Jatim hanya menyumbang PAD di bawah Rp 5 miliar pada tahun 2008.⁵

Buruknya kinerja BUMD ini tidak terlepas dari salah urus dalam pengelolaannya atau didirikan tanpa perencanaan yang matang. Padahal sebagai badan usaha milik pemerintah, keberadaannya dibentuk untuk menjadi penggerak bagi dunia usaha sehingga dapat menggali potensi ekonomi daerah dan memanfaatkan sumber daya daerah. Salah urus tersebut, sumber utamanya berawal dari pengelolaan SDM-nya termasuk kompetensi jajaran direksinya. Jika direksinya saja tidak profesional sudah barang tentu pengelolaan perusahaan menjadi tidak baik. Selain masalah SDM-nya, salah urus juga muncul

² "Membedah Kinerja BUMD DKI Jakarta Ada yang Mulai Sehat, tetapi Lebih Banyak yang Rugi," 15 Maret 2003 (<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0303/15/eko02.html>, diakses 19 Januari 2009).

³ Chaidir Ritonga, "Tantangan Mengelola BUMD," 5 Desember 2007, WASPADA Online, (http://www.waspada.co.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=7910, diakses 15 Januari 2009).

⁴ Tendi Haruman, "Profesionalisme Pengelola BUMD," Pikiran Rakyat Online, Kamis, 05 November 2009 (<http://newspaper.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=70762>, diakses 5 November 2009).

⁵ "Kontribusi PAD 10 BUMD Memprihatinkan," 23 November 2009 (<http://www.pdiperjuangan-jatim.org/v03/index.php?mod=berita&id=2973>, diakses 12 Januari 2010) (Desember 2009).

karena pengaturan tentang BUMD belum jelas tidak seperti BUMN.⁶ Namun demikian, secara umum salah urus tersebut memperlihatkan masih lemahnya praktik *good corporate governance* (GCG) di BUMD.⁷

Penjelasan di atas memperlihatkan bahwa BUMD masih mengalami ketertinggalan sehingga Presiden dan DPR akan membuat aturan tentang BUMD. Hal ini penting karena UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sudah tidak sesuai untuk menjadi dasar regulasi dalam penyelenggaraan BUMD saat ini karena sudah dinyatakan tidak berlaku. Begitu juga salah satu ketentuan UU No. 5 Tahun 1962 yang perlu diatur lebih baik dalam aturan tentang BUMD adalah masalah kepegawaian. Masalah kepegawaian atau sumber daya manusia (SDM) ini menjadi penting karena kunci maju mundurnya BUMD tergantung pada bagaimana mengelola SDM-nya.⁸ Agar dapat memberikan gambaran tentang bagaimana pengelolaan SDM seharusnya dilakukan pada BUMD yang nantinya akan dikaitkan dengan pengaturan BUMD dalam suatu undang-undang, maka menarik untuk melakukan penelitian terhadap BUMD terutama dilihat dari perspektif SDM.

B. Permasalahan

Buruknya kinerja BUMD yang dikaitkan dengan SDM dapat dilihat pada beberapa aspek, yaitu: *pertama*, orang-orang yang berada di jajaran direksi berasal dari mantan pejabat yang tidak memiliki kemampuan untuk menjalankan bisnis; *kedua*, posisi puncak BUMD sebagai bagian dari posisi balas budi politik sehingga BUMD tidak diisi dengan manajemen dan SDM profesional; *ketiga*, jajaran direksi tidak mampu membuat kondisi keuangan BUMD menjadi sehat,⁹ padahal tanpa memiliki modal pun seharusnya BUMD bisa tetap bekerja dengan baik jika dikelola oleh SDM profesional.¹⁰ Latar belakang direksi ini menjadi penting untuk diketahui lebih lanjut karena akan menggambarkan bagaimana keberhasilan dalam mengelola suatu perusahaan.

⁶ "Tirmidzi Taridi, "Menyehatkan BUMD dengan GCG," 23 Juli 2008, Bisnis Indonesia, (<http://www.madan-i-ri.com/2008/07/23/menyehatkan-bumd-dengan-gcg/>), diakses 16 Januari 2009).

⁷ *Ibid.*

⁸ "BUMD Bisa Berdayakan SDM Sipil di Luar Pemerintah," 30/11/07 (<http://www.kapanlagi.com/h/0000202280.html>), diakses 15 Januari 2009)

⁹ "Politik Balas Jasa di Balik Kerugian BUMD," 10 September 2008 (http://www.indonesia-monitor.com/main/index.php?option=com_content&task=view&id=272&Itemid=39), diakses 19 Januari 2009).

¹⁰ "Lowongan Direktur BUMD Dibuka," Jumat, 03 Agustus 2007 (http://sijorimandiri.net/!//index.php?option=com_content&task=view&id=13519&Itemid=87), diakses 19 Januari 2009).

Buruknya kinerja BUMD juga disebabkan oleh paradigma pengelolaan BUMD dengan pendekatan birokratik,¹¹ padahal saat ini perusahaan baik milik pemerintah maupun swasta dituntut menerapkan paradigma baru yaitu mempraktekkan GCG, suatu pendekatan holistik yang menyentuh semua pemangku kepentingan. Namun saat ini BUMD lebih berfokus kepada direksi dan komisaris, tetapi pemangku kepentingan lainnya belum diperhatikan secara maksimal.¹² Dengan pendekatan GCG dalam pengelolaan SDM, para pengelola akan menghitung secara cermat berapa sebenarnya kebutuhan tenaga kerja sehingga tercipta efektivitas.¹³ Karena itu persoalan GCG menjadi penting untuk diketahui lebih lanjut karena akan menggambarkan bagaimana keberhasilan dalam mengelola suatu perusahaan.

Hal lain yang dapat menyebabkan pelaksanaan GCG relatif lemah di BUMD adalah dasar hukum pembentukan BUMD berdasarkan peraturan daerah (perda) yang masih belum menyesuaikan dengan perkembangan prinsip pengelolaan perusahaan modern.¹⁴ Karena itu persoalan dasar hukum ini menjadi penting untuk diketahui lebih lanjut guna mengetahui keberhasilan dalam mengelola suatu perusahaan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dirumuskan masalah utama yaitu bagaimana kebijakan pengelolaan SDM pada BUMD? Permasalahan tersebut dijabarkan ke dalam tiga pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang direksi di BUMD?
2. Bagaimana pengelolaan SDM dilakukan?
3. Bagaimana regulasi yang berkaitan dengan pengelolaan SDM pada BUMD?

¹¹ Ngadi dan Aliansyah Abdurahman, "Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah: Perspektif Sumber Daya Manusia", disampaikan dalam acara diskusi tentang Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Manusia dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekreariat Jenderal DPR RI pada 12 November 2009.

¹² Taridi, *op.cit.*

¹³ "BUMN dan BUMD, Sama Saja," 25 Maret 2006, (http://www.freelists.org/post/ppi/ppiindia_-_BUMN-dan-BUMD-Sama-Saja, diakses 16 Januari 2009).

¹⁴ Tidak seperti perusahaan terbatas yang sudah mengacu pada UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Melalui UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, perusahaan terbatas sudah mengadopsi pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik dan modern tetapi dasar pembentukan suatu BUMD.

