

DISERTASI
***GOOD CORPORATE GOVERNANCE* PADA**
PT. SULSEL CITRA INDONESIA (PERSERODA)
SULAWESI SELATAN



Disusun oleh:

MUH. ALWI
E013181001

PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**GOOD CORPERATE GOVERNANCE PADA PT. SULSEL CITRA
INDONESIA (PERSERODA) SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh

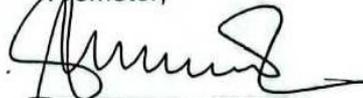
MUH. ALWI

E013181001

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 10 Januari 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

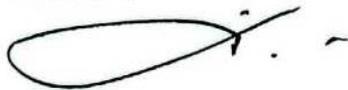
Menyetujui

Promotor,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
NIP 196511091991031008

Ko. Promotor,



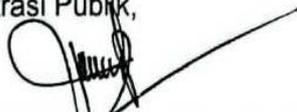
Dr. H. Muhammad Yunus, MA.
Nip. 195910301987031002

Ko. Promotor,



Prof. Dr. H. Badu Ahmad., M.Si.
NIP 196212311989031028

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
NIP 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
NIP 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Muh. Alwi
N I M : E013181001
Program Studi : Administrasi Publik
Jenjang : Doktor (S3)
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Perguruan Tinggi : Universitas Hasanuddin Makassar
Alamat : Kompleks Dosen Unhas Tamalanrea, Jalan Al-
Ghazali Blok BG 92 Makassar.

Dengan ini menyatakan bahwa disertasi dengan judul:

GOOD CORPORATE GOVERNANCE PADA PT. SULSEL CITRA INDONESIA (PERSERODA) SULAWESI SELATAN

Adalah merupakan hasil karya saya sendiri yang belum pernah dipublikasikan baik secara keseluruhan maupun sebagian, dalam bentuk jurnal, working paper atau bentuk lain yang dipublikasikan secara umum. Karya ilmiah ini sepenuhnya merupakan karya intelektual saya dan seluruh sumber yang menjadi rujukan dalam karya ilmiah ini telah saya sebutkan sesuai kaidah akademik yang berlaku di Universitas Hasanuddin Makassar, termasuk para pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran pada isi, kecuali yang menyangkut ekspresi kalimat dan desain penulisan.

Demikian pernyataan ini saya nyatakan secara benar dengan penuh tanggung jawab dan integritas.

Makassar, 7 Januari 2024


MUH. ALWI

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarkatuh

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan hasil penelitian ini terlaksana hanya semata-mata karena nikmat, rahmat, hidayah dan ridho dari Allah Swt. Atas kesadaran inilah, penulis patut memanjatkan puji syukur kepada-Nya, sembari berharap kiranya karya ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia.

Dalam penyelesaian studi juga disertasi ini, tentunya melalui proses yang luar biasa. Proses yang di dalamnya penuh dengan perjuangan, ujian dan kesabaran, namun dengan keyakinan dan harapan yang begitu besar bahwa untuk meraih yang terbaik sejatinya memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit dan hal itulah yang membuat tantangan dan rintangan tersebut menjadi bermakna dari sebuah perjuangan.

Penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat juga penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Armin, M. Si Selaku Promotor yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini. Beliau banyak meluangkan waktu untuk membimbing penulis, memberikan kritik dan saran dalam perbaikan, juga senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan dan spritual setiap saat, Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Bapak senantiasa dalam lindungan

Nya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah di sisi Allah Swt. Kepada bapak Dr. Muhammad Yunus, M.A Selaku Co-Promotor yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, memberikan kritik dan saran demi perbaikan, serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungan-Nya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah Swt. Demikian pula kepada bapak Prof. Dr. Badu Ahmad, M.Si Selaku Co-Promotor yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini dengan memberikan kritik dan saran demi perbaikan, serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah Swt. Ucapan terima kasih yang sama penulis juga sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Dr. Phil, Sukri, M. Si Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, beserta seluruh staf dan jajarannya.
3. Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si Selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, yang juga sekaligus penguji dalam disertasi ini. Terimakasih telah memberikan kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini serta segala perhatian, bantuan dan dukungan moralnya.

Semoga Bapak senantiasa dalam lindungan-Nya, serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah Swt.

4. Prof. Dr. Hasniati., S.Sos., M.Si Selaku Penguji yang telah banyak memberikan kontribusi saran dalam penyempurnaan disertasi ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Ibu senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
5. Dr. Syahribulan., M. Si Selaku Penguji yang telah memberikan kontribusi saran dalam penyempurnaan disertasi ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Ibu senantiasa dalam lindungan-Nya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah Swt.
6. Direktur UT Makassar periode 2019 s/d 2023 Drs. Hasanuddin., M.Si yang telah banyak memberikan support kepada penulis
7. Direktur UT Makassar periode 2023 s/d 2027 Prof. Dr. Abdul Rahman Rahim., SE., M.M atas supportnya selama ini.
8. H. Amin Syam (Almarhum) Brigjen Purnawiran, gubernur Sul-Sel periode 2003 s/d 2008 yang memberikan banyak motivasi selama perkuliahan. Kami mengenang almarhum dengan rasa hormat. Juga Dr. Ir. Hj. Apiaty K. Amin Syam beserta keluarga, atas segala bentuk support dan wejangan yang telah diberikan selama ini. Semoga Allah Swt selalu melindungi, memberikan kebahagiaan dan keselamatan, Insya Allah.

9. Seluruh Dosen pengajar Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang secara terus menerus memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis selama menempuh pendidikan.
10. Para Rekan Mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2018, juga para Staf dan Pengelola Bagian Akademik Jurusan dan FISIP UNHAS.
11. Para Sahabat di komunitas Zamrud dinda Dr. Akil Musi., S.Pd., M.Pd, dinda Usman, S.Pd., M.Pd, Dr. Deden Sadaruddin., M.Pd, dinda Prof. DR. Amiruddin, ST., MT, Dinda Prof. Dr. Syukur, MP, dinda Andi Fadly, S.KOM, M.Kom, dinda Ardadi, S.Kes., M.Kes, yang senantiasa berbagi semangat memberikan support kepada penulis selama proses studi ini.
12. Seluruh sahabat di SMPN 4 Watampone dan SMAN 1 Watampone, terutama Dr. Aksi Hamzah, SE, MM, Dr. Andi Ilham samalangi, ST., MT dan Dr. Hj, Ernida Mahmud., MP serta semua pihak yang telah memberikan support kepada penulis dalam penyelesaian studi ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.
13. Penulis menyampaikan pula ucapan terima kasih kepada teman-teman di kampus di Universitas Hasanuddin yaitu Dr. Sawedi Muhammad, M.Si, kanda Dr. Andi Akhmar., M.Hum., kanda Prof. Dr. Aminuddin Syam, M.Kes., Kanda Yarifai Mapeaty, SP, Hasanuddin.,

S.Ip., M.Si dan Hidayat Muhallin, S.Sos., M.A., Awal Wahyudi, S.S.,
M.A yang senantiasa messupport dan memotivasi penulis

14. Ucapan terima kasih pula saya sampaikan kepada Komisaris Utama
Perseroda Sulawesi Selatan Prof. Dr. Murtir Jeddawi, SH., S.Sos.,
M.Si, direktur Utama Yasir Susanto Machmud, SE beserta seluruh
jajaran direksi, sekretaris perusahaan Andi Rio Ilham Monry, SE., MM,
jajaran manajemen dan karyawan PERSERODA Sulawesi Selatan
yang telah membantu penulis dalam penyelesaian disertasi ini.

15. Ucapan terima kasih pula saya sampaikan kepada teman-teman di
Univesitas Terbuka Makassar, yakni Drs. Basmi., M.Hum, Drs.
Syamsuddin Patang, SH., M.Pd, Dr. Jalil, S.Pi., MP, Drs. Jamil., M.Pd,
Risnashari, SE., MM, Andi Suci Anita, SP., MP, Drs. Subirman Musa,
M.Hum, Drs. Rustam, M.Pd, Dra. Husnaeni., M.Pd, Dra. Ranak Lince,
S.Pd., M.Pd, Dra. Kusmaladewi, M.Pd, Dra. Hj. Makkatenni., M.Pd
Dra. Patmawati Halim., M.Pd., Dra. Ibandong., M.Pd, Drs.
Muh. Ali Alimuddin., M.Pd., Drs. Juhardi., M.Pd., Drs. Nurdin.,
M.Pd., Drs. Muin., M.Pd., Safruddin, SE, Nina Utami, Yanuarvah
Sanusi, S.Kom, Ruslan dan semua teman-teman dari UT Makassar
yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

Begitu banyak DOA yang terpanjatkan dari orang-orang tersayang,
mengiringi jejak langkah mencapai tujuan hingga di titik ini. Penulis
mengucapkan banyak terima kasih kepada kedua orang tua tercinta dan
tersayang, (Alm.) Abd. Majid dan ibunda Normah, yang selalu menjadi

alasan mencapai sukses itu dan sebagai pemberi semangat dalam mewujudkan segala impian, panutan dan kebanggaan dalam mengarungi hidup. Sembah sujudku untuk kalian berdua. Insya Allah, Bapak dan Ibu tercinta senantiasa dilindungi dan di Rahmati oleh Allah Swt. Aaminn Yaa Rabbal Alamien..

Selanjutnya, kepada istri saya tercinta Dr. Sitti Wahidah Masnani, M.Hum., yang bagaikan matahari dan bulan yang selalu menyinari penulis dalam penyelesaian disertasi ini. Terima kasih juga atas waktu luang yang selalu kau persembahkan untuk mendukung keberhasilan suamimu dalam pendidikannya. I Love You so much. Doamu yang tak pernah putus-putus menjadi kekuatan utama dalam setiap langkahku. Aku sangat bersyukur memiliki istri sepertimu yang senantiasa bisa memberikan kesejukan dan kehangatan dan menopang langkah di saat kelelahan. Kepada kedua anak saya ananda Irma Awalia Khairunnisa dan Alwan Farras Mushaffar. Terima kasih yang sebesar-besarnya, sayangku, pelita hidupku karena senantiasa memberikan perhatian, motivasi, dan kasih sayang yang luar biasa sepanjang perjalanan studi ini.

Ucapan terimakasih juga penulis haturkan kepada mertua tercinta dan tersayang, Bapak H. Badaruddin Gassing dan Ibu HJ. St. Hamsina, yang juga tiada hentinya memberikan support dan pastinya DOA yang selalu mengiringi langkah penulis dalam penyelesaian studi pada program Doktor tersebut.

Demikian juga untuk saudara saudariku tercinta dan tersayang H. Muh. Tahir, Hajarwati, Muh. Nur, Nur Afia, S. Ak. beserta kakak ipar Hj. Marwah, adek Ipar saya Abd. Asis. Juga terimakasih kepada Om, Tante, Sepupu, Ponakan dan keluarga besar yang tidak dapat disebutkan satu-persatu. Terimakasih untuk support dan Doa'nya, semoga Allah Swt melindungi dengan kebahagiaan dan keselamatan.

Ucapan terimah kasih juga, saya ucapkan kepada kakak Ipar/Lago saya, Prof. Dr. H. Ir Nasaruddin., M.S. dan Hj. Andi Gustini., B.Sc, Drs. Ansar dan Dra. Bungadiah, Prof. Dr. Drs. H. Adnan., M.S., dan Dra Hj. Sitti Marliyah, Prof. Dr. Ir. Muh. Farid Bdr., M.P. dan Ir. Darpenidar ZD., SP, Akhmat Munatsir, S.T., dan Sitti Naimah Mashar, S. Si., Apt., M. Kes, Hamsu Rijal., S.T., dan Jumriani Mustafa, SKM., Ir. Abdul Malik Musafir, ST., MT., IAI dan Dr. Halimah Larekeng, SP., MP., Dr. Amin Nur, S.P., M.P. dan Hj. Suminarti, ST., Sos., I., M. Ag, Fatimah, S. Si., MSc dan Benny Kresno Sunarko, ST., M.Si, Rahmah, SP., M. P. dan Lazim Sofi, S.P.

Demikian ucapan terimakasih ini saya sampaikan. Semoga disertasi ini dapat memberikan kontribusi positif bagi masyarakat, mendatangkan kebaikan juga kebermanfaatan, guna mendapatkan keberkahan dari Allah Swt. Aamin Ya Rabbal Alaminn..

Wassalam...

