
OPTIMALISASI PENERAPAN *GOOD CORPORATE GOVERNANCE* DI ERA REFORMASI BIROKRASI

**Indah Prabawati
Meirinawati
(Dosen Prodi Ilmu Administrasi Negara FIS UNESA)**

Abstrak

Pelaksanaan reformasi birokrasi, salah satunya untuk mewujudkan *good governance* di sektor publik. Penerapan *good governance* juga dapat dilaksanakan di perusahaan negara dengan istilah *Good Corporate Governance* (GCG). GCG diperlukan untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan. Optimalisasi penerapan GCG perlu di dukung tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu negara dan perangkatnya sebagai regulator, dunia usaha sebagai pelaku pasar dan masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha. Penerapan GCG pada era reformasi birokrasi menuntut BUMN untuk menjalankan usahanya berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, independensi, responsibilitas, serta kewajaran dan kesetaraan

Kata Kunci : Optimalisasi, *Good Corporate Governance*, Reformasi Birokrasi

Pendahuluan

Sejak runtuhnya Orde Baru maka mulai berkembang era reformasi, baik di sektor publik maupun sektor privat. Pada sektor publik dapat dilihat dengan adanya reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi dimaknai sebagai penataan ulang terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan aparatur pemerintah, baik pada level pemerintahan lokal maupun nasional (Sedarmayanti, 2009: 114). Reformasi birokrasi yang dijalankan, salah satunya untuk mewujudkan *good governance* di sektor publik. Penerapan *good governance* juga dapat dilaksanakan di perusahaan negara dengan istilah *Good Corporate Governance* (GCG).

Salah satu contoh penerapan GCG dapat dilihat pada perusahaan negara atau lebih dikenal dengan sebutan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Menurut Syakhroza (2005:30) terdapat beberapa alasan GCG diterapkan pada BUMN, yaitu :

1. BUMN memiliki bidang usaha yang luas, menyerap tenaga kerja yang banyak dan memiliki asset yang sangat besar sehingga keberhasilan pengelolaan BUMN sangat berarti bagi negara.
2. Pengembangan BUMN belum menyentuh pada kepada substansi *governance* seperti struktur dan mekanisme sehingga masalah-masalah BUMN Belum terselesaikan misalnya tidak efisien, berdaya saing rendah, dan belum professional.

Pemerintah sebagai pemilik BUMN sangat berkepentingan untuk mengetahui kondisi penerapan *Good Corporate Governance*. Perlunya penerapan GCG di perusahaan negara disebabkan potensi BUMN sebagai penggerak ekonomi nasional yang utama akan semakin besar jika BUMN dapat dikelola secara professional. Realita yang terjadi BUMN belum optimal dalam operasionalisasinya, seperti yang dikatakan oleh Hamzah (2012: 57)

“Sampai saat ini kinerja BUMN kita secara keseluruhan masih sangat memprihatinkan. Indikasinya:

1. Tingkat profitabilitas yang masih sangat rendah

2. Bisnis BUMN masih terkungkung oleh budaya birokratis yang kurang responsive terhadap perubahan eksternal
3. BUMN masih lebih banyak berorientasi pada paradigam bisnis lama yang menekankan pada sisi produksi dan kurang beroroentasi pada pasar”

Kinerja BUMN yang buruk tersebut akan memberikan dampak terhadap beban biaya negara yang semakin tinggi. Kinerja BUMN yang buruk tersebut, maka perlu penerapan GCG. Proses pelaksanaan *GCG* melibatkan berbagai pihak baik yang berada didalam perusahaan yaitu pemegang saham, direksi dan karyawan maupun berbagai pihak yang ada di luar perusahaan negara yaitu para pemangku kepentingan dalam arti luas. *Good corporate governance* diperlukan untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu penerapan GCG perlu di dukung tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu negara dan perangkatnya sebagai regulator, dunia usaha sebagai pelaku pasar dan masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha. Tanpa adanya peran serta ketiga pihak dalam pelaksanaan GCG, maka pelaksanaan GCG diperkirakan tidak akan berjalan secara optimal (Solichin, 2009:123)

Pembahasan

Corporate Governance

Corporate governance atau disebut juga tata kelola perusahaan berasal dari analogi antara pemerintahan suatu negara atau kota dengan pemerintahan dalam suatu perusahaan. *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) dalam Solichin (2009: 115) memberikan definisi corporate governance, yaitu *corporate governance is the system by which business corporations are directed and controlled. The corporate governance structure specifies the distribution of the right and responsibilities among different participants in the corppration, such as the board, managers, shareholders and other stakeholders.*

Corporate governance merupakan suatu sistem untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan. Struktur corporate governance menetapkan distribusi hak dan kewajiban di antara berbagai pihak yang terlibat dalam suatu korporasi seperti dewan direksi, para pemegang saham, dan pemangku kepentingan lainnya).