C. Tujuan

Tujuan dilakukannya penelitian terhadap kebijakan pengelolaan SDM pada BUMD adalah untuk mendapatkan pemahaman bagaimana kebijakan pengelolaan SDM dilakukan selama ini terutama dikaitkan dengan penerapan GCG dan bagaimana pengelolaan SDM harus dilakukan ke depannya, terutama dikaitkan dengan yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang BUMD.

D. Kerangka Pemikiran

Paradigma GCG menjadi isu global sejak tahun 1980-an, tetapi di Asia, termasuk Indonesia, paradigma ini baru dibicarakan setelah krisis moneter tahun 1997-1998. Munculnya isu paradigma GCG karena berbagai perusahaan kolaps sebagai dampak dari praktik bisnis tidak sehat, seperti manipulasi informasi keuangan, pengelembungan laba perusahaan dan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang dilakukan manajemen, serta lemahnya peran dewan komisaris. Buruknya praktek pengelolaan perusahaan telah merugikan pemilik saham minoritas dan para pemangku kepentingan lainnya.¹⁵

Definisi GCG menurut *Forum for Corporate Governance in Indonesia* adalah seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antar pemegang, pengelola perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta pemangku kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain GCG adalah suatu sistem yang mengendalikan perusahaan. Adapun tujuan diterapkannya GCG adalah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan.¹⁶

Secara konseptual GCG nantinya dapat meningkatkan secara signifikan baik nilai di internal perusahaan maupun level makro yang akan berpengaruh pada nilai pasar perusahaan. Untuk mengembangkan GCG terdapat tiga elemen pokok yang berkaitan erat dengan membangun *intangible value* korporasi. *Pertama, board governance* yaitu mengatur di tingkat dewan komisaris dan direksi, meliputi keanggotaan, nominasi dan pengangkatan, independensi, keahlian dan pengalaman, serta kinerja berikut monitor dan evaluasinya. *Kedua, business governance* yang meliputi perencanaan strategi bisnis berikut implementasinya, manajemen resiko, informasi dan pelaporan, konsultasi bisnis

¹⁵ Iriyadi, "Indofarma Ready For GCG," *Oasis*, Edisi Maret-April 2007, hal.5

¹⁶ *Ibid*, p.6.

dan komunitasnya. *Ketiga, employee governance* yang mengatur mengenai pedoman pengelolaan pegawai dan *code of conduct* yaitu pedoman berperilaku dari organ utama sampai organ pendukung.¹⁷

Pegawai atau SDM menjadi penting dalam GCG karena pada dasarnya SDM merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan organisasi. Karena itu pengelolaan SDM ditujukan untuk mengatur dan mengurus SDM berdasarkan visi dan strategi perusahaan agar tujuan perusahaan/organisasi dapat dicapai secara optimal. Peran SDM bagi sebuah perusahaan yang ingin berumur panjang merupakan suatu hal strategis. Para manajer harus mengaitkan pelaksanaan manajemen SDM dengan strategi organisasi untuk meningkatkan kinerja dan mengembangkan budaya korporasi yang mendukung penerapan inovasi dan fleksibilitas.¹⁸ Hal tersebut memperlihatkan bahwa SDM bersifat strategis karena memberikan nilai tambah (*added value*) dan menjadi tolok ukur keberhasilan bisnis.¹⁹

Perlunya pendekatan baru dalam pengelolaan SDM dikarenakan menurut Drucker sekarang ini tenaga kerja cenderung tidak dapat diatur seperti generasi yang lalu. Pola yang berubah ini menuntut *pengetahuan* baru dan *cara* manajemen yang baru, yaitu mengacu kepada pengetahuan, pendidikan, pelatihan, dan keahlian tenaga kerja.²⁰ Penanganan SDM *dikatakan* berhasil jika manajemen SDM sudah merencanakan penerapan dan integrasi pertumbuhan pegawai secara penuh, mencakup program pelatihan, alur pengembangan karier, penilaian/proses kesadaran pribadi, kompensasi, pemberian wewenang, dan hasil terukur, serta setiap unit kerja sudah menguasai pegawainya melalui kelompok fungsional dan pembagian informasi yang sesuai dengan fungsi masing-masing.²¹

Pengelolaan SDM lebih lanjut di perusahaan diterjemahkan sebagai suatu rencana menyeluruh dan secara penuh terhadap pengembangan SDM dengan memberikan pengakuan dan penghargaan terhadap peningkatan kualitas secara penuh. Setiap pegawai mendapatkan *reward* untuk setiap prestasi. Untuk mencapai penanganan SDM dapat dinilai dari komponen-komponen

¹⁷ Alman Faluti, "Inside GCG Tingkatkan Nilai Perusahaan," *Oasis*, Edisi Maret-April 2007, hal.8.

¹⁸ John M. Ivancevich, *Human Resources Management*. New York: McGraw, Hill, International Edition, 2007, hal.31-33.

¹⁹ Angela Baron dan Michael Armstrong, *Human Capital Management, Achieving Added Value Through People*, Kogan Page, London and Philadelphia 2007, hal 62.

²⁰ Peter Drucker, "The Coming of the New Organization," *Harvard Business Review*. Jan-Feb 1988, hal.1-19.

²¹ Jon Ingham, *Strategic Human Capital Management, Creating Value through People*, Butterworth-Heinemann, 2007, hal.207-232.

perencanaan dan pengelolaan SDM, peningkatan pegawai, pendidikan dan pelatihan, kinerja pegawai dan pengakuan, serta kepuasan pegawai.²² Penanganan SDM dengan menitikberatkan pada investasi pendidikan (termasuk pelatihan) dalam rangka peningkatan mutu organisasi menunjukkan bahwa hasil dari investasi non-fisik jauh lebih tinggi dibandingkan investasi berupa pembangunan fisik.²³

Berkaitan dengan elemen *board governance* yaitu mengatur di tingkat dewan komisaris dan direksi, dan elemen *business governance* yang meliputi pengelolaan perusahaan sangat terkait dengan regulasi bentuk perusahaan tersebut. Jika berbentuk perusahaan terbatas maka mengacu pada UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Melalui UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, perusahaan terbatas sudah mengadopsi prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik dan modern. Bahkan secara tegas dalam penjelasan undang-undang tersebut dinyatakan tentang penggunaan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (GCG). Lebih lanjut masalah GCG pada BUMN diatur dalam Keputusan Menteri BUMN Nomor: KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara.

Khusus untuk BUMD, sebelumnya pembentukan BUMD didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, tetapi undang-undang tersebut sudah dicabut. Tetapi bila dilihat substansinya undang-undang tersebut juga masih belum sesuai dengan perkembangan prinsip pengelolaan perusahaan modern. Saat ini dasar hukum pembentukan BUMD adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Umumnya pengaturan tentang SDM, khusus untuk perusahaan daerah masih mengacu kepada Permendagri dan departemen teknis terkait. Dan secara khusus, status perusahaan daerah yang memiliki peraturan yang jelas untuk pengelolaan SDM adalah untuk Perusahaan Daerah Air Minum, yaitu Permendagri No.2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

²² William P. Anthony, Pamela L. Perrewe dan K. Michelle Kacmar, *Human Resource Management, A Strategic Approach*. Thrid Edition. Orlando, Florida: The Dryden, Harcourt Barke College Publisher, 1996, hal.48-52.