Makassar, 17 Desember 2023

Muh. Alwi

DAFTAR ISI

SAMPUL	i
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
ABSTRAK	xviii
ABSTRACK.....	xix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	20
1.3 Tujuan Penelitian.....	21
1.4 Manfaat Penelitian.....	22
1.5 Deskripsi Penelitian.....	23
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	25
2.1 Paradigma Governance	25
2.2 Dimensi <i>Governance</i>	29
2.3 <i>Good Governance</i> dalam Administrasi Publik.....	32
2.4 Konsep Good Corporate Governance.....	39
2.5 Prinsip-Prinsip <i>Good Corporate Governance</i>	54
2.6 Mekanisme <i>Good Corporate Governance</i>	63

2.7 Implementasi Good Corporate Governance	78
2.8 Teori Tentang Perusahaan.....	83
2.9 Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Indonesia	89
2.10 PT. Sulsel Citra Indonesia (SCI) Sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan	96
2.11 Penelitian Terdahulu.....	103
2.12 Kerangka Pikir	110
2.13 Nilai-Nilai kebudayaan.....	115
2.14 Budaya Sulawesi Selatan.....	116
2.15 Budaya Perseroda.....	117
BAB III METODE PENELITIAN	120
3.1 Pendekatan, Strategi, dan Jenis Penelitian	120
3.2 Fokus dan Deskripsi Penelitian	121
3.3 Lokasi Penelitian	124
3.4 Sumber data Penelitian	124
3.5 Informan Penelitian	125
3.6 Teknik Pengumpulan Data	126
3.7 Teknik Analisa dan Uji Keabsahan Data.....	128
3.8 Pengecekan Validasi dan Hasil Temuan	130
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN	132
4.1 Gambaran Lokasi Penelitian	132
4.1.1 <i>Visi dan Misi PT. Sulsel Citra Indonesia (SCI)</i>	132
4.1.2 <i>Struktur Organisasi</i>	132
4.1.3 <i>Tinjauan Kerja</i>	135
4.2 Hasil Penelitian.....	153

4.2.1	<i>Transparansi dalam penerapan good corporate governance pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan</i>	154
4.2.2	<i>Akuntabilitas dalam penerapan good corporate governance pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan</i>	184
4.2.3	<i>Responsibilitas atau pertanggungjawaban dalam penerapan good corporate governance pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan</i>	226
4.2.4	<i>Kewajaran dalam penerapan good corporate governance pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan</i>	251
4.3	Pembahasan Hasil Penelitian	272
4.3.1	<i>Transparansi dalam penerapan good corporate governance pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan</i>	272
4.3.2	<i>Akuntabilitas dalam penerapan good corporate governance pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan</i>	278
4.3.3	<i>Responsibilitas atau pertanggungjawaban dalam penerapan good corporate governance pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan</i>	282
4.3.4	<i>Kewajaran dalam penerapan good corporate governance pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan</i>	285
BAB V KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN IMPLIKASI PENELITIAN		288
5.1	Kesimpulan.....	288
5.2	Keterbatasan Penelitian	2902
5.3	Implikasi Penelitian.....	2913
5.3.1	<i>Implikasi Akademis.....</i>	291
5.3.2	<i>Implikasi Praktis</i>	292
DAFTAR PUSTAKA		294
DAFTAR SINGKATAN.....		308

DAFTAR ISTILAH	310
L A M P I R A N	316
A. BIODATA.....	353
B. KETERANGAN KELUARGA.....	353
C. RIWAYAT PENDIDIKAN.....	353
D. RIWAYAT ORGANISASI.....	354
E. RIWAYAT JABATAN.....	354
F. KARYA TULIS ILMIAH.....	354

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Jumlah BUMD Menurut Kepemilikan Saham Tahun 2016-2019	90
Tabel 2. 2 Perbandingan Penelitian Terdahulu	104
Tabel 3. 1 Data Informan	126
Tabel 4. 1 Laporan Keuangan Neraca Tahunan PERSERODA Sulawesi Selatan	169
Tabel 4. 2 Setoran Pendapatan Asli Daerah PT. SCI	223

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Kerangka Konsep Penelitian.....	114
Gambar 3. 1 Komponen Analisis Data: Interaktif Model.....	128
Gambar 4. 1 Struktur Organisasi.....	133
Gambar 4. 2 Komposisi Pemegang Saham.....	154

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran I	:	Sk No. 20 Tahun 2020 Tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Sulawesi Selatan Menjadi Perusahaan Daerah	317
Lampiran II	:	Instrumen Penelitian	331
Lampiran III	:	Photo – Photo Wawancara Penelitian	339
Lampiran IV	:	Job Description	341
Lampiran V	:	Curriculum Vitae	353
Lampiran VI	:	Ijin Penelitian Dtsp	356
Lampiran VII	:	Surat Keterangan Penelitian	358

ABSTRAK

MUH. ALWI. Good Corporate Governance Pada PT. Sulsel Citra Indonesia (PERSERODA) Sulawesi Selatan. Dibimbing oleh Armin, Muhammad Yunus, Badu Ahmad.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan penerapan prinsip-prinsip good corporate governance yang terdiri dari transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, dan kewajaran dalam pengelolaan PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Sulawesi Selatan menuju tata kelola korporasi sektor publik yang baik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data wawancara mendalam, dokumentasi dan observasi. Data dianalisis dengan teknik reduksi data, penyajian data, pengambilan kesimpulan dan verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan pendekatan komponen utama sebagai prinsip dalam good corporate governance dalam pengelolaan perusahaan milik daerah yaitu PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan belum sepenuhnya efektif dalam mewujudkan tata kelola yang baik. Hal ini terlihat dari hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan perlunya penguatan prinsip-prinsip good corporate governance yang terdiri dari masih rendahnya penerapan asas transparansi pada kinerja perusahaan, perlu penguatan akuntabilitas prosedural dan substansial sebagai bentuk keseriusan dalam mengelola perusahaan, tingkat responsibilitas atau pertanggung jawaban kinerja yang masih konvensional dan perlu mengalami peningkatan kearah yang lebih profesional, serta perlunya peningkatan perlakuan yang adil dan setara sebagai bentuk kewajaran yang mencakup adanya kejelasan hak-hak pemodal dan penegakan hukum untuk melindungi pihak investor dan manajemen perusahaan. Selain itu dalam tinjauan konsep good corporate governance dalam pengelolaan perusahaan milik daerah diperlukan komponen corporate culture untuk mendukung penerapan prinsip-prinsip seperti transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, dan fairness dalam mewujudkan tata kelola yang baik dan kondusif pada organisasi sektor publik.

Kata kunci: good corporate governance, good governance, organisasi sektor publik, Perseroda



ABSTRACK

MUH. ALWI. Good Corporate Governance at PT. Sulsel Citra Indonesia (PERSERODA) South Sulawesi. Supervised by Armin, Muhammad Yunus, Badu Ahmad.

This study aims to analyze and describe the application of the principles of good corporate governance consisting of transparency, accountability, responsibility and *Fairness* in the management of PT. South Sulawesi Citra Indonesia as PERSERODA of South Sulawesi towards good public sector corporate governance.

This study uses a qualitative approach. Data collection techniques in-depth interviews, documentation and observation. Data were analyzed by data reduction techniques, data presentation, conclusion and verification.

The research results show an approach component main as principle in good corporate governance in management company owned by area namely PT. PT. Sulsel Citra Indonesia as PERSERODA of South Sulawesi Province yet fully effective in realizing good governance. this seen from results research conducted show necessity strengthening the principles of good corporate governance consisting of from sad low application principle transparency on performance company, necessary strengthening accountability procedural and substantive as form seriousness in manage company, level responsibility or responsible answer performance still conventional and necessary experience enhancement towards more professional, as well necessity enhancement fair and equal treatment as form reasonableness that includes exists clarity rights financiers and enforcement law For protect investors and management company. Besides that in review the concept of good corporate governance in management company owned by area needed corporate culture component for support application principles like transparency, accountability, responsibility, and *Fairness* in realizing good governance and conducive to the public sector organization.

Keywords: good corporate governance, good governance, public sector organization, perseroda



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada Studi yang dikembangkan dalam konsepsi *governance* dalam menciptakan tatanan pengelolaan organisasi yang baik terjadi perkembangan pusat konsentrasi tidak hanya pada sektor pemerintah tapi juga ke arah *corporate governance* atau biasa disebut sebagai *corporate governance*. *Corporate governance* dianggap mampu memitigasi masalah keagenan, karena isu masalah keagenan ditunjukkan dengan adanya insentif dari manajer untuk memajukan kepentingan mereka dengan mengorbankan kepentingan pemegang saham (Shleifer & Vishny, 1996; 52). Oleh karena itu, *corporate governance* terkait erat dengan kepercayaan publik terhadap perusahaan dan iklim bisnis negara. Hal ini dapat dikatakan bahwa *corporate governance* merupakan salah satu landasan sistem ekonomi pasar untuk mencapai keberhasilan.

Keberhasilan organisasi ditandai dengan kepercayaan dan komitmennya terhadap solusi yang dihasilkan dan tidak menemukan kesalahan ketika kegagalan terjadi. Komitmen ini memunculkan nilai-nilai inti kepemimpinan yang dapat menciptakan nilai tambah bagi perusahaan. Untuk menciptakan nilai tambah, harus ada sistem nilai dalam organisasi demi menciptakan kepercayaan yang tinggi dan pengembangan sumber daya manusia yang tertanam di setiap sisi organisasi dalam menciptakan

nilai yang nyata (Prahalad, 1994; 48). Dengan demikian, *corporate governance* diperlukan untuk menciptakan nilai dan harus menjadi perhatian utama suatu perusahaan.

Beberapa negara, perhatian yang lebih besar terhadap *corporate governance* dipicu oleh skandal perusahaan publik terkemuka di Amerika Serikat dan Eropa, seperti Enron dan Worldcom (Mukhtaruddin et al., 2018; 3). Laporan Cadbury menyatakan bahwa runtuhnya perusahaan publik disebabkan oleh kegagalan strategi dan praktik penipuan oleh manajemen puncak, yang berlangsung tanpa batas waktu dan dalam jangka waktu yang lama dan diperparah oleh pengawasan independen dari dewan direksi (Jones & Pollitt, 2004; 78). Oleh karena itu, menurut Hopt (2013), *Corporate Governance* yang tidak efektif merupakan salah satu faktor yang dapat memicu krisis dalam suatu perusahaan.

Ada dua faktor pendorong yang memandu implementasi *corporate governance* adalah dorongan etika dan peraturan (Wulandari, 2015; 109). Dorongan etika terkait dengan keinginan untuk menjalankan praktik bisnis yang mengutamakan kelangsungan hidup dan kepentingan pemangku kepentingan, serta menghindari penciptaan keuntungan, (Abdullah & Valentine, 2009; 4). Sementara itu, *regulatory-driven law* dianggap memiliki efek tidak langsung bagi perusahaan untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku (La Porta et al., 2000; 132). Kedua penggerak tersebut berorientasi pada penciptaan kondisi dan lingkungan bisnis yang sehat. Harapannya, lingkungan bisnis yang sehat akan

menciptakan kondisi perusahaan yang berkelanjutan. Terlebih lagi, saat ini bisnis perusahaan semakin kompleks, sehingga juga bertanggung jawab untuk menyampaikan agenda keberlanjutan (Amran et al., 2014; 12).

Penerapan *corporate governance* yang efektif diperlukan untuk melakukan pemantauan guna mencapai keberlanjutan dan legitimasi (Hussain et al., 2018; 8). Selain itu, implementasi yang efektif juga dapat meningkatkan kinerja keuangan perusahaan, yang diyakini akan memberikan dampak yang diinginkan bagi perusahaan (Jo & Harjoto 2011; 57). Penelitian yang dilakukan terhadap perusahaan di Indonesia menunjukkan bahwa salah satu faktor penentu dampak *corporate governance* terhadap kinerja keuangan adalah ukuran dan komite audit. (Herdijono & Sari, 2017; 103). Argumennya adalah jumlah dewan direksi dapat mempengaruhi efektivitas hubungan dengan pihak luar, sehingga memiliki peran penting dalam meningkatkan *corporate governance*. Selain itu, jumlah dewan direksi yang tepat akan mendorong efektifitas dalam menyusun strategi dalam jangka pendek maupun jangka panjang kinerja keuangannya (Coles et al., 2008; 11).

Bahkan mekanisme *corporate governance* internal dan eksternal dapat memicu perusahaan untuk bergerak (Sapra et al., 2014; 5). Inovasi bagi perusahaan diperlukan untuk menciptakan kondisi perusahaan yang berkelanjutan. Mekanisme internal perusahaan terdiri dari struktur kepemilikan dan struktur kontrolnya, sedangkan mekanisme eksternal adalah peraturan atau regulasi, dan pasar untuk kontrol perusahaan (Lins

& Warnock, 2004; 132). Namun, pasar untuk penguasaan korporasi jarang terjadi di Indonesia. Kasus Enron, dapat diketahui bahwa Enron memiliki program inovasi yang sangat baik, tetapi tidak memiliki nilai inti. Kurangnya nilai ini menyebabkan salah satu kebangkrutan terbesar dalam sejarah perusahaan modern. Oleh karena itu, perusahaan yang menciptakan nilai-nilai tersebut tidak dapat dipisahkan dari karyawannya; mereka adalah kesinambungan yang saling terkait untuk menciptakan komitmen yang kuat dalam mewujudkan nilai perusahaan (Thomas, 2002; 92-93).

