BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi Kebijakan

2.1.1 Pengertian Implementasi

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan adanya jaringan komputerisasi menjadi lebih cepat dan tentunya dapat menghemat pengeluaran biaya. Pelayanan tersebut terjadi sudah tidak membutuhkan banyak tenaga manusia lagi melainkan yang dibutuhkan adalah manusia yang mempunyai ahli untuk mengoprasionalkan jaringan komputerisasi tersebut. Oleh karena itu, dalam menunjang terciptanya tertib administrasi dan peningkatan pelayanan publik, perlu didukung dengan adanya implementasi yang berorientasi pada pelayanan dan tujuan yang akan di tercapai.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

> "Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berati *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)"(Webster dalam Wahab, 2004:64).

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi adalah :

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2004:65)

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktinya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sebastiar juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

> "Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan".(Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab,2004:68)

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari Bahasa Inggris "*policy*". Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*".

Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencangkup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2004:3). Oleh karena itu, kebijaksanaan

menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang di hadapi.

Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Friedrich dalam Wahab, 2004:3).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan" (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan di atas, maka Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. *Comunication* (Komunikasi)
2. *Resources* (Sumber Daya)
3. *Disposition* (Disposisi)
4. *Bureaucratic Structur* (Struktur Birokrasi)
   (Edward 1980:147)

Pertama, Komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, *target group* dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakanya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang di tanganinya.

Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya menusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Sumber daya peralatan juga merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, menurut Edward III yaitu :

> "Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan". (Edward III, 1980:102)

Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya

akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. (Edward III, 1980:103)

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn terdapat tiga macam elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, antara lain:

> "Tiga elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, yaitu: pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral atau

> menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), intensitas terhadap kebijakan".(Van Meter dan Van Horn dalam Widodo,2007: 105)

Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, dimana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat memabantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

Keempat, struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Didalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi menurut Edward III di atas, maka Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. “Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik”
   (Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:79).

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu : *Kesatu* yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Dalam ukuran Sistem Informasi Pertanahan yang menjadi sasaran adanya kepuasan pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat dan adanya kemudahan dalam pembuatan berbagai urusan tentang pertanahan salah satunya tentang pendaftaran tanah. Tujuan dari implementasi Sistem Informasi Pertanahan, yaitu untuk memberikan layanan secara cepat dan aman dalam proses pembuatan, pengukuran, pengurusan, pendaftaran dan lainnya yang bersangkutan dengan masalah pertanahan.

Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:142). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

Pendapat lain, menurut Edwards III yang dikutip oleh Subarsono watak, karakteristik atau ciri-ciri yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis (Edwards III dalam Subarsono, 2006:91-92). Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Keempat, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan". (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2004:77)

Menurut Edward III yang dikutip oleh Widodo, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III dalam Widodo, 2007:97). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kelima, menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo, bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Horn dalam Subarsono, 2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino adalah sejauh mana lingkungan

eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

2.2 Sistem Informasi Manajemen (SIM)

2.2.1 Pengertian Sistem

Negara Indonesia saat ini sedang menuju ke arah perkembangan yang lebih menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan lebih terbuka dalam menangkap aspirasi atau suara nurani masyarakat yang berkembang di lingkungan masyarakat. Dalam era keterbukaan ini, tuntutan pemerintah untuk menyampaikan informasi melalui perangkat-perangkat lunak seperti komputer sangat diperlukan. Hal tersebut dikarenakan masyarakat sekarang lebih kritis dalam mengatasi masalah yang berkaitan dengan pelayanan publik, selain itu juga masyarakat era sekarang jauh lebih terbuka terhadap hal-hal baru khususnya dalam perkembangan dunia informasi.

Perkembangan informasi berbasis komputer ini, pemerintah daerah juga dituntut agar siap dalam mengoprasionalkan semua pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sistem komputerisasi. Melengkapi pandangan tersebut, maka diuraikan mengenai sistem, data dan informasi. Pengertian sistem menurut Abdul Kadir dalam bukunya yang berjudul *Pengenalan Sistem Informasi*, yaitu : Sistem adalah sekumpulan elemen yang saling terkait atau terpadu yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan (Kadir,2003:54).