²³ Ingham, *op.cit*, hal.234-235.

II. Metodologi

A. Metode Analisis data

Analisis yang digunakan untuk melihat kebijakan pengelolaan SDM pada BUMD adalah analisis deskriptif yaitu analisis dengan mendasarkan pada data primer dan sekunder, yang kemudian dari hasil pembahasan diambil kesimpulan dan rekomendasi. Untuk keperluan analisis dilakukan studi literatur dan penelitian lapangan. Studi literatur dipergunakan untuk memperluas pemahaman serta mendukung analisis.

B. Waktu dan Tempat

Penelitian lapangan dilakukan di tiga provinsi, yaitu: Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Provinsi Kalimantan Selatan. Pemilihan tiga provinsi tersebut untuk menggambarkan studi kasus yang dilihat dengan dasar perbedaan karakteristik letak geografis, yaitu barat, tengah, dan timur. Adapun waktu penelitian lapangan adalah sebagai berikut: penelitian lapangan di Provinsi Sumatera Barat dilakukan pada tanggal 27 April sampai 3 Mei 2009; penelitian lapangan di Provinsi Nusa Tenggara Barat dilakukan pada tanggal 10 sampai 17 Juli 2009; dan, penelitian lapangan di Provinsi Kalimantan Selatan dilakukan pada tanggal 2 sampai 9 Oktober 2009.

C. Cara Pengumpulan Data

Adapun data yang digunakan bersumber dari data primer dan sekunder. Untuk mendapatkan data primer dilakukan dengan wawancara terhadap informan. Informan yang dimaksud adalah pejabat di instansi terkait dan jajaran dari BUMD. Instansi yang dimaksud adalah Dinas Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Biro Pusat Statistik, Badan Pengelola Keuangan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Perusahaan Daerah dan Perusahaan Terbatas (Perseroan). Sedangkan untuk data sekunder berasal dari literatur dan sumber lainnya seperti surat kabar, majalah, dan internet.

III. Hasil Penelitian

A. Studi Kasus di Provinsi Sumatera Barat

Berdasarkan studi kasus terhadap BUMD yang ada di Provinsi Sumatera Barat, pembahasan difokuskan pada BUMD yang dimiliki oleh Provinsi Sumatera Barat, Kota Padang dan Kota Bukittinggi. Pemerintah Provinsi Sumatera Barat memiliki empat BUMD yang berstatus perseroan terbatas. Adapun BUMD yang dimaksud adalah PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat, PT Andalas Tuah Sakato, PT Dinamika Jaya Sumatera Barat dan PT Grafika Jaya Sumatera Barat. Sedangkan Kota Padang hanya memiliki satu BUMD yaitu PD PAM Kota Padang. Begitu juga Kota Bukittinggi hanya memiliki satu BUMD yang berstatus sebagai perusahaan Daerah, yaitu PD PAM Kota Bukittinggi.

BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat umumnya memiliki direksi yang berasal dari profesional dan ada juga yang berasal dari birokrat yang sudah pensiun. Hal ini sangat berbeda dengan BUMD yang dimiliki oleh Kota Bukittinggi, dimana direksinya berasal dari kalangan birokrasi. Hal ini tidak terlepas dari kedudukannya sebagai perusahaan daerah dimana terdapat regulasi yang memungkinkan adanya intervensi Kepala Daerah²⁴ yaitu Permendagri No.2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Namun itu bukan keharusan yang bersifat mutlak, karena pada PD PAM Kota Padang direksinya berasal dari profesional di luar perusahaan. Adapun persyaratannya adalah batas usia direksi yang berasal dari luar PDAM pada saat diangkat pertama kali berumur paling tinggi 50 (lima puluh) tahun sedangkan batas usia direksi yang berasal dari PDAM pada saat diangkat pertama kali berumur paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun. Jabatan direksi berakhir pada saat yang bersangkutan berumur paling tinggi 60 (enam puluh) tahun. Adapun pengaturan pengangkatan direksi ditetapkan dengan keputusan kepala daerah serta pengangkatan anggota direksi dan dewan pengawas ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Dalam hal pengelolaan SDM, dibedakan antara jabatan struktural perusahaan dan bukan. Untuk jabatan struktural perusahaan umumnya diatur dalam peraturan daerah tentang pembentukan BUMD yang bersangkutan. Untuk perseroan terbatas mengacu kepada UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dimana perusahaan dipimpin oleh direksi yang terdiri atas seorang direktur utama dan sebanyak-banyaknya tiga orang direktur sesuai dengan tuntutan dan perkembangan perusahaan. Prakteknya di PT BPD Sumatera Barat (Nagari),

pengangkatan direksi berasal dari pejabat karir, dimana persyaratan untuk menjadi direksi selain diatur dalam UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juga harus memiliki kemampuan manajemen resiko level 5.²⁵ Tentu saja kemampuan tersebut hanya akan dimiliki oleh orang-orang yang berlatar belakang perbankan (bankir). Adapun untuk BUMD yang ada di Kota Padang yaitu PD PAM Kota Padang dan Kota Bukittinggi yaitu PD PAM Kota Bukittinggi, karena berstatus perusahaan daerah pengangkatan direksi masih mendapatkan intervensi dari kepala daerah, dalam hal ini harus mendapatkan persetujuan kepala daerah. Untuk PD PAM Kota Padang terdapat dua PNS yang memegang jabatan struktural dan begitu juga di PD PAM Kota Bukittinggi masih terdapat seorang PNS yang menjabat direktur.²⁶

Perencanaan SDM pada perusahaan merupakan persoalan internal perusahaan daerah baik yang berstatus perseroan terbatas maupun perusahaan daerah. Secara khusus untuk perusahaan daerah, pengangkatan dan pemberhentian pegawai diatur dalam peraturan daerah dan untuk perusahaan air minum diatur oleh Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Dari dua PD PAM tersebut, kebutuhan jumlah pegawai ditentukan oleh perencanaan internal perusahaan. Namun ini tidak dapat dilepaskan dari kebijakan nasional, misalnya dalam perusahaan PDAM atau PD PAM, sesuai dengan tuntutan *Millenium Development Goals* (MDGs) diusahakan pelanggan air bersih sekurang-kurangnya mencapai 80 persen dari rumah tangga yang ada. Untuk itu perencanaan SDM menyesuaikan terhadap itu. Dari dua kasus perusahaan daerah tersebut belum menunjukkan salah satu indikator GCG, karena kebutuhan SDM belum disesuaikan dengan pelanggan dan masyarakat secara luas²⁷ sehingga berdampak pada buruknya layanan yang diberikan. Namun agak berbeda dengan kasus PT BPD Nagari yang sudah mengarah kepada GCG. Hal ini terlihat dari berbagai program pengembangan SDM yang dimiliki serta dengan baiknya kinerja perusahaan.²⁸

²⁴ Wawancara dengan Pejabat Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, pada 28 April 2009.