Perwujudan nilai-nilai perusahaan tercermin dalam program perusahaan yang berkelanjutan (*sustainability*). Hal ini terwujud melalui perusahaan tidak hanya memikirkan bagaimana menghasilkan keuntungan (*profit*), tetapi juga mampu memberikan nilai tambah bagi masyarakat (*people*), melestarikan alam dan lingkungan (*planet*), berkembang dan makmur bersama (*prosperity*). Di samping itu, dapat menjadi mitra bagi masyarakat (*partnership*) (Palmer & Flanagan, 2016; 143-145). Salah satu cara untuk mencapai kesuksesan perusahaan adalah dengan memiliki *good corporate governance* dan peduli terhadap masyarakat dan lingkungan. Menurut Li et al. (2020), tata kelola yang tidak efektif akan menghambat investasinya di lingkungan sekitar.

Tata kelola perusahaan atau yang lebih populer dikenal dengan istilah *Corporate governance* didefinisikan secara umum oleh *International Finance Corporation* ("IFC") sebagai "*the structures and processes for the direction and control of companies*". Berdasarkan pengertian tersebut, pada

intinya tata kelola perusahaan membahas mengenai bagaimana cara suatu perusahaan diarahkan dan dikelola agar seluruh kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholders*) diakomodasi secara baik. Maka dari itu, perusahaan harus dikelola dengan seimbang dan baik, sehingga timbul istilah *Good corporate governance* (“GCG”).

Good corporate governance secara definitif merupakan sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan yang menciptakan nilai tambah untuk semua *stakeholder* (Monks, 2003; 121). Ada dua hal yang ditekankan dalam konsep ini, pertama, pentingnya hak pemegang saham untuk memperoleh informasi dengan benar dan tepat pada waktunya dan, kedua, kewajiban perusahaan untuk melakukan penyingkapan (*disclosure*) secara akurat, tepat waktu, transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan, dan *stakeholder*. *Good corporate governance* merupakan kebutuhan sangat mendasar bagi setiap organisasi bisnis jika ingin menjadi perusahaan yang mampu bersaing di pasar global. Fenomena seperti ini tidak terlepas dari dukungan dan peran serta pimpinan perusahaan, melalui gaya kepemimpinan yang diterapkan. (Haryanti, 2005, 9).

Sebagai sebuah konsep yang makin populer, *good corporate governance* tidak memiliki definisi tunggal. Menurut *organization for economic cooperation and development (OECD)* : Bahwa *corporate governance* (CG) adalah sistem yang digunakan untuk mengarahkan dan mengendalikan kegiatan bisnis perusahaan serta mengatur pembagian

tugas, hak dan kewajiban mereka yang berkepentingan terhadap kehidupan perusahaan, termasuk para pemegang saham, dewan pengurus, para manajer dan semua anggota *stakeholders* non pemegang saham. *Good Corporate governance* juga mengetengahkan ketentuan dan prosedur yang harus diperhatikan Dewan Pengurus dan Direksi dalam pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan kehidupan perusahaan (Syahputra dan Wijaya, 2002; 13).

Ada empat komponen utama yang diperlukan dalam konsep *good corporate governance* yaitu *Fairness, transparency, accountability, dan responsibility* (Kaen 2003; 108 dan Shaw, 2003; 79). Keempat komponen tersebut penting karena penerapan prinsip *good corporate governance* secara konsisten terbukti dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan dan juga dapat menjadi penghambat aktivitas rekayasa kinerja yang mengakibatkan laporan keuangan tidak menggambarkan nilai fundamental perusahaan (Kaen, 2003; 121 Shaw, 2003; 86).

Dengan meningkatnya persaingan yang ketat untuk memperoleh modal, kecenderungan saat ini, lebih banyak di titik beratkan pada pelaksanaan *Good corporate governance* yang efektif. Pelaksanaan *Good corporate governance* yang sungguh-sungguh menjadi sangat vital bagi dunia usaha. Terutama untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang dikemukakan oleh (Sadi, 2016; 112).:

1. Meningkatkan kemampuan bersaing mendapatkan modal di pasar global

2. Mengurangi risiko perubahan yang bersifat tiba-tiba dan mendorong penanaman modal jangka panjang
3. Memperkuat sektor finansial
4. Memajukan manajemen yang bertanggung jawab dan kinerja finansial yang solid

Good corporate governance menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan kerangka (*framework*) bagi tumbuhnya aktivitas usaha. *Good corporate governance* mendasarkan suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Dalam rangka untuk mendukung terwujudnya tata kelola yang baik *Good corporate governance* dalam hal penyelenggaraan yang dilakukan sebuah organisasi, pengelolaan keuangan harus dilakukan berdasarkan prinsip tata kelola yang baik terdapat tiga pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu dengan lainnya dalam mewujudkan *good corporate governance* adalah:

1. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam manajemen pemerintah, lingkungan, ekonomi dan sosial;
2. Partisipasi, yaitu penerapan pengambilan keputusan yang demokratis serta pengakuan HAM, kebebasan pers dan mengemukakan pendapat/aspirasi masyarakat;
3. Akuntabilitas, yaitu kewajiban melaporkan dan menjawab dari yang dititipi amanah untuk mempertanggungjawabkan kesuksesan maupun kegagalan kepada penitip amanah sampai yang memberi

amanah puas. Bila belum ada atau tidak mencapai titik puas maka dapat dikenakan sanksi (Niwayan, 2016; 83).

Dalam pengelolaan investasi atau perusahaan yang baik dibutuhkan tata kelola yang baik pula, dalam tata pemerintah biasa dikenal dengan konsep GG (*Good Governance*), GCG (*Good corporate governance*), GIG (*Good Investment Governance*). Sebenarnya kata kuncinya adalah itikad baik untuk mewujudkan tata kelola yang baik, perlunya pembaruan sikap dan perilaku birokrasi dalam melayani kepentingan umum (Sadi, 2016; 54).

Di pasar keuangan sendiri terdapat peningkatan kesadaran bahwa *Good corporate governance* berkaitan dengan perusahaan yang besar. Komunitas investor institusi beranggapan bahwa perbaikan dalam *Good Corporate governance* cenderung memperbaiki kinerja dan bukannya menghambat perkembangan perusahaan (Solomon dan Solomon, 2004; 34). Menurut (Arafat, 2008; 11). *Good corporate governance* memberikan empat manfaat besar yaitu:

1. Meningkatkan kinerja perusahaan melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik,
2. Meningkatkan efisiensi operasional perusahaan serta lebih meningkatkan pelayanan kepada stakeholders;
3. Meningkatkan *corporate value*; meningkatkan kepercayaan investor; serta pemegang saham merasa puas dengan kinerja perusahaan karena sekaligus

4. meningkatkan nilai pemegang saham (*shareholder's value*) dan dividen

Perkembangan *Corporate governance* di Indonesia diawali dengan timbulnya kesadaran untuk memperbaiki situasi perekonomian sebagai akibat dari munculnya krisis ekonomi. di berbagai negara, khususnya Indonesia pada tahun 1997, yang akhirnya berubah menjadi krisis keuangan Asia yang dipandang sebagai akibat dari lemahnya praktek *Good Corporate Governance* (GCG) di negara-negara Asia. Kegagalan dari beberapa perusahaan dan munculnya kasus-kasus malpraktek keuangan dan kasus-kasus malpraktek *Corporate Governance*. Berdasarkan hal tersebut, maka *Good Corporate Governance* akhirnya menjadi isu penting, terutama di Indonesia yang merasakan dampak yang parah akibat krisis (Nuryana & Surjandari, 2019; 8)

Hasil penelitian Wulandari dan Rahman (2004) terhadap 100 perusahaan tercatat di Bursa Ejek Jakarta tahun 1999 memperlihatkan bahwa *Corporate governance* perusahaan masih lemah. Hal tersebut diidentifikasi dengan struktur perusahaan yang kompleks, ketergantungan pembiayaan pada bank, dan ketidakefektifan pengawasan oleh dewan komisaris. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah memfasilitasi dibentuknya Komite Nasional Kebijakan *Corporate governance* (KNKCG) pada tahun 1999. KNKCG selain bertugas menyusun pedoman umum *Good corporate governance*, juga bertindak selaku organisasi yang menaungi kegiatan kegiatan mempromosikan penerapan *Corporate*

governance di perusahaan perusahaan Indonesia. Dengan kata lain, KNKCG menaungi kegiatan yang dilakukan lembaga-lembaga lain sejenis seperti FCGI (Forum *Corporate governance* Indonesia), ICGI (*Institute Corporate governance* Indonesia), IICD (*Indonesian Institute of Corporate Directors*), Lembaga Komisaris dan Direktur Indonesia (LKDI), Ikatan Komite Audit Indonesia (IKAI) dan lainnya.

Sejak tahun 2002, dalam rangka meningkatkan kesadaran perusahaan mengenai pentingnya *Corporate governance*, KNKCG bekerja sama dengan 7 lembaga lainnya mengadakan kontes laporan tahunan atau dikenal dengan nama *Annual Report Award* (ARA). Lembaga- lembaga yang turut terlibat dalam kegiatan ARA adalah Bapepam Kementerian, Negara BUMN, Bank Indonesia, Bursa Efek Jakarta, Direktorat Jenderal Pajak, dan Ikatan Akuntan Indonesia. Salah satu permasalahan publik yang harus diperhatikan ialah terkait penerapan *good corporate governance* pada badan usaha milik daerah atau BUMD.

Badan usaha milik daerah adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah (Satria, 2019; 5).

Dalam perspektif bisnis, BUMD menjadi alat untuk memperoleh keuntungan. Indikator keberhasilan sebuah BUMD dapat dilihat dari kedudukan dalam *market share*, sumbangan kepada keuangan daerah, sumbangan kepada kegiatan perekonomian dan pembangunan daerah. Sedangkan untuk BUMD yang bergerak dibidang kemanfaatan umum (*public utility*), maka indikator keberhasilan tersebut akan tampak dari kemampuannya dalam menyediakan barang yang dibutuhkan masyarakat baik dalam kuantitas maupun kualitas yang memadai (Purwadi; 2002; 79).

Penerapan *Good corporate governance* diharapkan mampu memberikan efek positif pada perusahaan. Terkhusus pada organisasi publik seperti perusahaan milik daerah (BUMD) yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam mengelola aset dan potensi daerah untuk memberikan kontribusi dari sisi financial. Salah satu tujuan didirikannya suatu perusahaan adalah untuk mencari keuntungan atau laba. Apapun konstruksi dan sistem yang diberlakukan dalam perusahaan tersebut. Kondisi demikian berlaku juga ketentuan dalam Badan Usaha Milik daerah (BUMD), terlebih lagi saat ini banyak BUMD yang berbentuk perseroan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ini mengatur secara umum mengenai penerapan GCG di BUMD. Pada pasal 343, disebutkan bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

1. Tata cara penyertaan modal

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

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

daerahnya. Jadi, keseriusan dalam penerapan GCG untuk BUMD bentuk ini sangat bergantung pada komitmen dari Pemerintah Daerah tempat BUMD tersebut bernaung.

Sedangkan untuk BUMD yang berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah diwajibkan untuk tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal yang berkaitan dengan GCG dalam UU PT dan peraturan pelaksanaannya adalah: *“Bahwa berlakunya undang - undang ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan ini, tidak mengurangi kewajiban setiap perseroan untuk menaati asas itikad baik, asaskepantasan, asas kepatutan, dan prinsip tata kelola perseroan yang baik (GCG) dalam menjalankan perseroan”*. Dengan kata lain, BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan daerah memiliki kewajiban untuk menerapkan GCG, baik berdasarkan UU Pemerintah Daerah maupun UU Perseroan Terbatas.

Penerapan GCG dapat menaikkan nilai perusahaan dan menarik minat investor. Apalagi kalau BUMD tersebut memiliki rencana atau telah menjadi perusahaan terbuka, maka penerapan GCG akan memegang peranan yang lebih penting lagi. Tujuan dari GCG adalah untuk memastikan bahwa perusahaan dijalankan secara etis, bertanggung jawab, dan efektif, serta untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap perusahaan tersebut.

Analisis *good corporate governance* pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) penting untuk diteliti karena BUMD merupakan perusahaan yang

dimiliki oleh pemerintah daerah, sehingga memiliki tanggung jawab yang lebih besar terhadap masyarakat setempat. Dengan mengadopsi prinsip-prinsip *good corporate governance*, BUMD diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitasnya, serta memperbaiki kinerja perusahaan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan. Selain itu, *good corporate governance* juga dapat membantu BUMD dalam mengelola sumber daya secara efektif dan meminimalkan risiko yang terkait dengan kegiatan bisnisnya.