Pengertian sistem menurut Abdul Kadir di atas jelas bahwa sistem merupakan sekumpulan elemen yang saling berhubungan untuk mencapai suatu tujuan. M. Khoirul Anwar juga menjelaskan pengertian sistem, sistem adalah seperangkat komponen yang saling berhubungan dan saling bekerja sama untuk mencapai beberapa tujuan (Anwar, 2004:4).

Oleh karena itu, setelah membahas kedua pendapat para ahli dapat disimpulkan bahwa sistem merupakan suatu komponen yang tidak bisa dipisahkan satu dengan yang lainnya, komponen tersebut saling berhubungan dan mempunyai tujuan yang sama. Jika komponen-komponen tersebut yang membentuk sistem tidak saling berhubungan dan tidak bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan maka komponen tersebut atau kumpulan tersebut bukanlah sistem. Maka suatu sistem sangat diperlukan untuk menentukan dan mencapai suatu tujuan tertentu.

2.2.2 Pengertian Data dan Informasi

Definisi tentang data dan informasi bisa dibedakan bahwa informasi itu mempunyai kandungan makna dan data tidak mempunyai kandungan makna. Pengertian makna disini merupakan hal yang cukup penting, karena berdasarkan makna dapat memahami informasi tersebut dan secara lebih jauh dapat menggunakannya untuk menarik suatu kesimpulan atau bahkan mengambil keputusan.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan menurut Wahyono, bahwa data adalah bahan baku informasi, didefinisikan sebagai kelompok teratur simbol-simbol yang

mewakili kuantitas, tindakan, benda dan sebagainya (Wahyono, 2004:2). Pengertian data menurut Wahyono di atas bahwa data merupakan bahan baku informasi yang mewakili kuantitas, tindakan, benda.

Data juga didefinisikan oleh Abdul Kadir bahwa data adalah deskripsi tentang benda, kejadian, aktivitas, dan transaksi yang tidak mempunyai makna atau tidak berpengaruh secara langsung kepada pemakai (Kadir, 2003:29). Pengertian data menurut Abdul Kadir tersebut, jelas bahwa data sebagai deskripsi yang tidak mempunyai makna atau tidak berpengaruh secara langsung kepada pemakai.

Setelah menjelaskan data di atas maka akan dijelaskan definisi informasi yang dikemukakan oleh Wahyono sebagai berikut:

> "Informasi adalah hasil dari pengolahan data menjadi bentuk yang lebih berguna bagi yang menerimanya yang menggambarkan suatu kejadian-kejadian nyata dan dapat digunakan sebagai alat bantu untuk pengambilan suatu keputusan". (Wahyono, 2004:3).

Kegunaan informasi untuk mengurangi ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan tentang suatu keadaan. Sedangkan nilai dari pada informasi ditentukan oleh manfaat, biaya dan kualitas maksudnya bahwa informasi dianggap bernilai apabila manfaatnya lebih efektif dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkannya. Menurut Sondang, informasi yang mampu mendukung proses pengambilan keputusan memiliki ciri-ciri sebagai berikut: Lengkap, mutakhir, akurat, dapat dipercaya, dan disimpan sedemikian rupa sehingga mudah ditelusuri untuk digunakan sebagai alat pendukung proses pengambilan keputusan apabila diperlukan (Sondang, 2006:76).

Suatu informasi yang berkualitas seperti yang dikemukakan di atas harus mempunyai empat ciri yang pertama yaitu : suatu informasi harus akurat, akuratnya informasi karena telah melakukan pengujian dan apabila pengujian tersebut berhasil maka informasi tersebut dianggap data. Kedua, suatu informasi harus tepat waktu, karena suatu informasi harus ada jika informasi tersebut diperlukan. Ketiga, suatu informasi harus relevan, karena suatu informasi yang diberikan harus sesuai dengan apa yang dibutuhkan dan yang keempat, adalah suatu informasi haruslah lengkap tidak boleh kurang, jika informasi tersebut kurang maka suatu informasi masih diragukan.

Penjelasan di atas antara sistem, data dan informasi memiliki kesinambungan yang saling melengkapi. Data merupakan bahan baku atau bahan awal bagi suatu informasi dari data-data yang masih bersifat acak kemudian data tersebut disaring untuk mendapatkan informasi yang akurat, jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Selanjutnya data yang sudah menjadi informasi tersebut akan menjadi sistem informasi, yaitu bagian dari komponen-komponen yang berasal dari hasil pengolahan data, yang kemudian akan di informasikan kepada seseorang yang memerlukan informasi tersebut.