²⁵ Wawancara dengan salah satu kepala Divisi PT BPD Sumatera Barat (Nagari), pada 30 April 2009.

²⁶ Wawancara dengan Direksi PD PAM Kota Bukittinggi pada 29 April 2009 dan Direksi PD PAM Kota Padang pada 30 April 2009.

²⁷ Wawancara dengan Direksi PD PAM Kota Bukittinggi pada 29 April 2009 dan Direksi PD PAM Kota Padang pada 30 April 2009.

²⁸ Terbukti dengan beberapa penghargaan yang diterima oleh PT Bank Nagari. Tak kalah penting PT Bank Nagari merupakan pelopor BPR yang memiliki cabang di luar daerah. Wawancara dengan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, pada 28 April 2009.

Tuntutan terhadap peningkatan kualitas SDM sangat dirasakan oleh BUMD-BUMD yang dimiliki Provinsi Sumatera Barat, Kota Padang dan Kota Bukittinggi. Secara khusus misalnya PT Grafika merasakan sekali kurangnya kompetensi SDM yang dimiliki. Ini muncul karena dulunya perusahaan ini adalah perusahaan daerah yang menangani percetakan buku. Tetapi dengan semakin berkembangnya perusahaan yang merambah pada percetakan maka perusahaan mengalami kekurangan SDM di bidang itu. Karena itu untuk pengembangan SDM ke depan akan dititikberatkan pada rekrutmen sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan yaitu desain grafis dan akuntansi. Disamping itu perusahaan giat memberikan berbagai pendidikan tambahan kepada para pegawainya termasuk pengembangan motivasi kerja.²⁹ Begitu juga perusahaan daerah air minum mengalami kekurangan kompetensi SDM terutama kemampuan SDM dalam mendeteksi kebocoran atau penguasaan teknologi pencarian sumber air.³⁰ Karena itu berbagai pelatihan teknis diberikan untuk karyawannya.

Berkaitan dengan regulasi, pengelolaan SDM di BUMD tidak diatur secara khusus dalam suatu perda. Adapun perda-perda umumnya hanya mengatur tentang pengurus, yaitu pengaturan tentang komposisi, pengangkatan dan persyaratan direksi dan komisaris. Secara khusus untuk PDAM mengacu kepada Permendagri No.2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

B. Studi Kasus Di Provinsi Nusa Tenggara Barat

Berdasarkan studi kasus terhadap BUMD yang ada di Provinsi Nusa Tenggara Barat, pembahasan ditujukan pada BUMD yang dimiliki oleh Provinsi Nusa Tenggara Barat, Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat. Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat memiliki empat BUMD yang berstatus perseroan terbatas. Adapun BUMD yang dimaksud adalah PT Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat, PT Gerbang Nusa Tenggara Barat Emas, PT Perusahaan Daerah Bank Perkreditasi Rakyat Nusa Tenggara Barat dan PT Daerah Maju Bersaing. Sedangkan Kotamadya Mataram dan Kabupaten Lombok Barat memiliki BUMD bersama yaitu PD PAM Menang Mataram.

Dari BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat memiliki direksi yang berasal dari profesional, juga mantan pejabat dan pejabat

²⁹ Wawancara dengan Direksi PT Grafika, pada 30 April 2009.

³⁰ Wawancara dengan Direksi PD PAM Bukit Tinggi, pada 28 April 2009 dan Direksi PD Kota Bukittinggi, pada 30 April 2009.

aktif. Begitu juga BUMD yang berbentuk PD PAM dan dimiliki bersama oleh Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat, direksinya berasal dari kalangan profesional. Hal inilah yang membedakan dengan PDAM di Provinsi Sumatera Barat.

Dalam hal pengelolaan SDM, untuk jabatan struktural perusahaan umumnya diatur dalam peraturan daerah tentang pembentukan BUMD yang bersangkutan. Untuk perseroan terbatas dipimpin oleh direksi yang terdiri atas seorang direktur utama dan sebanyak-banyaknya tiga orang direktur dengan tuntutan dan perkembangan perseroan dan diangkat oleh RUPS. Adapun BUMD yang berstatus perusahaan daerah pengangkatan direksi sangat memungkinkan mendapatkan intervensi dari kepala daerah, dalam hal ini harus mendapatkan persetujuan kepala daerah. Namun demikian untuk PD PAM Menang Mataram tidak terdapat PNS yang memegang jabatan struktural.³¹ Sama halnya dengan studi kasus di Sumatera Barat, pengangkatan direksi pengaturannya didasarkan pada Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Dalam hal pengelolaan SDM seperti pengangkatan dan pemberhentian pegawai dalam perseroan terbatas diatur dalam peraturan internal perusahaan, dan khusus PD PAM Menang Mataram mengacu pada Permendagri No.2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Dalam melihat praktek perencanaan SDM, untuk kasus PD PAM Menang Mataram belum memenuhi salah satu indikator GCG, karena kebutuhan SDM belum disesuaikan dengan pelanggan dan masyarakat secara luas.³² Tuntutan terhadap peningkatan kualitas SDM sangat dirasakan oleh BUMD-BUMD yang dimiliki Provinsi Nusa Tenggara Barat, Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat. Secara khusus PD PAM Menang Mataram memberikan berbagai pelatihan untuk meningkatkan kompetensi pegawainya.³³

Sama halnya dengan di Provinsi Sumatera Barat, berkaitan dengan regulasi, pengelolaan SDM pada BUMD tidak diatur secara khusus dalam suatu perda. Adapun perda-perda umumnya hanya mengatur tentang pengurus, yaitu pengaturan tentang komposisi, pengangkatan dan persyaratan direksi dan komisaris. Untuk PDAM secara khusus mengacu kepada Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

³¹ Wawancara dengan Direksi PDAM Menang Mataram, 16 Juli 2009.

³² Wawancara dengan Direksi PD PAM Kota Padang pada 30 April 2009.

³³ Wawancara dengan Direksi PD PAM Kota Padang pada 30 April 2009.

C. Studi Kasus Di Provinsi Kalimantan Selatan

Berdasarkan studi kasus terhadap BUMD yang ada di Provinsi Kalimantan Selatan, pembahasan difokuskan pada BUMD yang dimiliki oleh Provinsi Kalimantan Selatan, dan Kabupaten Barito Kuala. Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan memiliki tiga BUMD yang berstatus perusahaan daerah. Adapun BUMD yang dimaksud adalah PD Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan, PD Bangun Banua dan PDAM Provinsi Kalimantan Selatan. Sedangkan Kabupaten Barito Kuala memiliki PD PAM Barito Kuala.

BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan umumnya memiliki direksi yang berasal dari profesional, kecuali PD PAM direktur utamanya berasal dari PNS. Begitu juga BUMD yang dimiliki oleh Kabupaten Barito Kuala dimana direksinya berasal dari kalangan profesional. Namun adanya juga yang berasal dari PNS terutama sifat perbantuan karena kekurangan SDM yang menanganinya. Sebagai contoh di PDAM Barito Kuala, untuk kepala bagian teknis diambil dari Dinas Pekerjaan Umum.³⁴ Dan komposisi pegawai selain direksi, semua perusahaan daerah memiliki karyawan yang berstatus pegawai perusahaan daerah atau tidak ada lagi yang berstatus sebagai PNS.