Secara kuantitas jumlah BUMD di daerah khususnya yang berbentuk perseroan jumlahnya lebih dari satu di tiap daerah, maka perlu dilakukan pemetaan dan pengelompokan. Banyaknya jumlah BUMD yang berbentuk perseroan di daerah tidak menjamin semua entitas bisnis tersebut dapat berkembang dengan baik. Hal ini disebabkan BUMD yang berbentuk perseroan tentunya juga memerlukan strategi pengelolaan dan penanganan yang baik pula. Pengelolaan terhadap BUMD persero dalam kelompok perusahaan grup bertujuan untuk lebih meningkatkan efisiensi dan menjadi salah satu agenda revitalisasi BUMD. Di Indonesia sendiri terdapat beberapa bentuk perusahaan yang berlabel sebagai Badan usaha milik daerah, salah satu di antaranya berada di Provinsi Sulawesi Selatan. BUMD di Provinsi Sulawesi Selatan bergerak dalam multi dimensiorientasi, mulai dari keuangan, perbankan, jasa asuransi, parkir, sampai pada perusahaan konstruksi.

Pembentukan Perseroda Sulsel tidak terlepas dari hakikat

keberadaan daerah Provinsi Sulsel sebagai pendiri dan sekaligus pemilik modal yang terorganisasikan dalam badan hukum. BUMD tersebut dibentuk dengan maksud untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dalam perekonomian melalui kegiatan yang bersifat alokasi untuk memenuhi kebutuhan rakyat, menuju masyarakat yang sejahtera.

Melihat tujuannya, Perusda Sulsel merupakan badan usaha yang tidak mengutamakan mencari keuntungan (laba), melainkan utamanya ditujukan kepada terwujudnya fungsi sosial badan usaha itu terhadap masyarakat. Jadi, fungsinya bersifat pelayanan publik. Fungsionalisasi yang demikian itu dianggap cocok di masa-masa awal pembentukannya. Pada waktu itu, dunia usaha belum berkembang sehingga kehadiran BUMD itu memang diharapkan menjadi perintis kegiatan usaha khususnya pada cabang produksi yang jenis produksinya belum ada atau baru akan diusahakan. Terlebih lagi, jika jenis produksi itu penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan.

Berbeda dengan kondisi saat itu, dunia usaha saat ini berkembang sangat pesat bahkan semakin terbuka dan kompetitif. Bidang usaha yang dulunya tidak atau belum diminati oleh usaha swasta, kini menjadi bidang usaha yang menarik dan diminati oleh swasta, baik domestik maupun mancanegara, sehingga kemudian menjadi kompetitor bagi Perusda Sulsel. Dalam kompetisi tersebut, Perusda Sulsel masih menggunakan bentuk hukum Perusda yang pada fungsi sosial bukan pada pemupukan keuntungan/laba, sehingga apabila hendak diubah fungsinya sebagai

penyumbang PAD yang berorientasi keuangtungan melalui aktivitas bisnis dalam sektor kompetitif, maka Perusda Sulsel harus diubah bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).

Salah satu BUMD yang dimiliki Provinsi Sulawesi Selatan dan cukup mendapat banyak perhatian dari pemerintah adalah Perseroan daerah atau biasa disingkat PERSERODA. PERSERODA merupakan Perusahaan daerah yang diubah bentuknya menjadi Perusahaan Perseroan Daerah sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara teknis segala bentuk aktivitas dan ruang lingkup tentang PERSERODA diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2020 tentang perubahan bentuk hukum perusahaan daerah Sulawesi Selatan menjadi perusahaan perseroan daerah.

Dalam perjalanan aktivitasnya, PT SCI (PT. Surya Citra Indonesia) sebagai PERSERODA Sulawesi Selatan memiliki hambatan yang menjadi kelemahan, seperti:

1. Kemampuan modal kerja yang relatif masih minim;
2. Sebagian penyertaan aset masih dalam proses perubahan status Hak Pakai menjadi Hak pengelolaan;
3. Perjanjian kerjasama Aset menggunakan skema *forward contract* dengan jangka waktu sewa di atas 10 (sepuluh) tahun.
4. Keterbatasan sumber daya manusia berbasis kompetensi. (Laporan Kinerja PT. SCI, 2021 - 2023).

Kondisi umum BUMD di Sulawesi Selatan pada saat ini belum optimal dalam pengembangannya. Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada sekretaris perusahaan perseroda Sulawesi Selatan pada tanggal 6 Maret 2023. Permasalahan yang dihadapi oleh perseroda provinsi Sulawesi Selatan adalah minimnya modal/dana yang mereka punyai, masih banyak asset yang kurang produktif, kurangnya skill sumber daya manusia yang dimiliki perusahaan. Disamping itu perusahaan belum memiliki standar prosedur yang baku karena perusahaan baru saja berubah menjadi perusahaan perseroan terbuka baru sekitar 2 tahun lebih, sehingga BUMD di Sulawesi Selatan belum sepenuhnya memberikan manfaat dan dampak sesuai dengan maksud pendiriannya. Untuk itu ke depan PERSERODA Sulawesi Selatan harus mengembangkan diri, serta menerapkan sistem *good corporate governance* secara penuh.

Selain persoalan tersebut PT.SCI juga beberapa aspek hambatan yang berpotensi menjadi ancaman bagi keberlangsungan perusahaan, di antaranya:

1. *Brand name* BUMD masih identik dengan manajemen nonprofessional.
2. BUMD masih mendominasi bidang bisnis strategis di Sulawesi Selatan;
3. Kecukupan rasio likuiditas berpotensi menutup peluang untuk memperoleh pendanaan dari lembaga keuangan;

4. Negative image yang sangat melekat bahwa BUMD syarat kepentinganyang bersifat politis (Laporan Kinerja PT. SCI, 2021 - 2023).

Selain Masalah yang bersifat umum tersebut, yang lebih spesifik pada PT.SCI dalam upaya mewujudkan *good corporate governance* adalah bagaimana menerapkan prinsip-prinsip utama dalam konsepsi *good corporate governance*. Berdasarkan pengamatan di awal, problem terletak pada pelaksanaan aktivitasnya. PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA di Provinsi Sulawesi Selatan masih terdapat banyak kekurangan diantaranya :

1. Transparansi, yang tergolong masih sangat rendah ditandai dengan perusahaan memiliki website yang menyediakan informasi terkait dengan PT. SCI PERSERODA Sulawesi Selatan yang bisa di akses oleh semua pihak, terutama pihak eksternal. Secara internal belum dilakukannya model transparansi secara rutin yang dilakukan secara periodik berupa laporan tertulis maupun yang bersifat insidental kepada pihak komisaris atau pemegang saham dan kepada publik yang seharusnya dilakukan mengingat PERSERODA merupakan perusahaan milik daerah.
2. Akuntabilitas, yang dilakukan oleh para direksi dan manajer belum mampu dilakukan secara wajar, benar dan maksimal. Hal itu terlihat dengan masih banyaknya asset PERSERODA yang bermasalah seperti ruko di Latanete Plasa yang masih banyak bermasalah, tanah

dilepping di jalan muhammad Tahir seluas 18.048 yang masih dikuasai oleh masyarakat, rumah toko di jl. Andi Cammi yang kota Pare-pare yang merupakan milik PT. SCI Sulawesi Selatan, tapi sampai saat ini masih dalam penguasaan ahli waris (anak ex karyawan perusda Sulawesi Selatan. Masih banyak sistem operasional perusahaan (SOP) yang belum di buat dan diperbarui.

3. **Responsibilitas**, belum terarahnya rencana program kerja yang mengindikasikan indikator keberhasilan perusahaan dalam mencapai tujuan. **PERSERODA** Sulawesi Selatan juga belum mampu melakukan pertanggungjawaban kinerja kepada pemilik saham dan pemangku kepentingan lainnya secara maksimal. **PT. Sulsel Citra Indonesia** sebagai **PERSERODA** belum sepenuhnya bertanggung jawab dalam melakukan aktivitasnya, yang tergambar pada masih belum terarahnya pedoman acuan kerja serta masih rendahnya standar nilai dan aturan yang berlaku dalam internal Perusahaan,
4. **Kewajaran**, berkaitan tentang perlakuan yang adil dan setara dalam memenuhi hak-hak para karyawan, masih ada karyawan yang masuk berdasarkan jalur koneksi para birokrat dan kadang-kadang penempatan karyawan dalam posisi tertentu masih sarat dengan intervensi politik.

Mengingat eksistensi perusahaan daerah (perusda) Sulawesi Selatan yang telah berubah bentuk hukum menjadi perseroan terbatas

pada tahun 2020 yang secara otomatis berubah orientasi dari perusahaan yang tidak berorientasi profit menjadi PERSEKRODA yang berorientasi pada profit dengan berbagai macam hambatan yang dialami menarik minat peneliti untuk melakukan penelitian dengan judul “*Good Corporate Governance* pada PT. SCI Citra Sulsel Indonesia (PERSEKRODA) Sulawesi Selatan. Adapun fokus penelitian akan diarahkan pada prinsip-prinsip pada *good corporate governance* dalam pengelolaan perusahaan milik daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan teori, fenomena empirik yang terjadi dan hambatan hambatan yang dialami oleh PERSEKRODA Sulawesi Selatan yang telah disebutkan dalam latar belakang penelitian, tentang pentingnya penerapan *good corporate governance* dalam menciptakan perusahaan yang unggul, maju, dan inovatif dalam pengelolaan PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan, maka dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut dalam ini “*Bagaimana Penerapan Good Corporate Governance pada PT. Sul - Sel Citra Indonesia (Persekroda) Sulawesi Selatan*”. Berdasarkan Pertanyaan penelitian ini kemudian dirumuskan, rumusan masalah sebagai mana di bawah ini :

1. Bagaimana transparansi dalam penerapan *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKRODA Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana akuntabilitas dalam penerapan *good corporate governance*

pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan?

3. Bagaimana responsibilitas atau pertanggungjawaban dalam penerapan *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan?
4. Bagaimana kewajaran dalam penerapan *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penyusunan rumusan masalah yang terkait tentang analisis *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan, maka ditetapkan tujuan utama dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan transparansi dalam penerapan *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan akuntabilitas dalam penerapan *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan
3. Untuk menganalisis dan menjelaskan responsibilitas atau pertanggungjawaban dalam penerapan *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan

4. Untuk menganalisis dan menjelaskan kewajaran dalam penerapan *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKUTUAN Provinsi Sulawesi Selatan

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademik

Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai *good corporate governance*, sebagai salah satu pendekatan dalam pengelolaan perusahaan milik daerah sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

Pada tataran praktis hasil penelitian ini diharapkan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan perusahaan daerah, yaitu:

- a. Dapat memberikan kontribusi kepada pihak pemilik dan pengelola perusahaan milik daerah dalam mewujudkan tata kelola perusahaan yang baik khususnya pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSEKUTUAN atau perusahaan daerah Provinsi Sulawesi Selatan yang dianggap sangat efektif untuk menyelesaikan masalah.
- b. Dapat menjadi pedoman bagi para pihak pengelola perusahaan

yang selama ini melahirkan kebijakan dana manajemen organisasi perusahaan yang masih bersifat regular yang tidak memberikan kontribusi positif dalam pengembangan perusahaan.

1.5 Deskripsi Penelitian

Pada bab I pendahuluan, membahas latar belakang penelitian baik dari sisi latar belakang teori maupun latar belakang fenomena serta urgensi penelitian keduanya serta bagaimana relevansi antara fenomena yang terjadi serta konsep yang ditawarkan dalam menganalisis fenomena tersebut. Selanjutnya, pada bab ini juga pembahasan rumusan masalah penelitian yang menjadi arah penelitian yang tertuang dalam bentuk pertanyaan. Pada bagian selanjutnya juga membahas tentang manfaat yang diperoleh dari penelitian ini, baik dari sisi akademis maupun dari sisi praktis.

Pada bab II tinjauan pustaka, pembahasan berfokus pada muatan konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian, mulai dari paradigma konsep, konsep utama, konsep atau teori lanjutan, serta konsep atau teori operasional yang digunakan sebagai instrumen analisis utama dalam mengidentifikasi masalah penelitian. Selanjutnya, pada bagian ini juga membahas terkait penelitian sebelumnya yang dianggap relevan dengan penelitian *good corporate governance* yang berkaitan dengan persamaan dan perbedaan masing-masing penelitian. Selain itu, pada bab ini juga menjelaskan tentang kerangka berpikir penelitian yang merupakan visualisasi dari latar belakang penelitian serta teori atau konsep utama yang

ditawarkan.

Pada bab III metode penelitian, membahas terkait metode penelitian yang digunakan untuk melakukan penelitian. Mulai dari pendekatan penelitian yang digunakan, strategi penelitian, lokasi penelitian, dan fokus penelitian. Selain itu, dalam bagian ini juga menjelaskan tentang teknik yang digunakan dalam melakukan pengumpulan data penelitian dan juga bagaimana teknik dalam menganalisis data penelitian serta alasan masing-masing penggunaan metode dan teknik dalam penelitian tersebut.