2.2.3 Pengertian Sistem Informasi

Menguraikan tentang sistem, data dan informasi di atas, maka sistem informasi dapat disimpulkan menurut Kadir dalam bukunya yang berjudul *Pengenalan Sistem Informasi*, yaitu :

> "Sistem informasi mencakup sejumlah komponen (manusia, komputer, teknologi informasi dan prosedur kerja), ada sesuatu yang diproses (data menjadi informasi), dan dimaksudkan untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan". (Kadir,2003:10)

Sistem informasi merupakan komponen yang terdiri dari manusia, komputer, teknologi informasi dan prosedur kerja yang diproses antara data menjadi informasi dan di maksudkan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan. Sistem informasi juga digunakan untuk mendukung didalam pengambilan keputusan, koordinasi, pengendalian dan untuk memberikan gambaran efektivitas dalam suatu perusahaan.

Selain menurut Abdul kadir sistem informasi juga didefinisikan oleh Azhar Susanto sebagai berikut :

> "Sistem informasi adalah kumpulan dari sub-sub sistem baik phisik maupun non phisik yang saling berhubungan satu sama dan bekerja sama secara harmonis untuk mencapai satu tujuan yaitu mengolah data menjadi informasi yang berguna". (Susanto,2004:55).

Definisi di atas menjelaskan bahwa sistem informasi merupakan kumpulan dari sub sistem baik fisik maupun non fisik yang saling berhubungan dan bekerja sama antara yang satu dengan yang lainnya untuk mencapai suatu tujuan. Jadi, sistem

informasi merupakan pengolahan data menjadi informasi yang berguna untuk orang banyak yang membutuhkan informasi tersebut.

Perkembangan zaman yang semakin maju dan teknologi yang semakin canggih, maka dalam pengolahan data secara elektronik sangat mendukung dalam berbagai kegiatan atau aktivitas. Pengolahan data secara elektronik merupakan serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi dengan menggunakan komputer yang mencangkup pengumpulan, pemprosesan, penyimpanan, dan pengawasan hasil pengolahan tersebut.

Menurut Anwar, alasan–alasan sekaligus latar belakang diterapkannya sistem informasi di lingkungan pemerintah daerah, yaitu:

1. "Peran informasi dan teknologi yang semakin canggih serta mendominasi di hampir semua bidang kehidupan sehingga mendorong ke arah globalisasi.
2. Dalam era globalisasi akan dilandasi dengan kebutuhan informasi yang semakin meningkat diikuti dengan semakin berkembangnya jaringan internet, batas wilayah negara semakin tidak jelas, persaingan perdagangan semakin ketat.
3. Munculnya tuntutan masyarakat pada birokrat untuk meningkatkan kinerja dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
4. Kemajuan teknologi informasi yang semakin maju dan mampu mendorong kegiatan".
   (Anwar, 2004:112-113)

Perkembangan teknologi begitu cepat seiring dengan semakin pesatnya dunia informasi, sehingga menjadikan jarak antara negara yang satu dengan yang lain begitu dekat dengan adanya teknologi. Hal ini juga yang menjadikan peran informasi dituntut untuk selalu akurat agar tidak ketinggalan informasi, hampir semua kegiatan sehari-sehari tidak akan terlepas dari pengaruh teknologi. Berkembang pesatnya

peran informasi dan teknologi menyebabkan semakin mendekatkan wilayah negara sehingga batas wilayah tidak jelas, dan timbulnya persaingan perdagangan yang sangat ketat.

Oleh karena itu, dalam hal ini bahwa pemerintah harus menerapkan pengolahan data secara elektonik yang bertujuan untuk memberikan kemudahan dalam mengakses informasi yang cepat, akurat dan bernilai yang berguna bagi penerima informasi. Penerapan pengolahan data secara elektronik tersebut, tidak hanya di tingkat pusat saja melainkan di tingkat daerah juga perlu diterapkan pengolahan data secara elektronik.