Untuk BUMD yang berstatus perusahaan daerah pengangkatan direksi sangat memungkinkan mendapatkan intervensi dari kepala daerah, dalam hal ini harus mendapatkan persetujuan kepala daerah. Hal ini terlihat dari adanya PNS yang memegang jabatan struktural³⁵ pada PDAM. Sama halnya dengan studi kasus di Sumatera Barat dan Nusa Tenggara Barat, pengangkatan direksi pengaturannya didasarkan pada Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Dalam hal pengelolaan SDM, seperti pengangkatan dan pemberhentian pegawai dalam perusahaan daerah umumnya mengacu kepada peraturan internal perusahaan. Khusus untuk PDAM mengacu kepada Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum dan peraturan departemen teknis. Kasus perusahaan daerah tersebut PDAM Provinsi Kalimantan Selatan sudah menunjukkan GCG karena kebutuhan SDM sudah disesuaikan dengan pelanggan dan masyarakat³⁶ sehingga berdampak pada semakin baiknya layanan yang diberikan. Tetapi kondisi ini tidak terjadi pada PD PAM Barito Kuala.

³⁴ Wawancara dengan Direksi PDAM Barito Kuala 6 Oktober 2009.

³⁵ Wawancara dengan Direksi PDAM Povinsi Kalimantan Selatan, 5 Oktober 2009, dan Direksi PDAM Barito Kuala 6 Oktober 2009.

³⁶ Wawancara dengan Direksi PDAM Povinsi Kalimantan Selatan, 5 Oktober 2009.

Keberhasilan pengelolaan SDM di PDAM Provinsi Kalimantan Selatan tidak terlepas dari keberadaan direktur utamanya yang memiliki kemampuan profesionalitas yang tinggi meskipun dia seorang birokrat. Latarbelakang birokrasi tidak menjadikan gaya pengelolaan perusahaan mengikuti pola birokrasi, tetapi menerapkan gaya pengelolaan seorang profesional termasuk bagaimana menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan modern, misalnya bagaimana dia menerapkan *strategic management* dalam pengelolaan perusahaan. Karena profil direktur utamanya memiliki kemampuan profesionalitas yang tinggi mampu memperbaiki perusahaan yang tidak sehat menjadi sehat dan menguntungkan.

Tuntutan terhadap peningkatan kualitas SDM sangat dirasakan oleh BUMD-BUMD yang dimiliki Provinsi Kalimantan Selatan. Di samping itu, perusahaan giat memberikan berbagai pendidikan tambahan kepada para pegawainya yang umumnya dibutuhkan untuk standar kompetensi, misalnya pada PD BPD Kalimantan Selatan pelatihan yang diberikan adalah Manajemen, ALMA-Syariah, Pelatihan Pemimpinan, Workshop Budgeting and Monitoring dan sebagainya.³⁷ Sementara itu PDAM memberikan pendidikan yang sesuai dengan bidangnya yang pengembangan pendidikannya dilakukan melalui Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi) misalnya pendidikan untuk menunjang terhadap sertifikasi bagi kepala bagian dan direktur.³⁸

Sama halnya dengan dua provinsi sebelumnya, berkaitan dengan regulasi, pengelolaan SDM BUMD tidak diatur secara khusus dalam suatu perda. Adapun perda-perda umumnya hanya mengatur tentang pengurus, yaitu pengaturan tentang komposisi, pengangkatan dan persyaratan direksi dan komisaris. Sedangkan untuk Perusahaan Daerah mengacu kepada Permendagri No.3 Tahun 1998 tentang Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Daerah dan khusus PDAM mengacu kepada Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

³⁷ Laporan Tahunan Bank BPD Kalimantan Selatan, 2006 dan 2007.

³⁸ Wawancara dengan Direksi PDAM Barito Kuala 6 Oktober 2009.

IV. Analisis

A. Pengangkatan Direksi

Berdasarkan studi kasus terhadap BUMD yang ada, diketahui bahwa berkaitan dengan latar belakang direksi umumnya perseroan terbatas memiliki jajaran direksi yang berasal dari kalangan profesional, namun sebagian ada yang berasal dari PNS. Pemilihan kalangan profesional ini sejalan dengan statusnya sebagai perseroan terbatas, dimana kepentingan ekonomi merupakan motif pendirian perusahaan. Untuk itu penyerahan kepada profesional menjadi penting agar perusahaan dapat menghasilkan laba yang signifikan. Namun demikian, kalangan profesional tersebut umumnya berasal dari kalangan internal sendiri. Sementara di perusahaan daerah jajaran direksi umumnya berasal dari birokrasi dan sebagian sudah mulai ada yang menyerahkannya kepada profesional. Direksi yang umumnya berasal dari birokrasi terdapat pada PDAM. Di perusahaan daerah tersebut untuk jajaran posisi manajerial juga terdapat posisi yang dijabat oleh PNS aktif. Keterlibatan PNS ini memiliki konsekuensi adanya intervensi dalam pengambilan keputusan terutama jika PNS tersebut memegang jabatan puncak. Masih adanya keterlibatan PNS dalam jajaran direksi ini dilakukan dengan alasan perusahaan daerah memadukan antara kepentingan ekonomi dan sosial. Keberadaan PNS dapat menjadi jembatan dalam pengelolaan tujuan sosialnya.

Untuk BUMD yang berbentuk perseroan terbatas dalam hal pengangkatan direksi tunduk pada ketentuan UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Berdasarkan peraturan tersebut maka direksi diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Adapun persyaratan untuk menjadi direksi adalah: warga negara yang berdomisili di Indonesia; bertaqwa kepada Tuhan YME; berkepribadian baik; sehat jasmani dan rohani; memiliki pengetahuan mengenai perusahaan dan dunia usaha; setia dan taat kepada negara; memiliki kemauan dan integritas yang tinggi; tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan; tidak terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam kegiatan pengkhianatan negara atau melakukan kegiatan yang merugikan negara. Direksi sebelum diangkat membuat kontrak kerja dengan pemegang saham pada RUPS dengan mengajukan program kerja dan target yang harus dicapai. Adapun kinerja direksi dievaluasi setiap pelaksanaan RUPS dan bila direksi dianggap gagal dapat diganti sebelum berakhir masa jabatan. Ketentuan lebih lanjut mengenai direksi ditetapkan di dalam anggaran dasar.

Dalam hal pengangkatan jabatan direktur yang menggunakan pendekatan GCG sudah terjadi pada BUMD yang berbentuk perseroan, yaitu di PT BPD Sumatera Barat (Nagari), dimana pengangkatan direksi harus memiliki kemampuan manajemen resiko level 5. Dalam konteks GCG apa yang dilakukan oleh PT BPD Sumatera Barat (Nagari) adalah menerapkan *business governance* yang baik. Dengan dimilikinya standar manajemen resiko bagi jajaran direksi, mekanisme ini akan menjamin kinerja keuangan perusahaan menjadi lebih baik karena mampu menghindari resiko dalam pengelolaan perusahaan.