Pada bab IV Sebagaimana rumusan masalah dan tujuan, penelitian ini berkaitan dengan penerapan *Good Corporate governance* (GCG) dalam Perusahaan Terbatas pada PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam bagian ini akan dijelaskan mengenai realitas implementasi pelaksanaan PT. SCI sebagai PERSERODA BUMND yang akan dianalisis dengan pendekatan GCG. Pendekatan ini meliputi prinsip-prinsip *Good corporate governance* oleh Kaen & Shaw (2003) yang menjelaskan prinsip GCG menjadi 4 bagian yaitu transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, dan kewajaran. Selain itu, pada bagian ini akan dijelaskan juga Novelty (kebaruan) dalam penelitian yaitu *loyalty culture* yang merupakan temuan baru dalam penelitian ini yang akan memperkuat penerapan *Good Corporate Governance* dalam pada PT. Sul-Sel Citra Indonesia (PERSERODA) Sulawesi Selatan. Pada bab V, akan dibahas mengenai kesimpulan, keterbatasan dan implikasi penelitian. Bagian selanjutnya adalah daftar pustaka dan lampiran-lampiran dalam penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Paradigma Governance

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Nanang (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang mengkritik pada *The New Public Management* bahwa diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia. Dalam realitas NPM bagian dari administrasi publik hal ini karena kekurangan dasar teoritis dan konseptual (Frederickson & Smith, 2003).

Antara *Public Administration* dan *New Public Management* gagal menjelaskan desain kompleks realitas, menjalankan dan manajemen pelayanan publik pada abad 21. Sehingga hadirnya paradigma *New Public Governance* menggantikan paradigma *Public Administration* dan *New Public Service* juga sebagai satu cara terbaik "*the one best way*" untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan pelayanan pada publik di abad 21 (Alfon dan Hughes, 2008). Istilah *Governance* dan *Public Governance* bukan merupakan istilah baru (Nanang, 2012). Kritik pada terminologi *Corporate governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses dimana menyediakan arahan dan *accountability* pada organisasi

lain, sementara pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan antara pembuatan kebijakan organisasi publik. Sedangkan *Good Governance* memfokuskan pada penyebaran sosial normatif, politik, dan *administrative governance* oleh organisasi supranasional seperti World Bank. Sedangkan *New Public Governance* berfokus pada lima prinsip yaitu:

1. *Social-Political Governance*,
2. *Public Policy Governance*,
3. *Administrative Governance*,
4. *Contract Governance*,
5. *Network Governance*.

Semua perspektif teori *governance* di atas merupakan kontribusi penting pada pemahaman kita mengenai implementasi kebijakan public juga penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan besar bagi perkembangan administrasi publik adalah mengintegrasikan formula “*the best one way*” dalam menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan pelayanan publik pada abad 21 (Nanang,2012). Selain itu bahwa paradigma *New Public Governance* yang dikembangkan dari konsep *Public Governance*, dimana pendekatan ini menunjuk pada saling interaksi antara para *stakeholders* dengan tujuan mempengaruhi hasil kebijakan (Bovair dan dLoffler, 2009). *Stakeholder* yang dimaksud adalah masyarakat (warga negara), organisasi masyarakat, organisasi swasta, lembaga publik, media massa, organisasi nirlaba, kelompok kepentingan, dan sebagainya. Dalam menghadapi kompleksitas yang terjadi serta

ketidakpastian perubahan para pengambil kebijakan dan penyedia layanan publik paradigma *New Publik Governance* adalah konsep yang tepat untuk diterapkan sebab, paradigma ini memfokuskan pada konsep kolaborasi dan jaringan yang didasari oleh kontrak diantara ketiga pilar *governance* yaitu warga negara, kelompok, dan organisasi.

Salah satu studi yang berkembang dalam kajian *good governance* adalah *collaborative governance*. Dimana studi ini lahir dari perspektif *governance* dan kolaborasi. Munculnya *collaborative governance* dilatarbelakangi adanya kompleksitas masalah yang yang dihadapi oleh *public organization* dalam menyelesaikan masalah publik sehingga membutuhkan keterlibatan *stakeholders* lain, dimana dalam *governance* menekankan pada peran pilar lain seperti *civil society* dan sektor privat.

Salah satu pakar terkemuka dalam jenis *governance* ini adalah Ansell dan Gash (2008) dengan istilahnya yaitu *collaborative governance* sebagai sebuah strategi baru dalam tata kelola pemerintahan yang membuat beragam pemangku kebijakan berkumpul di forum yang sama untuk membuat sebuah konsensus bersama. Selanjutnya Ansell dan Gash mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah aransemen tata kelola pemerintahan yang mana satu atau lebih institusi publik secara langsung melibatkan aktor non pemerintahan dalam sebuah proses pembuatan kebijakan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan konsultatif dengan tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan

kebijakan publik, mengelola program atau aset publik.

Definisi dari Ansell dan Gash (2008) menekankan enam kriteria. Pertama, forum tersebut diinisiasi oleh institusi publik. Kedua, partisipan dalam forum tersebut harus mencakup aktor non pemerintah. Ketiga, partisipan harus terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar “berkonsultasi” dengan pihak pemerintah. Keempat, forum harus terorganisasi secara formal dan ada pertemuan secara rutin. Kelima, kebijakan yang diambil harus berdasarkan konsensus, dan keenam, kolaborasi berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell dan Gash, 2008). *Collaborative governance* merupakan instrumen yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah. *Collaborative governance* merupakan instrumen yang tepat untuk berkonfrontasi dengan masalah, sebab *collaborative governance* menciptakan “kepemilikan bersama” terhadap masalah tersebut. Berbagai aktor memiliki perspektif yang berbeda dalam melihat suatu permasalahan. Bukan hal yang mudah untuk menciptakan suatu kepehaman di antara peran aktor tersebut. *Collaborative governance* berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepahaman yang sama terhadap suatu masalah (Ansell, 2014: 172).

Collaborative governance merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011: 4), *collaborative governance* merupakan kondisi yang mana pemerintah untuk memenuhi tujuan publik melalui kolaborasi antar organisasi maupun

individu. Hal senada juga diungkapkan oleh Holzer et al., (2012:349) yang menyatakan bahwa *collaborative governance* adalah kondisi ketika pemerintah dan swasta berupaya mencapai suatu tujuan bersama untuk masyarakat. *Collaborative governance* juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor. Keinginan melakukan *collaborative governance* muncul karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka miliki. Kemudian, aktor tersebut perlu menyatakan keinginan dan kesediaan mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan aktor lain. Tiap aktor yang terlibat perlu mengakui legitimasi yang dimiliki oleh aktor lain. Setelah para aktor berkomitmen untuk berkolaborasi, maka perlu dibangun rasa kepemilikan bersama kepada terhadap setiap proses kolaborasi (Ansell, 2014: 178).

Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multi-organisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus melalui interaksi formal maupun informal pembuatan dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama.

2.2 Dimensi Governance

1. Articulating a common set of priorities for societies

Tugas pertama dan utama *Governance* adalah artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan bagi masyarakat yang telah disetujui

bersama oleh masyarakat. Serangkaian tujuan ini memberikan tempat utama bagi pemerintah. *Governance* merujuk pada mekanisme dan proses melalui suatu konsensus atau minimal, suatu keputusan mayoritas yang muncul dalam masyarakat. Artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan merupakan tugas yang sangat berat, sehingga tidak ada suatu lembaga yang dapat melakukannya, kecuali *Governance*. Lembaga pasar misalnya, menyediakan mekanisme pertukaran tetapi semua faktor-faktor pendukung telah tersedia. Demikian juga, jaringan antar organisasi memiliki tujuan bersama di antara para anggota tetapi tidak memiliki kemampuan menyusun tujuan yang lebih luas.

2. *Coherence*

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya yang sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berkepemrintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemrintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemrintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif *Governance* pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Dalam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada. Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (Pierre and Peters, 2005:1).

3. *Steering*

Dimensi ketiga *Governance* adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung, dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Peters (2005:1) menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan perlu mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat.

4. *Accountability*

Dimensi keempat *Governance* adalah Akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat. Pierre and Peters (2005:1) menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *Governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas

dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik.

Pierre and Peters (2005:1) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor non pemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *Governance* cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas.

Governance merupakan pelibatan semua pemangku kepentingan dalam proses penentuan dan implementasi kebijakan publik. Dalam pelibatan tersebut, pemerintah telah menunjukkan bahwa ia bukan lagi pemain utama dalam kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana diidentifikasi oleh paradigma klasik administrasi publik. Kebersamaan ini, baik pemerintah, masyarakat, maupun swasta menunjukkan adanya dukungan dan pemanfaatan sumber-sumber daya penting dalam pembangunan bangsa dan penyelenggaraan pelayanan publik.

2.3 Good Governance dalam Administrasi Publik

Pemahaman tentang pemerintah atau *government* dahulu sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dan sebagainya. Pemerintah yang diwakili oleh praktek Administrasi Publik adalah segala-galanya dan Mahakuasa yang

dirasakan langsung oleh masyarakat. Saat ini para ilmuwan politik mempertanyakan dan memikirkan kembali dari peran pemerintah pandangan baru terletak pada isu-isu Abadi tentang bagaimana menciptakan pemerintah yang terpilih dan bertanggungjawab untuk memainkan peran fasilitasi dalam masyarakat. dari sinilah muncul istilah *Governance* atau pemerintahan yang lebih menekankan pada interaksi antara negara dan masyarakat sipil. *Governance* tidak sama dengan *government* dalam arti sebagai Lembaga. Titik *Governance* adalah proses ke pemerintahan dalam arti yang luas. *Governance* sebagai sebuah konsep yang berada dalam konteks hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya dan mungkin melengkapi sebuah proyek yang membuat ilmu politik mempunyai relevansi dengan kebijakan public. Berpikir mengenai *Governance*, mengenai bagaimana semua pihak mencapai tujuan-tujuan bersama dan saling bekerja sama. Perspektif baru tentang pemerintah, yaitu perubahan peran pemerintah menjadilebih partisipatif dan kemampuannya mewujudkan kepentingan bersama. Secara empirik dimensi *Governance* mencakup tiga elemen yaitu, pengaruh warga negara, resiprositas sosial kepemimpinan yang responsif.

Penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya bergantung pada negara yang mampu memerintah dan sektor swasta yang mampu menyediakan pekerjaan dan penghasilan, akan tetapi juga bergantung pada masyarakat sipil yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik, serta memobilisasi berbagai kelompok dalam masyarakat untuk terlibat dalam

aktivitas sosial, ekonomi dan politik. Perspektif baru tentang pemerintah, yaitu peran pemerintah menjadi lebih partisipatif dan kemampuannya mewujudkan kepentingan bersama, merupakan jantung *Governance*.

Good Governance dalam konteks administrasi publik merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh actor diantaranya pluralitas organisasi, sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horizontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif dan kreatif. Pada hakikatnya, penyelenggaraan pemerintahan ditunjuk kepada optimalnya fungsi pelayanan publik melalui praktek administrasi yang efektif. Prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tidak hanyaterbatas pada penggunaan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tidak hanya melibatkan pemerintah atau negara semata, tetapi juga harus bisa ditunjukkan dengan praktek administrasi publik yang baik. Kepemerintahan yang baik merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat di samping adanya pengaruh globalisasi. Tuntutan ini merupakan hal yang wajar dan sudah direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik. Dari segi

functional aspect. Governance dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya? UNDP mendefinisikan sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”, sehingga *Governance* mempunyai tiga kaki, yaitu:

1. *Economic Governance*, meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. *Economic Governance* ini mempunyai implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*.
2. *Political Governance*, adalah proses-proses pembuatan keputusan-keputusan untuk formulasi kebijakan.
3. *Administrative Governance* adalah proses implementasi sistem kebijakan. Oleh karena itu, institusi dari *Governance* meliputi tiga domain, yaitu: *State* (negara atau pemerintahan), *Private Sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *Society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing.

Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, di dalam ini termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik, sektor swasta menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, di dalam sektor swasta ini meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sektor informal

lain di pasar, sedangkan *Society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok- kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi dan politik, ini meliputi lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi profesi dan lain-lain.

Arti *good* dalam *good Governance* mengandung dua pengertian, yaitu pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan nasional kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstitusinya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights, autonomy and devaluation of power*, dan *assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai kompetensi dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administratif secara efektif dan efisien.

Karakteristik *good Governance* adalah: (1) *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. (2) *Rule of Law*. Kerangka hukum harus

adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia (HAM) (3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus, proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor. (4) *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*. (5) *Consensus Orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur. (6) *Equity*. Semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka. (7) *Effectiveness and Efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin. (8) *Accountability*. Para pengambil keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi. (9) *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good Governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam itu. Kesembilan karakteristik saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri. Maka dapat disimpulkan bahwa wujud *good Governance* adalah

penyelenggara pemerintahan negara yang solid, bertanggung jawab, efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Oleh karena *good Governance* meliputi sistem administrasi negara, berupaya mewujudkan penyempurnaan pada sistem administrasi yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh. Jika dilihat dari ketiga domain tersebut maka domain pemerintah (*state*) menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good Governance* karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sektor dunia usaha swasta dan masyarakat, serta fungsi administratif penyelenggara pemerintahan melekat pada domain ini.