Pendapat lain yang mengemukakan tentang pengertian *corporate governance* adalah dari Moeljono dalam Akidun (2007: 145), bahwa GCG merupakan sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai tambah (value added) untuk semua stakeholder. Ada dua hal yang ditekankan dalam konsep ini, pertama, pentingnya hak pemegang saham untuk memperoleh informasi dengan benar (akurat) dan tepat pada waktunta, dan kedua, kewajiban perusahaan untuk melakukan pengungkapan (disclosure) secara akurat, tepat waktu dan transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan dan stakeholder.

1. Unsur-Unsur *Corporate Governance*

Dalam *corporate governance*, terdapat dua unsure yang terlibat, yaitu unsur dari dalam dan dari luar. Adapun unsur yang berasal daru dalam dan selalu diperlukan perusahaan menurut Haryanto dalam Akidun (2007:147), adalah pemegang saham, direksi, dewan komisaris, manajer, karyawan/serikat pekerja, sistem remunerasi berdasar kinerja komite audit; sedangkan unsure-unsur yang selalu diperlukan di dalam perusahaan : keterbukaan dan kerahasiaan (*disclosure*), transparansi, akuntabilitas, *fairness* dan aturan dari *code of conduct*.

Unsur yang berasal dari luar perusahaan dan unsur yang selalu diperlukan di luar perusahaan disebut *corporate governance* eksternal perusahaan. Menurut Haryanto dalam Akidun (2007: 147) menyatakan bahwa unsure yang berasal dari luar perusahaan adalah kecukupan undang-undang dan perangkat hukum, investor, institusi penyedia informasi, akuntan public; institusi yang memihak kepentingan public bukan golongan; pemberi pinjaman dan pengesah legalitas; sedangkan unsur-unsur yang selalu diperlukan di luar perusahaan adalah aturan dari code of conduct, fairness, akuntabilitas dan jaminan hukum. Perilaku partisipasi pelaku *corporate governance* yang berada di dalam rangkaian unsur-unsur tersebut (eksternal dan internal) menentukan kualitas *corporate governance*.

Penerapan *Good Corporate Governance* melibatkan unit-unit di perusahaan yang akan berperan sebagai para pelaksana dan pengawas. Berdasarkan Pedoman Umum *Good Governance* Indonesia tahun 2006, direksi adalah suatu unit yang ada pada perusahaan yang bertugas dan bertanggung jawab dalam mengelola perusahaan. Fungsi pengelolaan perusahaan oleh direksi terdiri dari lima tugas utama, yaitu:

- a. Kepengurusan, mencakup penyusunan visi dan misi perusahaan serta apenyusunan program jangka pendek dan jangka panjang
- b. Manajemen resiko, mencakup tugas penyusunan dan pelaksanaan sistem manajemen resiko yang mencakup seluruh aspek kegiatan perusahaan.
- c. Pengendalian internal, mencakup penyusunan dan pelaksanaan sistem pengendalian internal perusahaan dalam rangka menjaga kekayaan dan kinerja perusahaan serta memenuhi peraturan perundang-undangan.
- d. Komunikasi, mencakup tugas yang memastikan kelancaran komunikasi antar perusahaan dengan pemangku kepentingan dengan memberdayakan fungsi sekretaris perusahaan.
- e. Tanggung jawab sosial, mencakup perencanaan tertulis yang jelas dan terfokus dalam melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan (Solichin, 2009: 116)

2. Peran Tiga Pilar *Corporate Governance*

Pada pelaksanaan *corporate governance*, terdapat beberapa pihak yang terlibat, baik dari dalam perusahaan maupun dari luar perusahaan. Pihak yang berasal dari dalam perusahaan antara lain para pemegang saham, direksi dan karyawan. Pihak yang berasal dari luar perusahaan yaitu para pemangku kepentingan. Dalam Pedoman Umum GCG di Indonesia, yang menyatakan bahwa GCG diperlukan untuk mendorong terwujudnya pasar yang efisien, transparan, dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan GCG perlu didukung oleh tiga pilar, yaitu negara dan perangkatnya sebagai regulator, dunia usaha sebagai pelaku pasar, dan masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha (Solihin, 2008: 123).