Bagi BUMD berbentuk perusahaan daerah hanya PDAM yang mempunyai pengaturan yang jelas, yaitu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kependegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, direksi diangkat oleh kepala daerah atas usul dewan pengawas, di mana batas usia direksi yang berasal dari luar PDAM pada saat diangkat pertama kali berumur paling tinggi 50 (lima puluh) tahun sedangkan batas usia direksi yang berasal dari PDAM pada saat diangkat pertama kali berumur paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun. Jabatan direksi berakhir pada saat yang bersangkutan berumur paling tinggi 60 (enam puluh) tahun. Adapun persyaratan untuk menjadi direktur adalah: mempunyai pendidikan Sarjana Strata 1(S-1); mempunyai pengalaman kerja 10 tahun bagi yang berasal dari PDAM atau mempunyai pengalaman kerja minimal 15 tahun mengelola perusahaan bagi yang bukan berasal dari PDAM yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan sebelumnya dengan penilaian baik; lulus pelatihan manajemen air minum di dalam atau di luar negeri yang telah terakreditasi dibuktikan dengan sertifikasi atau ijazah; membuat dan menyajikan proposal mengenai visi dan misi PDAM; bersedia bekerja penuh waktu; tidak terikat hubungan keluarga dengan kepala daerah/wakil kepala daerah atau dewan pengawas atau direksi lainnya sampai derajat ketiga menurut garis lurus atau ke samping termasuk menantu dan ipar; dan, lulus uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh tim ahli yang ditunjuk oleh kepala daerah. Selanjutnya pengaturan pengangkatan direksi ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Sedangkan persyaratan anggota dewan pengawas pada PDAM adalah harus memenuhi persyaratan: menguasai manajemen PDAM; menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya; dan tidak terikat hubungan keluarga dengan kepala daerah/wakil kepala daerah atau; dewan pengawas yang lain atau direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis; lurus atau ke samping termasuk menantu dan ipar. Sama halnya dengan pengangkatan

anggota direksi, pengangkatan dewan pengawas ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Keberadaan PNS dalam perusahaan daerah memang telah menjadi bahan perdebatan ketika berbicara mengenai pengelolaan perusahaan daerah. Kebanyakan analisis diarahkan pada kinerja perusahaan yang jelek karena pengelolaannya oleh PNS. Pada dasarnya keterlibatan PNS dalam jabatan struktural perusahaan tidak menjamin pengelolaan menjadi lebih buruk karena pada dasarnya kompetensi keprofesionalan seseorang yang lebih menentukan keberhasilan pengelolaan perusahaan. Hal ini jelas diperlihatkan oleh contoh berdasarkan survei pada perusahaan PDAM Provinsi Kalimantan Selatan. Namun yang menarik adalah pengisian PNS hanya terjadi pada direktur utamanya, sementara yang lainnya diisi oleh kalangan internal. Hal ini sejalan dengan penerapan GCG di mana ada pembatasan bagi jajaran direksi yang berasal dari luar kalangan internal.

B. Pengelolaan SDM

Dalam hal pengelolaan SDM terdapat perbedaan mendasar antara perseroan terbatas dengan perusahaan daerah. Jika pada perseroan terbatas lebih bersandar pada anggaran dasar perusahaan dan pengaturan teknisnya diatur dalam peraturan perusahaan yang bersangkutan, begitu juga pada perusahaan daerah pengelolaan diatur dalam peraturan internal perusahaan, maka khusus perusahaan daerah berbentuk PDAM bersandar pada peraturan menteri dalam negeri. Selanjutnya pengelolaan SDM juga harus ditentukan berdasarkan bentuk perusahaan daerah sendiri. Kedua bentuk tersebut akan membedakan dalam cara pengelolaannya termasuk status kepegawaiannya.

Sedikit sekali BUMD yang sudah mempraktekkan GCG. Hal ini terlihat dari pengisian kebutuhan SDM yang belum disesuaikan dengan pelanggan, dan masyarakat secara luas sehingga berdampak pada buruknya layanan yang diberikan oleh perusahaan daerah. Namun demikian perusahaan daerah yang sudah mempraktekkan salah satu indikator GCG dalam perencanaan pegawainya adalah PDAM Provinsi Kalimantan Selatan. Dengan mencocokkan kebutuhan pegawai dengan pelanggan menjadikan PDAM Provinsi Kalimantan Selatan sanggup memenuhi permintaan kebutuhan air di wilayah kerja perusahaan tersebut. Sedangkan dilihat dari pengembangan SDM yang sudah mempraktekkan salah satu indikator GCG adalah BUMD yang berstatus perseroan terbatas yaitu PT BPD Nagari. Hal tersebut terlihat dari berbagai

program pengembangan SDM yang dimiliki yang disejalankan dengan tujuan peningkatan kinerja perusahaan. Hal ini menjadikan PT BPD Nagari mampu meluaskan jaringan kerjanya dan telah mampu membuka cabang di luar Provinsi Sumatera Barat.

Sementara itu perseroan terbatas lainnya belum mempraktekkan GCG. Hal ini diperkuat oleh studi Taridi (2009) bahwa di luar Bank Pembangunan Daerah, BUMD-BUMD umumnya memiliki skor GCG yang masih lebih rendah dibandingkan dengan BUMN dan perusahaan swasta yang telah *go public*. Diantara BUMN dan BUMD, umumnya BUMN mempunyai GCG yang lebih baik. Jika dilihat lebih lanjut, kecenderungan tersebut sangat terkait dengan adanya instansi yang mengatur, mengawasi dan membina kelompok perusahaan-perusahaan tersebut. Perusahaan yang sudah *go public* umumnya mempunyai GCG yang baik karena ada standar dan peraturan yang ketat baik dari Bapepam-LK maupun otoritas bursa yang harus diikuti. Bank Pembangunan Daerah juga relatif sudah mulai menerapkan praktik GCG karena ada institusi Bank Indonesia yang secara rutin mengawasi pelaksanaan GCG di BPD-BPD tersebut. Sebaliknya, yang menjadi permasalahan adalah BUMD yang bukan bank dan belum *go public* karena tidak ada instansi yang secara khusus dan ketat memberikan pedoman dan pengawasan atas pelaksanaan GCG di BUMD tersebut.³⁹

Untuk meningkatkan kinerjanya, perusahaan daerah sudah saatnya merubah paradigma pengelolaan dari pola birokratik menuju GCG. Penerapan GCG yang efektif di perusahaan diperlukan *infrastructure* dan *soft-structure* yang memadai. Umumnya *infrastructure* di perusahaan seperti adanya komite nominasi dan remunerasi, komite manajemen risiko, maupun komite GCG, selain komite audit, dan semua itu belum cukup terbentuk di BUMD. Demikian juga dengan *soft-structure* seperti GCG Code, board manual untuk dewan komisaris (pengawas) dan direksi, *code of conduct*, berbagai macam *charter* untuk berbagai macam organ pendukung GCG, dan *standard operation procedures* (SOP) yang belum disusun secara komprehensif.⁴⁰

Banyaknya BUMD yang belum menerapkan GCG ini disebabkan jajaran direksinya beranggapan sistem ini sulit diterapkan karena butuh biaya besar dan dapat mempersempit peluang bisnis.⁴¹ Penerapan GCG memang tidak

³⁹ Taridi, *op.cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ "BUMD DKI Disarankan Terapkan Sistem GCG," Friday, 14 August 2009 (<http://www.jakarta.o.id/v70/index.php/en/component/content/article/1112-bumd-dki-disarankan-terapkan-sistem-gcg>), diakses 15 Februari 2010).

mudah tetapi bukan berarti menjadi tidak penting. Penerapan GCG bisa dilakukan secara bertahap sesuai dengan kondisi perusahaan. Karena pada dasarnya prinsip-prinsip dasarnya harus sudah mulai dilakukan. Prinsip-prinsip dasar yang dimaksudkan adalah transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran.