Upaya-upaya perwujudan ke arah *good Governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan agar dapat terwujud *good Governance*. Dari aspek pemerintahan, *good Governance* dapat dilihat melalui aspek-aspek: (1) *Rule of Law*. Hukum/kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik, dan ekonomi. (2) *Administrative Competence and Transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan keterbukaan informasi. (3) *Decentralization*. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen. (4) *Creating Competitive Market*. Penyempurnaan mekanisme pasar, dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan

pemerintahan dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

2.4 Konsep *Good Corporate Governance*

Sulit dipungkiri, selama sepuluh tahun terakhir ini, istilah *Good Corporate Governance* (GCG) kian populer. Tak hanya populer, istilah tersebut juga ditempatkan di posisi terhormat. Pertama, GCG merupakan salah satu kunci sukses perusahaan untuk tumbuh dan menguntungkan dalam jangka panjang, sekaligus memenangkan persaingan bisnis global. Kedua, krisis ekonomi di kawasan Asia dan Amerika Latin yang diyakini muncul karena kegagalan penerapan GCG (Daniri, 2005). *Good Corporate Governance* atau dikenal dengan nama Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (selanjutnya disebut “GCG”) muncul tidak semata-mata karena adanya kesadaran akan pentingnya konsep GCG namun dilatar belakangi oleh maraknya skandal perusahaan yang menimpa perusahaan-perusahaan besar. Joel Balkan (2002) mengatakan bahwa perusahaan (korporasi) saat ini telah berkembang dari sesuatu yang relatif tidak jelas menjadi institusi ekonomi dunia yang amat dominan.

Kekuatan tersebut terkadang mampu mendikte hingga ke dalam pemerintahan suatu negara, sehingga menjadi tidak berdaya dalam menghadapi penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh para pelaku bisnis yang berpengaruh tersebut. Semua itu terjadi karena perilaku tidak etis dan bahkan cenderung kriminal yang dilakukan oleh para pelakubisnis yang memang dimungkinkan karena kekuatan mereka yang sangat besar di satu sisi, dan ketidakberdayaan aparat pemerintah dalam menegakkan hukum

dan pengawasan atas perilaku para pelaku bisnis tersebut di samping itu, berbagai praktik tata kelola perusahaan dan pemerintahan yang buruk. Pada tahun 1999, kita melihat negara-negara di Asia Timur yang sama-sama terkena krisis mulai mengalami pemulihan, kecuali Indonesia. Harus dipahami bahwa kompetisi global bukan kompetisi antarnegara, melainkan antar korporat di negara-negara tersebut. Jadi menang atau kalah, menang atau terpuruk, pulih atau tetap terpuruknya perekonomian satu negara bergantung pada korporat masing-masing (Moeljono, 2005). Istilah *Corporate governance* seringkali diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai tata kelola perusahaan. Istilah *Corporate governance* dan tata kelola perusahaan tersebut dipergunakan secara bergantian. Pengertian *Corporate governance* sendiri telah dikemukakan oleh banyak institusi dan para pakar. Berikut ini disajikan beberapa definisi *Corporate governance* yang banyak digunakan sebagai acuan dalam diskusi dan tulisan-tulisan. Secara umum istilah *Good corporate governance* merupakan sistem pengendalian dan pengaturan perusahaan yang dapat dilihat dari mekanisme hubungan antara berbagai pihak yang mengurus perusahaan (hard definition), maupun ditinjau dari "nilai-nilai" yang terkandung dari mekanisme pengelolaan itu sendiri (*soft definition*).

Corporate governance adalah rangkaian proses terstruktur yang digunakan untuk mengelola serta mengarahkan atau memimpin bisnis dan usaha-usaha korporasi dengan tujuan untuk meningkatkan nilai-nilai perusahaan serta kontinuitas usaha. Terdapat beberapa pemahaman

tentang pengertian *Corporate governance* yang dikeluarkan beberapa pihak baik dalam perspektif yang sempit (*shareholder*) dan perspektif yang luas (*stakeholders*, namun pada umumnya menuju suatu maksud dan pengertian yang sama. *The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* merupakan salah satu organisasi internasional yang sangat aktif mendukung implementasi dan perbaikan *Corporate governance* di seluruh dunia. OECD mendefinisikan *Corporate governance* sebagai berikut (sebagaimana dikutip dari Sutojo dan Aldridge, 2005):

“Corporate governance adalah sistem dimana perusahaan bisnis diarahkan dan dikendalikan. Struktur Tata Kelola Perusahaan menentukan distribusi hak dan tanggung jawab di antara peserta yang berbeda dalam korporasi, seperti dewan, manajer, pemegang saham, dan pemangku kepentingan lainnya, dan menjabarkan aturan dan prosedur untuk membuat keputusan tentang urusan perusahaan. Dengan melakukan ini, ia juga menyediakan struktur yang melaluinya tujuan perusahaan ditetapkan, dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut dan memantau kinerja”.

Sementara itu, *Asian Development Bank (ADB)* sebagai suatu organisasi yang mendorong perkembangan ekonomi negara-negara di benua Asia juga menaruh perhatian yang besar terhadap *Corporate governance*. Dalam laporannya sebagai hasil penilaian terhadap kondisi *Corporate governance* di 5 negara Asia, ADB (2001) mendefinisikan *Corporate governance* sebagai berikut:

"Sistem Tata Kelola Perusahaan terdiri dari (1) seperangkat aturan yang menentukan hubungan antara pemegang saham, manajer, kreditur, pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya (yaitu, hak dan tanggung jawab masing-masing) dan (ii) seperangkat mekanisme yang membantu secara langsung atau tidak langsung untuk menegakkan aturan ini".

Pakar *Corporate governance* dari Inggris, Jill Solomon dan Aris Solomon dalam bukunya "*Corporate governance and Accountability*" (2004) mendefinisikan: "*Corporate governance is the system of checks and balances, both internal and external to companies, which ensures that companies discharge their accountability to all their stakeholders and act in a socially responsible way in all areas of their business activity.*" Dengan sudut pandang yang berbeda dari definisi *Corporate governance* yang dikemukakan di atas, Shleifer and Vishny (1997) berargumentasi bahwa:

"Tata Kelola Perusahaan berurusan dengan cara-cara di mana pemasok keuangan untuk perusahaan memastikan diri mereka mendapatkan pengembalian atas investasi mereka"

Menurut Sutedi (2011) *Corporate governance* menurut adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ perusahaan (Pemegang Saham/Pemilik Modal, Komisaris/dewan Pengawas dan Direksi) untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, berlandaskan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai etika.

Cadbury Committee dalam Budiharta dan Gusnadi (2008), mengemukakan bahwa *corporate governance* merupakan seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengelola perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka. Dengan kata lain merupakan suatu sistem yang

mengatur dan mengendalikan perusahaan. *Good corporate governance* adalah sistem dan struktur perusahaan dengan tujuan meningkatkan nilai pemegang saham (*stakeholder's value*) serta mengalokasikan berbagai pihak kepentingan dengan perusahaan seperti kreditor, suppliers, asosiasi usaha, konsumen, pekerja, pemerintah dan masyarakat luas. Untuk memperoleh gambaran tentang pengertian *Corporate governance* di bawah ini dikutip dari berbagai sumber:

1. Bank Dunia (*World Bank*)

Good corporate governance adalah sekumpulan hukum, peraturan dan kaidah-kaidah yang wajib dipenuhi dan dapat mendorong kinerja sumber- sumber perusahaan untuk bekerja secara efisien, menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan.

2. *OECD (Organization for Economic Cooperation Development)*

Corporate governance merupakan kumpulan hubungan antara pihak manajemen perusahaan, board dan pemegang saham dan pihak lain yang berkepentingan dalam perusahaan. GCG yang baik dapat memberikan perangsang atau insentif yang baik bagi pemegang saham dan manajemen untuk mencapai tujuan yang merupakan kepentingan perusahaan dan pemegang saham dan memfasilitasi pemantauan yang efektif.

Berdasarkan definisi-definisi di atas, GCG secara singkat dapat

diartikan sebagai seperangkat sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai tambah (*value added*) bagi para pemangku kepentingan. Hal ini disebabkan karena GCG dapat mendorong terbentuknya pola kerja manajemen yang bersih, transparan dan profesional. Penerapan GCG di perusahaan akan menarik minat para investor, baik domestik maupun asing. Hal ini sangat penting bagi perusahaan yang ingin mengembangkan usahanya, seperti melakukan investasi baru. Berdasarkan uraian mengenai *Corporate governance* tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa *Good corporate governance* adalah suatu sistem pengelolaan perusahaan yang dirancang untuk meningkatkan kinerja perusahaan, melindungi kepentingan *stakeholders* dan meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan serta nilai-nilai etika yang berlaku secara umum.

Banyak alasan yang dikemukakan tentang perlunya perusahaan menerapkan prinsip *Good corporate governance*. Namun demikian, satu alasan utama yang dikemukakan para pakar adalah bahwa prinsip-prinsip *Corporate governance* diperlukan untuk mengatasi masalah yang ada dalam pengelolaan perusahaan. Banyak pihak seperti pembuat kebijakan, praktisi, dan akademisi berpendapat bahwa perbaikan *Corporate governance* merupakan suatu hal yang harus dilakukan melalui pembentukan komite audit, peningkatan transparansi informasi, keberadaan komisaris independen, meningkatkan hubungan dengan

investor, dan pemberian remunerasi yang dikaitkan dengan kinerja

perusahaan, dan sebagainya. Meskipun demikian, dalam perkembangannya, tidak sedikit yang meragukan perbaikan dalam *Corporate governance*. Banyak manajemen perusahaan yang keberatan dengan kebijakan peningkatan keterbukaan informasi yang harus disampaikan kepada publik. Mereka menolak untuk mengkomunikasikan strategi dan kebijakan yang diambil kepada investor utamanya. Ada anggapan bahwa keberadaan komisaris independen dan implementasi mekanisme *Corporate governance* lainnya akan memperlambat proses pengambilan keputusan didalam perusahaan dan meningkatkan prosedur birokrasi dalam perusahaan. Perpanjangan prosedur tentunya akan menghambat kreativitas dan inovasi. Begitu pula, biaya yang harus ditanggung perusahaan dalam mengimplementasikan mekanisme *Corporate governance* juga tidak sedikit. Pendapat seperti di atas tentunya tidak dapat diabaikan. Diperlukan adanya keseimbangan antara peningkatan akuntabilitas dan keterbukaan perusahaan dengan peningkatan kemampuan perusahaan untuk beroperasi secara efisien dan efektif.

Di pasar keuangan sendiri terdapat peningkatan kesadaran bahwa *Good corporate governance* berkaitan dengan perusahaan yang besar. Komunitas investor institusi beranggapan bahwa perbaikan dalam *Corporate governance* cenderung akan memperbaiki kinerja dan bukannya menghambat perkembangan perusahaan (Solomon dan Solomon, 2004). Disamping itu, hasil penelitian Solomon dan Solomon juga memperlihatkan

bahwa *Corporate governance* sama pentingnya baik bagi perusahaan kecil maupun perusahaan besar. Investor institusi sangat mendukung perbaikan yang berkelanjutan dalam *Corporate governance*. Hal tersebut tentunya merupakan salah satu faktor pendukung utama bagi perusahaan untuk memperbaiki *Corporate governance*nya apabila ingin tetap memperoleh pendanaan dari investor.

Seberapa jauh perusahaan memperhatikan prinsip-prinsip dasar *Good corporate governance* telah semakin menjadi faktor penting dalam pengambilan keputusan investasi. Terutama hubungan antara praktik *corporate governance* dengan karakter investasi internasional saat ini. Suatu perusahaan dan atau negara yang ingin menuai manfaat dari pasar modal global, dan jika ingin menarik modal jangka panjang, maka penerapan *Good corporate governance* secara konsisten dan efektif akan mendukung ke arah itu. Bahkan jika pun perusahaan tidak bergantung pada sumber daya dan modal asing, penerapan prinsip dan praktik *Good corporate governance* akan dapat meningkatkan keyakinan investor domestik terhadap perusahaan. Di samping hal-hal tersebut di atas, *Good corporate governance* juga dapat:

1. Mengurangi *agency cost*, yaitu suatu biaya yang harus ditanggung pemegang saham sebagai akibat pendelegasian wewenang kepada pihak manajemen. Biaya-biaya ini dapat berupa kerugian yang diderita perusahaan sebagai akibat penyalahgunaan wewenang (*wrong-doing*), ataupun berupa biaya pengawasan yang timbul untuk

mencegah terjadinya hal tersebut.