Pengolahan data secara elektronik sudah diterapkan dilingkungan Kantor Pertanahan Kota Bandung melalui sistem informasi pertanahan. Sistem informasi pertanahan dibuat karena dukungan teknologi informasi di lingkungan Kantor Pertanahan Kota Bandung sangat penting untuk memberikan pelayanan secara cepat dan aman. Sistem informasi pertanahan merupakan sistem untuk memfasilitasi pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, petagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah.

Sistem informasi pertanahan diharapkan dapat memberikan pelayanan dalam meningkatkan produktivitas, pengurangan biaya, peningkatan pengambilan keputusan, peningkatan pelayanan terhadap pelanggan dan dapat mengembangkan aplikasi-aplikasi strategi yang baru. Pelaksanaan sistem informasi pertanahan terdiri

dari adanya komponen yang berupa aplikasi informasi pertanahan dengan menggunakan sistem komputer yang memberikan berbagai informasi pertanahan.

2.2.4 Pengertian (SIM) Sistem Informasi Manajemen

Sistem sebagai kumpulan/*group* dari sub sistem/bagian/komponen apapun baik fisik maupun non-fisik yang saling berhubungan satu sama lain dan bekerja sama secara harmonis untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan informasi merupakan sebagai hasil pengelolaan data yang berarti dan bermanfaat. Dapat kita tarik suatu definisi baru dari sistem informasi sebagai kumpulan dari sub sistem apapun baik fisik maupun non-fisik yang saling berhubungan satu sama lain dn bekerja sama secara harmonis untuk mencapai suatu tujuan yaitu mengolah data menjadi informasi yang berarti dan berguna. Jadi berdasarkan pengertian diatas, sistem informasi merupakan komponen-komponen yang saling berhubungan dan bekerja sama untuk mengumpulkan, memproses, menyimpan dan mendistribusikan informasi tersebut untuk mendukung proses pengambilan keputusan, koordinasi dan pengendalian.

Secara etimologi, *management* (di Indonesia diterjemahkan sebagai manajemen), berasal dari kata *manus* (tangan) dan *agree* (melakukan), yang setelah digabung menjadi kata *manage* (bahasa Inggris) berarti mengurus. Adapun pengertian manajemen menurut Moenir, H.A.S, adalah sebagai berikut: “Manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarahkan serta membimbing suatu kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Moenir, 2006:24).

Jadi berdasarkan pengertian diatas manajemen meliputi upaya mengarahkan

orang lain dalam rangka pencapaian tujuan dengan menggunakan cara-cara tertentu, yang baik tujuan maupun cara tersebut ditetapkan oleh manajer.

Kombinasi dari istilah sistem, informasi, dan manajemen menjadi kata-kata baru yaitu "Sistem Informasi Manajemen. Sistem Informasi Manajemen menurut Azhar Susanto, adalah sebagai berikut :

> Sistem Informasi Manajemen SIM adalah sebagai suatu sistem berbasis komputer yang menyediakan informasi bagi beberapa pemakai dengan kebutuhan serupa. Output informasi digunakan oleh manajer maupun non manajer dalam perusahaan untuk membuat keputusan dalam memecahkan masalah (Susanto, 2004:54)

Sedangkan menurut Sondang Sigian, sistem informasi manajemen adalah sebagai berikut: "Sistem Informasi Manajemen SIM adalah pendekatan yang terorganisir dan terencana untuk memberikan eksekutif bantuan informasi yang teat yang memberikan kemudahan bagi proses manajemen" (Siagian, 2006:45).

2.2.5 Pengertian (Simpatda) Sitem Informasi Manajemen Pendapatan Daerah.

Sistem Informasi Manejemen Pendapatan Daerah (Simpatda) adalah *Software* yang diperuntukan bagi pemerintahan, guna menunjang kinerja yang berhubungan dengan pendapatan dan retribusi daerah sehingga dapat tertata dengan rapih sampai sejauh mana PAD dapat dicapai. Simpatda merupakan sistem informasi yang dapat membantu mengolah informasi dasar PAD menjadi bentuk-bentuk peralatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendaalian pemungutan PAD.

Acuan hukum penerapan Simpatda adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 43 Tahun 1999 berdasarkan ketentuan Undang-Undang

Nomor 18 Tahun 1997. *Executive sumarry* Simpatda adalah *Software* yang diperuntukan bagi pemerintahan khususnya Pemerintahan Daerah, guna menunjang kinerja yang berhubungan dengan pendapatan Pajak dan retribusi daerah sehingga pendapatan daerah dapat tertata dengan rapih guna tercapainya peningkatan PAD.