Kemampuan SDM yang mengelola BUMD dianggap sebagai hal yang sangat penting, karena berangkat dari SDM yang ada akan muncul berbagai inisiatif dan inovasi. Karena itu perlu ada perubahan cara pandang SDM dalam perusahaan yang tidak dilihat dari tenaga kerja semata tetapi harus dipandang sebagai *human capital* karena keberadaannya akan menjadi aset perusahaan yang perlu dipelihara dan dikembangkan demi kemajuan perusahaan. Untuk itu dalam pengelolaan SDM harus dimulai dengan perencanaan yang benar sesuai dengan strategi perusahaan, yang didukung dengan peningkatan kinerjanya melalui berbagai program pendidikan dan pelatihan serta menjaga retensi SDM, serta selalu melakukan evaluasi atas kinerjanya.

C. Regulasi

Berdasarkan Permendagri No.3 Tahun 1998 tentang Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Daerah, disebutkan bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa perusahaan daerah (PD) atau perseroan terbatas (PT). Untuk BUMD yang bentuk hukumnya berupa perusahaan daerah tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur perusahaan daerah, sedangkan yang bentuk hukumnya berupa perseroan terbatas tunduk pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya. Tetapi sehubungan dengan sudah diubahnya UU No.1 Tahun 1995 dengan UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas seharusnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor Nomor 3 Tahun 1998 juga diganti.

Berkaitan dengan regulasi, dari daerah yang menjadi tempat penelitian memperlihatkan bahwa perda-perda yang ada umumnya lebih mengatur pendirian BUMD yang bersangkutan, misalnya untuk kasus di Provinsi Sumatera Barat, perda-perda yang dimaksud adalah:

1. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT).
2. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2007 tentang Penataan Perseroan Terbatas (PT) Andalas Tuah Sakato.

3. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Dinamika Jaya Sumatera Barat.
4. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Grafika Jaya Sumatera Barat.

Hal yang berbeda dengan daerah yang tidak menjadi penelitian, misalnya Kabupaten Sekadau memiliki Peraturan Daerah No.6 Tahun 2008 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).⁴² Begitu juga Kota Cimahi yang telah memiliki perda yang mengatur tentang pendirian suatu BUMD, yaitu Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2005 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam peraturan tersebut diatur mengenai tujuan pembentukannya, permodalan, pengurus, pembinaan dan pengawasan. Namun persoalan pengelolaan SDM sendiri tidak diatur (terbatas hanya pengaturan direksi). Hal yang sama juga terjadi pada bentuk perseroan terbatas karena UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juga tidak mengatur tentang pengelolaan SDM karena yang diatur terbatas hanya pengaturan direksi.

Dalam hal pengaturan pengelolaan SDM, baik pada bentuk perseroan terbatas maupun perusahaan daerah pada umumnya mengacu pada peraturan internal perusahaan. Namun demikian BUMD yang berbentuk perusahaan daerah seperti PDAM secara khusus memiliki pengaturan yaitu mengacu kepada Permendagri No.2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Permendagri tersebut memuat aturan-aturan kepegawaian yang sangat rinci terhadap Perusahaan Daerah Air Minum. Hal-hal yang diatur misalnya pengangkatan, cuti, kewajiban membayar pesangon bagi pegawai yang pensiun dan lain-lain pengaturan kepegawaian.

Dalam kaitannya dengan penerapan GCG pada pengelolaan SDM tidak dijumpai adanya aturan yang mengikatnya baik pada bentuk perseroan terbatas maupun perusahaan daerah. Meskipun sama-sama bentuk perseroan terbatas tetapi lain dengan perseroan terbatas yang ada pada BUMN karena mengacu kepada Keputusan Menteri BUMN Nomor: KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara.

Khusus untuk BUMD dengan jenis usaha keuangan yaitu BPD, karena berperan sebagai lembaga perantara keuangan (*financial intermediary*) dengan menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat, maka dalam pengelolaanya

⁴² Lebih lanjut dapat dilihat pada Hermanus Hartono, "Gelar Sosialisasi Perda BUMD," *Borneo Tribune*, Sekadau, Sunday, January 18, 2009 (<http://borneo-tribune.net/2008/12/02/gelar-sosialisasi-perda-bumd/>, diakses 17 Januari 2009).

juga harus tunduk pada regulasi dari Bank Indonesia. Karena itu dalam pelaksanaan GCG merujuk kepada Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 8/14/PBI/2006 tentang perubahan PBI No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum. Peraturan ini menegaskan bahwa pelaksanaan GCG pada industri perbankan harus senantiasa berlandaskan pada lima prinsip dasar yakni keterbukaan, akuntabilitas, pertanggungjawaban, independensi, dan kewajaran. Salah satu pelaksanaan GCG tersebut, dalam BPD diperlukan keberadaan Komisaris Independen dan Pihak Independen. Keberadaan pihak-pihak independen tersebut, diharapkan dapat menciptakan *check and balance*, menghindari benturan kepentingan dalam pelaksanaan tugasnya serta melindungi kepentingan para pemangku kepentingan khususnya pemilik dana dan pemegang saham minoritas.⁴³

V. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Dari penelitian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa: *pertama*, berkaitan dengan direksi pada BUMD baik yang berbentuk perseroan terbatas maupun perusahaan daerah terdapat persamaan karena direksi dapat berasal dari PNS. *Kedua*, berkaitan tentang keterlibatan PNS dalam jabatan struktural perusahaan tidak menjamin pengelolaan menjadi lebih buruk karena pada dasarnya kompetensi profesional lebih menentukan keberhasilan pengelolaan perusahaan. Hal ini diperlihatkan dalam kasus PD PAM Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, meskipun direktornya seorang birokrat tetapi berhasil mengelola perusahaan menjadi lebih baik. *Ketiga*, berkaitan dengan praktek GCG, sedikit sekali BUMD yang sudah melakukannya. BUMD yang sudah mempraktekkan GCG adalah yang berbentuk perusahaan perseroan terbatas maupun perusahaan daerah. Dalam rangka meningkatkan kinerjanya, sudah saatnya perusahaan daerah merubah *paradigma* pengelolaan dari birokratik menuju GCG. Begitu juga perlu ada perubahan cara pandang SDM dalam perusahaan tidak dilihat dari tenaga kerja semata tetapi harus dipandang sebagai *human capital* karena keberadaannya akan menjadi aset perusahaan yang perlu

⁴³ "Implementasi Good Corporate Governance pada Bank Pembangunan Daerah (BPD) Sulawesi Tenggara," (<http://syair79.wordpress.com/2009/06/10/implementasi-good-corporate-governance-pada-bank-pembangunan-daerah-bpd-sulawesi-tenggara/>), diakses 15 Februari 2010).