2. Mengurangi biaya modal (*cost of capital*), yaitu sebagai dampak dari pengelolaan perusahaan yang baik tadi menyebabkan tingkat bunga atas dana atau sumber daya yang dipinjam oleh perusahaan semakin kecil seiring dengan turunnya tingkat resikoperusahaan.
3. Meningkatkan nilai saham perusahaan sekaligus dapat meningkatkan citra perusahaan tersebut kepada publik luas dalam jangka panjang.
4. Menciptakan dukungan para *stakeholder* (para pihak yang berkepentingan) dalam lingkungan perusahaan tersebut terhadap keberadaan dan berbagai strategi dan kebijakan yang ditempuh perusahaan, karena umumnya mereka mendapat jaminan bahwa mereka juga mendapat manfaat maksimal dari segala tindakan dan operasi perusahaan dalam menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan.

Menurut Wilson Arafat (2008:10) *Good corporate governance* akan memberikan empat manfaat besar yaitu sebagai berikut:

1. Meningkatkan kinerja perusahaan melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik, meningkatkan efisiensi operasional perusahaan serta lebih meningkatkan pelayanan kepada *stakeholders*.
2. Meningkatkan *corporate value*.
3. Meningkatkan kepercayaan investor.

4. Pemegang saham akan merasa puas dengan kinerja perusahaan karena sekaligus akan meningkatkan shareholder's value dan dividen.

Sedangkan menurut Tjager dkk (2003) mengatakan bahwa paling tidak ada lima alasan mengapa mengapa penerapan GCG itu bermanfaat, yaitu:

1. Berdasarkan survey yang telah dilakukan oleh McKinsey dan Company menunjukkan bahwa para investor institusional lebih menaruh kepercayaan terhadap perusahaan-perusahaan di Asia yang telah menerapkan GCG.
2. Berdasarkan berbagai analisis ternyata ada indikasi keterkaitan antara terjadinya krisis finansial dan krisis berkepanjangan di Asia dengan lemahnya tata kelola perusahaan.
3. Internasionalisasi pasar termasuk liberalisasi pasar finansial dan pasar modal menuntut perusahaan untuk menerapkan GCG.
4. Kalau GCG bukan obat mujarab untuk keluar dari krisis system ini dapat menjadi dasar bagi berkembangnya system nilai baru yang lebih sesuai dengan lanskap bisnis yang kini telah banyak berubah.
5. Secara teoritis, praktik GCG dapat meningkatkan nilai perusahaan.

Menurut Mas Ahmad Daniri (2005;14) jika perusahaan menerapkan mekanisme penerapan *Good corporate governance* (GCG) secara konsisten dan efektif maka akan dapat memberikan manfaat antara lain:

- 1) Mengurangi *agency cost*, yaitu suatu biaya yang harus ditanggung

oleh pemegang saham akibat pendelegasian wewenang kepada pihak manajemen.

- 2) Mengurangi biaya modal (*Cost of Capital*).
- 3) Meningkatkan nilai saham perusahaan di mata publik dalam jangka panjang
- 4) Menciptakan dukungan para *stakeholder* dalam lingkungan perusahaan terhadap keberadaan perusahaan dan berbagai strategi dan kebijakan yang ditempuh perusahaan.

Maksum (2005), menjelaskan manfaat dari penerapan *Good corporate governance* adalah:

1. Mempermudah proses pengambilan keputusan, sehingga berpengaruh positif terhadap kinerja perusahaan. Penelitian membuktikan bahwa penerapan GCG mempengaruhi kinerja secara positif (Sakai & Asaoka 2003; Jang Black & Kim 2003)
2. Menghindari penyalahgunaan wewenang oleh pihak direksi dalam pengelolaan perusahaan. Chtourou, et al (2001) menyatakan bahwa penerapan prinsip-prinsip GCG yang konsisten akan menghalangi kemungkinan dilakukannya rekayasa kinerja yang mengakibatkan nilai fundamental perusahaan tidak tergambar dalam laporan keuangannya.
3. Meningkatkan nilai perusahaan di mata investor. Peningkatan kepercayaan investor pada perusahaan akan dapat mengakses tambahan dana yang diperlukan untuk berbagai keperluan

perusahaan, terutama untuk ekspansi.

4. Bagi para pemegang saham, dapat menaikkan nilai saham dan meningkatkan perolehan nilai deviden. Bagi negara, dapat menaikkan jumlah pajak yang dibayarkan oleh perusahaan yang berarti terjadi peningkatan penerimaan negara dari sektor pajak, terkhusus bagi perusahaan berbentuk perusahaan BUMN, akan meningkatkan penerimaan negara dari pembagian laba BUMN.
5. Meningkatkan kepercayaan para *stakeholders* kepada perusahaan, sehingga citra positif perusahaan akan naik. Hal ini dapat menekan biaya (*cost*) yang timbul sebagai akibat tuntutan para *stakeholders* kepada perusahaan.
6. Meningkatkan kualitas laporan keuangan perusahaan.

Penerapan *Corporate governance* memiliki beragam tujuan. Beberapa tujuan yang dapat dicapai melalui penerapan *Good corporate governance* diantaranya adalah sebagai berikut:

Implementasi mekanisme *Corporate governance* diharapkan dapat mengurangi masalah-masalah yang timbul sebagai akibat dari adanya masalah keagenan. Pada gilirannya hal tersebut menimbulkan perasaan aman pada seluruh pemegang saham ataupun investor lainnya bahwa hak-hak mereka diperhatikan dan dilindungi. Manajemen ataupun pemegang saham mayoritas sebagai pengendali perusahaan diharuskan untuk bertindak dalam koridor aturan yang ada dan tidak dapat lagi bertindak semaunya mengeksploitasi ketidakmampuan ataupun keterbatasan

informasi yang dimiliki investor. Iklim saling percaya di antara pemilik dana dan pengelola perusahaan yang diatur dalam mekanisme tata kelola perusahaan yang baik diharapkan akan mendorong kinerja perusahaan lebih meningkat lagi. Hal ini tentunya akan menguntungkan kedua belah pihak, pemilik dana dan pengelola perusahaan. Selain itu, kesadaran mengenai praktik *Good corporate governance* akan mendorong transparansi perusahaan. Investor akan mengapresiasi nilai informasi lengkap yang disajikan perusahaan untuk membantu mereka mengevaluasi kinerja sekaligus prospek perusahaan di masa datang. Meskipun tidak banyak perhatian terhadap peranan pemegang saham di masa lalu, meningkatnya kesadaran mengenai tata kelola perusahaan akan meningkatkan apresiasi terhadap pentingnya nilai pemegang saham perusahaan dalam mencapai tujuan jangka panjang perusahaan.

Penerapan *Good corporate governance* juga dapat mencegah terjadinya praktik-praktik yang tidak sehat seperti perdagangan orang dalam (*insider trading*), akuisisi internal dan transaksi hubungan istimewa yang merugikan pemegang saham minoritas. Selain itu, penerapan tata kelola perusahaan yang baik mendorong terciptanya iklim persaingan yang sehat dalam suasana keterbukaan informasi. Dengan demikian, apabila semua perusahaan menerapkan mekanisme *Good corporate governance* diharapkan bahwa kinerja perusahaan di Indonesia akan meningkat. Pada akhirnya hal ini tentunya akan mempengaruhi persepsi investor mengenai investasi di Indonesia, dan juga pada jumlah premium yang bersedia

dibayar oleh investor untuk perusahaan yang melaksanakan *Good corporate governance*.

Penerapan sistim *Good corporate governance* diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) melalui beberapa tujuan berikut:

1. Meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan kesinambungan suatu organisasi yang memberikan kontribusi kepada terciptanya kesejahteraan pemegang saham, Pegawai dan *stakeholders* lainnya dan merupakan solusi yang elegan dalam menghadapi tantangan organisasi kedepan.
2. Meningkatkan legitimasi organisasi yang dikelola dengan terbuka, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan.
3. Mengakui dan melindungi hak dan kewajiban para shareholders dan *stakeholders*.

Menurut Siswanto Sutojo dan E. John Aldridge (2005:5-6), *Good corporate governance* mempunyai lima macam tujuan utama. Kelima tujuan tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) Melindungi hak dan kepentingan pemegang saham.
- 2) Melindungi hak dan kepentingan para anggota the *stakeholders* non pemegang saham.
- 3) Meningkatkan nilai Perusahaan dan para pemegang saham.
- 4) Meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja DewanPengurus atau Board of Directors dan manajemen perusahaan, dan

- 5) Meningkatkan mutu hubungan *Board of Directors* dengan manajemen senior perusahaan.

Dikutip dari (www.madaniri.com), syarat keberhasilan penerapan GCG memiliki dua faktor yang memegang peranan sebagai berikut :

- 1) Faktor Eksternal

- a. Terdapatnya sistem hukum yang baik.
- b. Dukungan pelaksanaan GCG dari sektor publik / lembaga pemerintahan.
- c. Terdapatnya contoh pelaksanaan GCG yang tepat (*best practices*).
- d. Terbangunnya sistem tata nilai sosial yang mendukung penerapan GCG di masyarakat
- e. Semangat anti korupsi yang berkembang di lingkungan publik di mana perusahaan beroperasi disertai perbaikan masalah kualitas pendidikan dan perluasan peluang kerja.

- 2) Faktor Internal

- a. Terdapatnya budaya perusahaan (*nilai-nilai pada karyawan*) yang mendukung penerapan GCG.
- b. Berbagai peraturan dan kebijakan yang di keluarkan perusahaan mengacu pada penerapan nilai-nilai GCG.
- c. Manajemen pengendalian risiko perusahaan juga didasarkan pada kaidah-kaidah standar GCG.
- d. Terdapatnya sistem audit (pemeriksaan) yang efektif

dalam perusahaan.

e. Adanya keterbukaan informasi bagi publik.

2.5 Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance*

Sejak diperkenalkan oleh OECD, prinsip-prinsip *Corporate governance* berikut ini telah dijadikan acuan oleh negara-negara di dunia termasuk Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut disusun seuniversal mungkin sehingga dapat berlaku bagi semua negara atau perusahaan dan diselaraskan dengan sistem hukum, aturan atau tata nilai yang berlaku di negara masing-masing. Dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi yang stabil diperlukan stabilitas iklim investasi. Stabilitas iklim investasi bergantung pada penciptaan situasi dan kondisi yang mendukung perusahaan-perusahaan untuk melakukan usahanya secara optimal. Untuk itu disadari perlunya suatu kesamaan persepsi mengenai prinsip-prinsip yang penting dalam pengelolaan perusahaan agar dapat beroperasi secara maksimal. OECD mengembangkan prinsip-prinsip *Corporate governance* sejak tahun 1998. Prinsip-prinsip *Good corporate governance* dari OECD pertama kali diluncurkan pada tahun 1999; dan menjadi acuan utama dalam penyusunan *code of Good corporate governance* bagi negara-negara di seluruh dunia. Banyak institusi internasional, seperti *World Bank*, *International Monetary Fund (IMF)*, dan *International Organization for Securities Commission (IOSCO)* menjadikan prinsip *Corporate governance* OECD sebagai benchmark bagi penilaian kondisi *Corporate governance* di suatu negara.

Berdasarkan hasil diskusi dan konsultasi dengan pihak- pihak yang relevan serta memperhatikan perkembangan yang terjadi, prinsip-prinsip *Corporate governance* OECD tersebut direvisi pada tahun 2004. Prinsip-prinsip *Corporate governance* OECD (*The OECD Principles of Corporate governance*) 2004 mencakup 6 bidang yaitu :

- Landasan hukum yang diperlukan untuk memastikan penerapan *Corporate governance* secara efektif
- Hak pemegang saham dan fungsi pokok kepemilikan perusahaan
- Perlakuan yang adil terhadap para pemegang saham
- Peranan pemangku kepentingan dalam *Corporate governance*
- Pengungkapan informasi perusahaan secara transparan
- Tanggung jawab dewan pengurus

Dalam prakteknya prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik ini perlu dibangun dan dikembangkan secara bertahap. Perusahaan harus membangun sistem dan pedoman tata kelola perusahaan yang akan dikembangkannya. Demikian juga dengan para karyawan, mereka perlu memahami dan diberikan bekal pengetahuan tentang prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik yang akan dijalankan perusahaan. Setiap perusahaan harus memastikan bahwa asas GCG diterapkan pada setiap aspek bisnis dan di semua jajaran perusahaan. Asas GCG yaitu transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi serta kesetaraan dan keadilan diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan dengan tetap memperhatikan pemangku kepentingan.