Sistem dan prosedur administrasi pendapatan daerah dalam *Software* ini terdiri dari pendaftar Identitas Wajib Pajak/Wajib Retribusi, dan fungsi dari software ini adalah mendata objek pajak/retribusi, memproses penghitungan pajak yang harus dibayar, penerimaan pembayaran oleh bendahara, menu pelaporan, administrasi penagihan terhadap wajib pajak/retirbusi yang belum menyelesaikan kewajiban pembayaran yang menjadi tugas dari Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota.

2.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pemerintahan di daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan daerah .

Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan, serta penerimaan pembangunan.

Kebijakan keuangan daerah senantiasa diarahkan pada tercapainya sasaran pembangunan, yakni terciptanya perekonomian daerah yang mandiri sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang merata. Pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan pembangunan yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal, yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi sumber-sumber pembiayaan yang semakin besar (Dharma, 2003:75).

Ciri utama yang menunjukkan daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola, dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya (Bastian, 2006:50)

Dalam bidang keuangan daerah, fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah reletif kecilnya peranan (kontribusi) PAD di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain, peranan/kotribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah merupakan semua hak daerah yang diakui sebagai

penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Unsur Pendapata Asli Daerah (PAD) adalah Pajak Daerh, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Lainnya yang Dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sumber-sumber pendapatan daerah terdiri atas:

> Pendapatan asli daerah, yaitu:
> 1) Hasil pajak daerah
> 2) Hasil retribusi daerah
> 3) Hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
> 4) Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Selanjutnya didalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundan-undangan yang berlaku.

Sumber Pendapatan Asli Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang dimaksud dengan PAD adalah pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Sesuai dengan prinsip otonomi daerah

yang memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab, penyelenggaraan pemerataan dan pembangunan daerah secara bertahap akan semakin banyak diserahkan kepada daerah. Berbagai kebijaksanaan keuangan daerah yang diambil diarahkan untuk semakin meningkatkan kemampuan dalam membiayai urusan penyelenggaraan pemerataan dan pembangunan daerahnya.

Pendapatan Aasli Daerah (PAD) sebagai bagian dari pendapatan daerah termuat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, terdiri dari:

a. Hasil Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemda dan pengembangan daerah.

b. Hasil Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oeh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah merupakan salah satu sumber penerimaan yang dapat dipungut terus menerus mengingat pengeluaran pemerintah daerah adalah untuk anggaran rutin dan anggaran pembangunan selalu meningkat.

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

Hasil perusahaan daerah adalah bagian keuntungan atau laba bersih perusahaan daerah yang berupa pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik bagi perusahaan daerah yang modalnya untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan maupun bagi perusahaan daerah yang modalnya sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan.Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah.

d. Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah antara lain hibah atau penerimaan dari daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota lainnya, dan penerimaan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, lain-lain PAD yang sah bersumber dari:

1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
2. Jasa giro
3. Pendapatan bunga
4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing Komisi, potongan, maupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau jasa oleh daerah.

Berkenan dengan keuangan daerah, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan dasar bagi pengelolaan keuangan daerah. Dengan ditetapkannya kedua undang-undang ini (masing-masing tanggal 17 Mei 1999 dan 19 Mei 1999), maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa tidak berlaku lagi.

Sebelum undang-undang yang mengatur hubungan fiskal (keuangan) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956, diganti dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, sumber-sumber keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil perusahaan daerah. Adapun pajak pusat yang di serahkan kepada daerah meliputi pajak *verponding* Indonesia, pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor, pajak jalan, pajak potong hewan, 1pajak kopra, dan pajak pembangunan I.
2. Sebagian dari hasil pungutan pajak Negara tertentu yang meliputi bea masuk, bea keluar, dan dea cukai diserahkan kepada daerah. Pajak Negara tertentu adalah pajak peralihan, pajak upah, pajak materai, pajak kekayaan, dan pajak perseoan.
3. Ganjaran, subsidi, dan bantuan diberikan kepada daerah dalam hal-hal tertentu (Nyoman, 2005:128).