Peran masing-masing pihak itu dijelaskan sebagai berikut:

- a. Peranan negara
 - 1) Dalam melakukan koordinasi antar penyelenggara negara dalam penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan sistem hukum nasional dengan memprioritaskan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan dunia usaha dan masyarakat. Untuk itu regulator harus memahami perkembangan bisnis yang terjadi untuk dapat melakukan penyempurnaan peraturan perundang-undangan secara berkelanjutan.
 - 2) Mengikutsertakan dunia usaha dan masyarakat secara bertanggung jawab dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

- 3) Menciptakan sistem politik yang sehat dengan penyelenggara negara yang memiliki integritas dan profesionalitas yang tinggi.
 - 4) Melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten.
 - 5) Mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)
 - 6) Mengatur kewenangan dan koordinasi antar instansi yang jelas untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dengan integritas yang tinggi dan mata rantai yang singkat serta akurat dalam rangka mendukung terciptanya iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan.
 - 7) Memberlakukan peraturan perundang-undangan untuk melindungi saksi dan pelapor (*whistle blower*) yang memberikan informasi mengenai suatu kasus yang terjadi pada perusahaan. Pemberi informasi dapat berasal dari manajemen, karyawan perusahaan, atau pihak lain.
 - 8) Mengeluarkan peraturan untuk menunjang pelaksanaan GCG dalam bentuk ketentuan yang dapat menciptakan iklim usaha yang sehat, efisien dan kondusif.
 - 9) Melaksanakan hak dan kewajiban yang sama dengan pemegang saham lainnya dalam hal negara juga sebagai pemegang saham perusahaan.
- b. Peranan dunia usaha.
- 1) Menerapkan etika bisnis secara konsisten sehingga dapat terwujud iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan.
 - 2) Bersikap dan berperilaku yang memperlihatkan kepatuhan dunia usaha dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan.
 - 3) Mencegah terjadinya KKN.
 - 4) Meningkatkan kualitas struktur pengelolaan dan pola kerja perusahaan yang didasarkan pada asas GCG secara berkesinambungan.
 - 5) Melaksanakan fungsi ombudsman untuk dapat menampung informasi tentang penyimpangan yang terjadi pada perusahaan. Fungsi ombudsman dapat dilaksanakan bersama pada suatu kelompok usaha atau sector ekonomi tertentu.
- c. Peranan masyarakat
- 1) Melakukan kontrol sosial dengan memberikan perhatian dan kepedulian terhadap pelayanan masyarakat yang dilakukan penyelenggara negara serta terhadap kegiatan dan produk atau jasa yang dihasilkan oleh dunia usaha melalui penyampaian pendapat secara objektif dan bertanggung jawab.
 - 2) Melakukan komunikasi dengan penyelenggara negara dan dunia usaha dalam mengekspresikan pendapat dan keberatan masyarakat.
 - 3) Mematuhi peraturan perundang-undangan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. (Solihin, 2008: 124-125)
3. Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance*
- Berdasarkan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia, penerapan GCG akan berhasil bila memiliki beberapa prinsip berikut ini:
- a. Transparansi (*transparency*). Untuk menjaga objektivitas dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan. Perusahaan harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang diisyaratkan oleh peraturan perundang-undangan tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya.
 - b. Akuntabilitas (*accountability*). Perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Untuk itu perusahaan harus dikelola secara

benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan

- c. *Responsibilitas (responsibility)*. Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen*.
- d. *Independensi (independency)*. Untuk melancarkan pelaksanaan GCG, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.
- e. *Kewajaran dan kesetaraan (fairness)*. Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memerhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan (Solihin, 2008: 125-126).

Perusahaan negara (BUMN) dalam pelaksanaan kinerjanya perlu memperhatikan efisiensi dan efektivitas. Efisiensi dan efektivitas tersebut dapat dicapai melalui penerapan GCG. Terdapat tiga konsep dalam pelaksanaan GCG menurut Hamzah (2012:100) yaitu :

1. transparansi
2. akuntabilitas
3. independensi pelaksanaan

Ketiga hal tersebut diharapkan dapat mengurangi masalah kinerja yang buruk yang terjadi di tubuh BUMN selama ini. Realitas yang terjadi terkait dengan transparansi di BUMN bahwa relatif belum berjalan karena kepemilikan saham BUMN yang secara tunggal dimiliki oleh pemerintah, diimplementasikan oleh penguasa yang mempunyai kepentingan golongan. Contohnya, seperti terjadi pada Bulog pada masa lampau, bahwa pemberian subsidi untuk membeli beras petani dengan harga dasar diselewengkan dengan membeli beras impor yang harganya lebih murah, sehingga petani mengalami kerugian akibat tidak bisa menutupi biaya operasional dengan harga dasar gabah yang jatuh di pasar. Masalah terjadi ketika kepentingan golongan bermain di Bulog (Hamzah, 2012: 100).