dipelihara dan dikembangkan demi kemajuan perusahaan. **Keempat**, berkaitan dengan pengaturan tentang pengelolaan SDM, baik pada perseroan terbatas maupun perusahaan daerah mengacu pada aturan internal perusahaan. Khusus untuk perusahaan daerah yang berbentuk PD PAM atau PDAM memiliki peraturan yang jelas, yaitu Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas dapat disampaikan rekomendasi terhadap pengelolaan BUMD, yaitu perlunya peningkatan kualitas SDM secara keseluruhan. Adapun rekomendasi sehubungan dengan penyusunan RUU tentang BUMD adalah: **Pertama**, perlunya pengaturan tentang direksi dan komisaris. Secara khusus juga perlu adanya pengaturan tentang jabatan direktur dan jabatan struktural organisasi yang berasal dari PNS aktif (dalam hal ini pembatasan). Pembatasan keterlibatan PNS dalam pengelolaan perusahaan tidak diartikan sebagai ketidakprofesionalan PNS karena terbukti ada PNS yang mampu mengelola perusahaan dengan baik, tetapi pembatasan dimaksudkan untuk menghindari intervensi dalam pengambilan kebijakan perusahaan serta pembatasan PNS ini merupakan bagian dari penerapan GCG. **Kedua**, perlunya memasukkan unsur GCG dengan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. **Ketiga**, perlunya penegasan bahwa pengelolaan SDM pada BUMD harus ditentukan berdasarkan bentuknya, apakah itu berbentuk perusahaan terbatas atau perusahaan daerah. Kedua bentuk tersebut akan membedakan cara pengelolaan BUMD termasuk status kepegawaianya. **Keempat**, perlunya penegasan bahwa pengelolaan SDM tersebut bersifat teknis sehingga pengaturan lebih lanjut dapat dilakukan melalui peraturan pemerintah atau peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Angela Baron dan Michael Armstrong, *Human Capital Management, Achieving Added Value Through People*, Kogan Page, London and Philadelphia 2007.
- John M. Ivancevich, *Human Resources Management*. New York: McGraw, Hill, International Edition, 2007.
- Jon Ingham, *Strategic Human Capital Management, Creating Value through People*, Butterworth-Heinemann, 2007.
- Peter Drucker, *The Coming of the New Organization*, Harvard Business Review. Jan-Feb 1988.
- William P. Anthony, Pamela L. Perrewe dan K. Michelle Kacmar, *Human Resource Management, A Strategic Approach*, Thrid Edition, Orlando, Florida: The Dryden, Harcourt Barke College Publisher, 1996.

Majalah dan Surat Kabar

- Alman Faluti, "Inside GCG Tingkatkan Nilai Perusahaan," *Oasis*, Edisi Maret-April 2007.
- Iriyadi, "Indorfarma Ready For GCG," *Oasis*, Edisi Maret-April 2007

Makalah

- Ngadi dan Aliansyah Abdurahman, "Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah: Perspektif Sumber Daya Manusia", disampaikan dalam acara diskusi tentang Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Manusia dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI pada 12 November 2009.

Dokumen

- Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT).

Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2007 tentang Penataan Perseroan Terbatas (PT) Andalas Tuah Sakato.

Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Dinamika Jaya Sumatera Barat.

Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Grafika Jaya Sumatera Barat.

Peraturan Daerah Kota Cimahi No. 3 Tahun 2005 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

Keputusan Menteri BUMN Nomor: KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara.

Profil PDAM Menang Mataram 2004-2008.

Laporan Tahunan Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan Tahun 2006.

Laporan Tahunan Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan Tahun 2007.

Internet (karya individual):

Hartono, Hermanus, "Gelar Sosialisasi Perda BUMD," Borneo Tribune, Sekadau, 18 Januari 18, 2009 (<http://borneo-tribune.net/2008/12/02/gelar-sosialisasi-perda-bumd/>, diakses 17 Januari 2009).

Haruman, Tendi, "Profesionalisme Pengelola BUMD," Pikiran Rakyat Online, Kamis, 05 November 2009 (http://newspaper.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=berita_detail&id=70762, diakses 5 November 2009).

Ritonga, Chaidir, "Tantangan Mengelola BUMD," 5 Desember 2007, WASPADA Online (http://www.waspada.co.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=7910, diakses 15 Januari 2009).

Taridi, Tirmidzi, "Menyehatkan BUMD dengan GCG," 23 Juli 2008, Bisnis Indonesia, (<http://www.madani-ri.com/2008/07/23/menyehatkan-bumd-dengan-gcg/>, diakses 16 Januari 2009).

Internet (karya non individual):

- "Arah Kebijakan Pendapatan Daerah," 7 August 2009 (<http://www.jakarta.go.id/v70/index.php/en/arah-kebijakan/775-arah-kebijakan-pendapatan-daerah>, diakses 9 Desember 2009).
- "BUMN dan BUMD, Sama Saja," 25 Maret 2006 (<http://www.freelists.org/post/ppi/ppiindia-BUMN-dan-BUMD-Sama-Saja>, diakses 16 Januari 2009).
- "BUMD DKI Disarankan Terapkan Sistem GCG," Friday, 14 August 2009 (<http://www.jakarta.o.id/v70/index.php/en/component/content/article/1112-bumd-dki-disarankan-terapkan-sistem-gcg>, diakses 15 Februari 2010).
- "Implementasi Good Corporate Governance pada Bank Pembangunan Daerah (BPD) Sulawesi Tenggara," (<http://syair79.wordpress.com/2009/06/10/implementasi-good-corporate-governance-pada-bank-pembangunan-daerah-bpd-sulawesi-tenggara/>, diakses 15 Februari 2010).
- "Lowongan Direktur BUMD Dibuka," 3 Agustus 2007 (http://sijorimandiri.net/jlindex.php?option=com_content&task=view&id=13519&Itemid=87, diakses 19 Januari 2009).
- "Kontribusi PAD 10 BUMD Memprihatinkan," 23 November 2009 (<http://www.pdiperjuangan-jatim.org/v03/index.php?mod=berita&id=2973>, diakses 12 Januari 2010)Desember 2009).
- "Membedah Kinerja BUMD DKI Jakarta Ada yang Mulai Sehat, tetapi Lebih Banyak yang Rugi," 15 Maret 2003 (<http://www.sinar.harapan.co.id/berita/0303/15/eko02.html>, diakses 19 Januari 2009).
- "Politik Balas Jasa Dibalik Kerugian BUMD," 10 September 2008 (http://www.indonesia+monitor.com/main/index.php?option=com_content&task=view&id=272&Itemid=39, diakses 19 Januari 2009).

Informan:

1. Pejabat Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Barat.
2. Kepala Divisi PT BPD Sumatera Barat (Nagari).
3. Direksi PD PAM Kota Bukittinggi.
4. Direksi PD PAM Kota Padang.
5. Direksi PT Grafika Nusa Tenggara Barat.

6. Direksi PDAM Menang Mataram.
7. Direksi PDAM Povinsi Kalimantan Selatan.
8. Direksi PDAM Barito Kuala.