Berdasarkan pasal 79 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, sumber PAD terdiri dari PAD, Dana Pembangunan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Jika dikaikan dengan otonomi daerah, maka PAD merupakan sumber pendapatan yang penting untuk dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. PAD bahkan dapat memberi warna terhadap tingkat otonomi suatu daerah (Mardiasmo, 2000:45). Artinya, penggunaan dana yang

bersumber dari PAD dapat dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhannya sehingga secara prinsip pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya tidak berwenang untuk mengatur/menentukan penggunaan sumber pendapatan daerah tersebut.

Walaupun demikian, kemampuan otonomi tidak hanya dilihat dari tingginya PAD, karena bukan hanya PAD yang memberikan keleluasaan kepada daerah otonomi dalam pengalokasian dana sehingga tidak perlu dipersoalkan dari mana sumber dana tersebut (Mardiasmo, 2002). Bantuan pembangunan (Inpres) dalam bentuk Bantuan Umum (*block grant*) juga memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengalokasikannya, walaupun dalam tingkat yang lebih rendah disbanding PAD. Namun, perlu diingat, betapapun besarnya persentase PAD terhadap APBD, tetap tidak memberikan keleluasaan kepada daerah selama instrument-instrumen politik memungkinkan pusat untuk mengontrolnya (Mardiasmo 2002:46).

Komponen PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan dinas-dinas, laba BUMD, adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapat jasa timbal balik untuk membiayai pengeluaran umum, dan yang digunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada dalam bidang keuangan. Sedangkan yang dimaksud dengan pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh daerah swatantra seperti provinsi, kota praja, kabupaten, dan sebagainya.

Brotodiharjo (1958:61) menyatakan bahwa jenis pajak yang di tarik oleh daerah idealnya harus memenuhi beberapa persyaratan di antaranya :pertama, hasil (*yield*) yang memadai, yaitu relative besar, elastis terhadap inflasi dan pertumbuhan penduduk; kedua, keadilan (*equity*), yaitu disesuakan dengan kemampuan penduduk, harus adil secara vertical-penduduk yang memiliki sumber daya ekonomi besar harus ditarik pajak lebih besar dari pada yang memiliki sumber daya ekonomi kecil; ketiga, daya guna ekonomi, yaitu pajak hendaknya mendorong penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi; keempat, kemampuan melaksanakan dilihat dari sudut kemauan politik dan tata usaha administrasi; kelima, cocok sebagai sumber penerimaan daerah. Ini berarti harus ada kejelasan ke daerah mana suatu pajak harus di bayarkan dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak.

Definisi retribusi daerah menuntut Brotodiharjo (1958:24) adalah iuran kepada pemerintah daerah yang dapat dilaksanakan, dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan ini bersifat ekonomis, karena siapa saja yang tidakmersakan jasa balik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuaran tersebut. Definisi lain menurut The Liang Gie (Gie dalam Brotodiharjo, 1968:78), retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang di keluarkan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Sumber PAD lainnya adalah laba BUMD, yang menurut pernyataan Mardiasmo (2002:78) adalah bahwa perusahaan daerah adalah suatu badan yang dibentuk oleh daerah untuk mengembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah, dimana tujuan utama perusahaan daerah bukan pada keuntungan, akan tetapi justru memberikan jasa dan menyelenggarakan jasa umum serta mengembangkan perekonomian daerah, sehingga dengan demikian perusahaan daerah mempunyai fungsi ganda yang harus menjamin keseimbangan antara fungsi sosial dan funsing ekonomis. sedangkan menurut Halim (2004:166), perusahaan daerah mempunyai dua fungsi pokok, yakni sebagai dinamisator perekonomian daerah, yang berarti harus memberikan rangsangan/stimulus bagi berkembangnya perekonomian daerah dan sebagai penghasil pendapatan daerah.

Sedangkan dasar partimbangan pemerintah daerah mendirikan perusahaan daerah, menurut Brotodiharjo (1958:111), antara lain menjalankan ideologi yang dianutnya:bahwa semua produksi adalah milik masyarakat, untuk melindungi konsumen dalam hal ada monopoli alami seperti angkutan umum dan telepon; dalam rangka mengambil alih perusahaan asing; untuk menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi daerah; dianggap cara yang efisien menyediakan layanan masyarakat dan atau menembus biaya serta untuk menghasilkan penerimaan bagi pemerintah daerah.