Akuntabilitas BUMN pada masa orde baru hampir tidak pernah ada. Hal itu bisa dilihat dari laporan keuangan yang tidak dibuat sesuai dengan ketentuan dan juga keabsahannya yang tidak pernah diaudit secara benar, bahkan tidak jarang BUMN yang tidak di audit sama sekali atau ada yang tidak memiliki laporan keuangan (Hamzah, 2012:100).

Independensi BUMN bisa dikatakan hal yang mustahil. Mulai dari pemanfaatan laba BUMN untuk kepentingan kroni pada jaman orde baru melalui Keppres sampai dengan pembagian keuntungan untuk golongan tertentu (Hamzah, 2012: 101)

Penerapan GCG secara optimal pada era reformasi setidaknya harus memperhatikan tiga hal, yaitu:

- a) Regulasi
- b) Orientasi
- c) Struktur

Dalam hal regulasi, perlu ditegaskan kembali kerangka undang-undang sebagai pedoman yang terkait dengan BUMN. Pengelolaan BUMN sudah diatur dalam Undang-Undang no. 19 tahun 2003. Pada implementasi undang-undang tersebut terjadi tumpang

tindih dengan undang-undang lainnya, seperti undang-undang yang mengatur tentang keuangan negara (Hamzah, 2012:159).

Permasalahan lain pada pengelolaan BUMN saat ini adalah ketidakjelasan orientasi operasional BUMN. Selama ini yang terjadi semua BUMN dikategorikan sama. Seharusnya BUMN dapat dikategorikan BUMN yang bersifat profit maker, BUMN sebagai *public service* atau pelayanan publik serta BUMN sebagai *pioneer* (Nugroho, 2003:182). Dengan adanya pengkategorian BUMN tersebut maka perlakuan terhadap BUMN tidak dapat disamakan

Struktur yang dimaksud adalah struktur pengelolaan dan pembinaan BUMN. Menurut Hamzah (2012:166), BUMN yang berorientasi pada *public service*, pembinaannya berada dibawah kendali Kementerian BUMN, sedangkan BUMN yang bersifat komersil berada dibawah presiden langsung atau menteri keuangan, dimana hubungan tersebut hanya sebatas hubungan konsultatif. Kekayaan BUMN benar-benar terpisah dari negara dan tidak melibatkan APBN sehingga diaudit oleh lembaga auditor independen.

Kesimpulan

Good corporate governance diperlukan untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu penerapan GCG pada BUMN di era reformasi birokrasi sekarang ini perlu di dukung tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu negara dan perangkatnya sebagai regulator, dunia usaha sebagai pelaku pasar dan masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha. Regulasi yang dibuat oleh pemerintah akan sangat mempengaruhi pelaksanaan GCG. Masyarakat sebagai penyedia sumber daya dan pembeli produk perusahaan adalah sumber legitimasi perusahaan yang berperan dalam keberhasilan atau kegagalan keberadaan BUMN. Kepentingan masyarakat sebagai stakeholder eksternal harus diperhatikan oleh BUMN, karena masyarakat dapat dipengaruhi oleh berbagai kebijakan atau operasional BUMN. Penerapan GCG di era reformasi birokrasi akan berhasil bila memiliki beberapa prinsip, yaitu transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, serta kewajaran dan kesetaraan. BUMN yang mematuhi peraturan perundang-undangan dan melaksanakan tanggung jawab kepada masyarakat dan lingkungan sehingga usahanya dapat berjalan secara berkesinambungan.

Daftar Pustaka

- Akadun, 2007, Administrasi Perusahaan Negara, Bandung, Alfabeta
Hamzah, Fahri, 2012, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat. Jakarta. Faham Indonesia
Kartini, Dwi, 2009, *Corporate Social Responsibility*, Bandung, Refika Aditama
Moeljono, Djokosantoso, 2004, Reinvensi BUMN Empat Strategi Membangun BUMN Kelas Dunia, Jakarta, Elex Media Komputindo
Nugroho, Riant D., 2003, Reinventing Pembangunan, Jakarta, Elex Media Komputindo.
Riyanto, Agus S., 2011, PKBL Ragam Derma Sosial BUMN, Jakarta, Banana Publisher
Sedarmayanti, 2009, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima Dan Kepemerintahan Yang Baik), Bandung, PT. Refika Aditama
Solichin, Ismail, 2009, *Corporate Social Responsibility From Charity to Sustainability*, Jakarta, Salemba Empat
Syakhroza, Akhmad, 2005, *Corporate Governance Sejarah dan Perkembangan, Teori, Modal dan Sistem Governance Serta Aplikasinya Pada Perusahaan BUMN*, Jakarta, FE UI