Untuk memudahkan memberikan gambaran bagaimana prinsip-prinsip GCG tersebut dibangun, dipahami dan dilaksanakan, berikut ini diberikan beberapa acuan praktis yang perlu dikembangkan lebih lanjut di masing-masing perusahaan. *Good corporate governance* merupakan gabungan prinsip-prinsip dasar dalam membangun suatu tatanan etika kerja dan kerjasama agar tercapai rasa kebersamaan, kewajaran, optimasi dan harmonisasi hubungan sehingga dapat menuju kepada tingkat perkembangan yang penuh dalam suatu organisasi atau badan usaha. Prinsip-prinsip dasar tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut:

1) *Vision*

Pengembangan suatu organisasi atau badan usaha harus didasarkan pada adanya visi dan strategi yang jelas dan didukung oleh adanya partisipasi dari seluruh anggota dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengembangan supaya semua pihak akan merasa memiliki dan tanggungjawab dalam kemajuan organisasi atau usahanya.

2) *Participation*

Dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan hasil keputusan suatu organisasi atau badan usaha sedapat-dapatnya melibatkan pihak- pihak terkait dan relevan melalui sistem yang terbuka dan dengan jaminan adanya hak berasosiasi dan penyampaian pendapat.

3) *Equality*

Suatu badan usaha atau organisasi yang baik selalu akan member dan menyediakan peluang yang sama bagi semua anggota atau pihak terkait bagi peningkatan kesejahteraan melalui usaha bersama di dalam etika usaha yang baik.

4) *Professional*

Dalam bahasa sehari-hari professional diartikan “*One who engaged in a learned vocation* (Seseorang yang terikat dalam suatu lapangan pekerjaan)”. Dalam konteks ini professional lebih dikaitkan dengan peningkatan kapasitas kompetensi dan juga moral sehingga pelayanan dapat dilakukan dengan mudah, cepat dan akurat.

5) Supervision, meningkatkan usaha-usaha supervisi terhadap semua aktivitas usaha atau organisasi sehingga tujuan bersama dapat dicapai secara optimal, efektif dan efisien, serta untuk meminimalkan potensi kesalahan atau penyimpangan yang mungkin timbul.

6) *Effective & Efficient*

Effective berarti “*do the things right*”, lebih berorientasi pada hasil, sedangkan *efficient* berarti “*do the right things*”, lebih berorientasi pada proses. Apapun yang direncanakan dan dijalankan oleh suatu organisasi atau badan usaha harus bersifat efektif dan efisien.

7) *Transparent*

Dalam konteks *good governance*, *transparency* lebih diartikan membangun kepercayaan yang saling menguntungkan antara pemerintah atau pengelola dengan masyarakat atau anggotanya melalui ketersediaan informasi yang mudah diakses, lengkap dan *up to date*.

8) *Accountability/Accountable* Dalam konteks pembicaraan ini *accountability* lebih difokuskan dalam meningkatkan tanggungjawab dari pembuat keputusan yang lebih diarahkan dalam menjawab kepentingan publik atau anggota.

9) *Fairness*

Dalam konteks *good governance* maka *Fairness* lebih diartikan sebagai aturan hukum harus ditegakan secara adil dan tidak memihak bagi apapun, untuk siapapun dan oleh pihak manapun.

10) *Honest*

Policy, strategi, program, aktivitas dan pelaporan suatu organisasi atau badan usaha harus dapat dijalankan secara jujur. Segala jenis ketidakjujuran pada akhirnya selalu terbongkar dan merusak tatanan usaha dan kemitraan yang telah dan sedang dibangun. Tanpa kejujuran mustahil dapat dibangun trust dan long term partnership.

11) *Responsibility* dan *Social Responsibility*

Institusi dan proses pelayanan bagi kepentingan semua pihak terkait harus dijalankan dalam kerangka waktu yang jelas dan

sistematis. Sebagai suatu organisasi, badan usaha dan/atau masyarakat, semua pihak terkait mempunyai tanggungjawab masing-masing dalam menjalankan tugasnya dan juga harus memberi pertanggungjawaban kepada publik, sehingga di dalam suatu tatanan atau komunitas dapat terjadi saling mempercayai, membantu, membangun dan mengingatkan agar terjalin hubungan yang harmonis dan sinergis.

Selain itu, ada empat komponen utama sebagai prinsip-prinsip khusus yang diperlukan dalam konsep *good corporate governance*, (Kaen, 2003; Shaw, 2003) yaitu, *transparency* atau transparansi, *accountability* atau akuntabilitas, *responsibility* atau pertanggungjawaban, dan *Fairness* atau kewajaran. Keempat komponen tersebut penting karena penerapan prinsip *good corporate governance* secara konsisten terbukti dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan dan juga dapat menjadi penghambat aktivitas rekayasa kinerja yang mengakibatkan laporan keuangan tidak menggambarkan nilai fundamental perusahaan. Untuk lebih jelasnya keempat komponen tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Transparansi

Dalam prinsip ini, informasi harus diungkapkan secara tepat waktu dan akurat. Informasi yang diungkapkan antara lain keadaan keuangan, kinerja keuangan, kepemilikan dan pengelolaan perusahaan. Audit yang dilakukan atas informasi dilakukan secara independen. Keterbukaan dilakukan agar pemegang saham dan orang lain mengetahui keadaan

perusahaan sehingga nilai pemegang saham dapat ditingkatkan.

Untuk menjaga objektivitas dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan carayang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan. Perusahaan harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya.

2. Akuntabilitas

Prinsip ini memuat kewenangan yang harus dimiliki oleh dewan komisaris dan direksi beserta kewajiban-kewajibannya kepada pemegang saham dan *stakeholders* lainnya. Dewan direksi bertanggung jawab atas keberhasilan pengelolaan perusahaan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pemegang saham. Komisaris bertanggung jawab atas keberhasilan pengawasan dan wajib memberikan nasehat kepada direksi atas pengelolaan perusahaan sehingga tujuan perusahaandapat tercapai. Pemegang saham bertanggung jawab atas keberhasilan pembinaan dalam rangka pengelolaan perusahaan.

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.

3. Reponsibilitas

Prinsip ini menuntut perusahaan maupun pimpinan dan manajer perusahaan melakukan kegiatannya secara bertanggung jawab. Sebagai pengelola perusahaan hendaknya dihindari segala biaya transaksi yang berpotensi merugikan pihak ketiga maupun pihak lain di luar ketentuan yang telah disepakati, seperti tersirat pada undang-undang, regulasi, kontrak maupun pedoman operasional bisnis perusahaan. 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*.

4. Kewajaran

Secara sederhana kewajaran (*Fairness*) bisa didefinisikan sebagai perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian serta peraturan perundangan yang berlaku. *Fairness* juga mencakup adanya kejelasan hak-hak pemodal, sistem hukum dan penegakan peraturan untuk melindungi hak-hak investor khususnya pemegang saham minoritas dari berbagai bentuk kecurangan. Bentuk kecurangan ini bisa berupa *insider trading* (transaksi yang melibatkan informasi orang dalam), *fraud* (penipuan), dilusi saham (nilai perusahaan berkurang), KKN, atau keputusan-keputusan yang dapat merugikan seperti pembelian kembali saham yang telah dikeluarkan,

penerbitan saham baru, merger, akuisisi, atau pengambil-alihan perusahaan lain.

Fairness diharapkan membuat seluruh aset perusahaan dikelola secara baik dan *prudent* (hati-hati), sehingga muncul perlindungan kepentingan pemegang saham secara *fair* (jujur dan adil). *Fairness* juga diharapkan memberi perlindungan kepada perusahaan terhadap praktek korporasi yang merugikan seperti disebutkan di atas. Pendek kata, *Fairness* menjadi jiwa untuk memonitor dan menjamin perlakuan yang adil di antara beragam kepentingan dalam perusahaan. Namun seperti halnya sebuah prinsip, *Fairness* memerlukan syarat agar bisa diberlakukan secara efektif. Syarat itu berupa peraturan dan perundang-undangan yang jelas, tegas, konsisten dan dapat ditegakkan secara baik serta efektif. Hal ini dinilai penting karena akan menjadi penjamin adanya perlindungan atas hak-hak pemegang saham manapun, tanpa ada pengecualian. Peraturan perundang-undangan ini harus dirancang sedemikian rupa sehingga dapat menghindari penyalahgunaan lembaga peradilan (*litigation abuse*). Di antara (*litigation abuse*) ini adalah penyalahgunaan ketidakefisienan lembaga peradilan dalam mengambil keputusan sehingga pihak yang tidak beritikad baik mengulur-ngulur waktu kewajiban yang harus dibayarkannya atau bahkan dapat terbebas dari kewajiban yang harus dibayarkannya.

Seluruh pemangku kepentingan harus memiliki kesempatan untuk mendapatkan perlakuan yang adil dari perusahaan. Pemberlakuan prinsip ini di perusahaan akan melarang praktek-praktek tercela yang dilakukan

oleh orang dalam yang merugikan pihak lain. Setiap anggota direksi harus melakukan keterbukaan jika menemukan transaksi-transaksi yang mengandung benturan kepentingan. Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan asas kesetaraan dan kewajaran.

Keempat komponen tersebut akan digunakan sebagai prinsip-prinsip utama dalam melihat sejauh mana penerapan *good corporate governance* pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan.

2.6 Mekanisme *Good Corporate Governance*

Literatur dibidang akuntansi, keuangan, hukum dan ekonomi menjelaskan bahwa pemilik dana perusahaan dapat memperoleh kepastian untuk memperoleh hasil atas investasinya melalui berbagai mekanisme *Corporate governance*. Mekanisme *Corporate governance* dapat diklasifikasikan menjadi tiga jenis yaitu: spesifik perusahaan (*firm-specific*), spesifik negara (*country spesific*) dan mekanisme governance pasar. Klasifikasi tersebut akan mempermudah pemahaman peranan khusus mekanisme *Corporate governance* dalam konteks perusahaan secara lebih luas. Mekanisme governance spesifik perusahaan dapat diatur dan dikendalikan oleh perusahaan untuk mencapai tujuan memaksimalkan nilai pemegang saham.

Pada umumnya yang tercakup sebagai mekanisme governance

spesifik perusahaan adalah struktur kepemilikan saham, pembiayaan perusahaan, auditing, komite audit, dewan pengurus, dan kompensasi manajemen. Mekanisme governance spesifik negara bersifat eksternal terhadap perusahaan, dan berada di bawah pengendalian pemerintah dan institusi yang diakui secara luas seperti institusi profesi. Mekanisme governance spesifik negara yang dibahas adalah sistem hukum, kebudayaan dan standar serta praktik akuntansi. Mekanisme governance pasar didasarkan kepada tingkat perkembangan pasar modal. Mekanisme ini terdapat pada pasar bagi pengendalian perusahaan.

Pengaruh perubahan governance terhadap kinerja perusahaan merupakan *bottom line* dari perdebatan mengenai *Corporate governance* (Cadbury, 1999; Maher dan Anderson, 2000). Berkaitan dengan hal tersebut, dua tema akan didiskusikan pada saat membahas mekanisme *Corporate governance*, yaitu: (1) bagaimana mekanisme governance tersebut menyelesaikan *agency problem*; dan (2) pengaruh mekanisme governance terhadap kinerja perusahaan.

2.6.1 Mekanisme Governance Spesifik Perusahaan

Pemisahan kepemilikan dan pengendalian perusahaan, issue utama dari *agency theory*, merupakan praktik yang umum terdapat dalam pengelolaan perusahaan modern. Pemegang saham sebagai pemilik perusahaan harus mempercayakan pengelolaan perusahaan kepada manajer, sebagai agen-nya. Dikarenakan kedua belah pihak berusaha memaksimalkan keuntungannya, terdapat kecenderungan bahwa mereka

akan bertindak memaksimalkan keuntungannya sendiri. Tingkat konsentrasi kepemilikan saham di perusahaan menentukan pembagian kekuasaan diantara manajer dan pemegang saham. Apabila kepemilikan saham tersebar, pengendalian pemegang saham cenderung menjadi lemah dikarenakan kemampuan memonitor pemegang saham yang lemah.

Fama dan Jensen (1983) menyatakan bahwa jika kepemilikan saham tersebar luas, maka potensi untuk terjadinya benturan kepentingan diantara pemilik dan pengelola perusahaan lebih besar dari pada perusahaan tertutup. Struktur kepemilikan saham merupakan mekanisme *Corporate governance* yang penting, karena hal tersebut menentukan sifat dari agency problem di dalam perusahaan. Apabila kepemilikan saham tersebar luas, sebagaimana umumnya perusahaan di Amerika Serikat, agency problem terjadi karena adanya benturan kepentingan diantara manajer dan pemegang saham (Jensen dan Meckling, 1976).

Apabila kepemilikan saham terkonsentrasi, seperti banyak ditemui pada perusahaan di negara Asia, *agency problem* terjadi karena adanya konflik kepentingan antara pemegang saham mayoritas dan minoritas (Fan dan Wong, 2002). Benturan kepentingan ini terjadi karena pemegang saham pengendali memiliki hak pengendalian atas aset (*voting control right*) yang lebih besar dari hak untuk memperoleh profit (*cash flow right*). Pemegang saham mayoritas memperoleh pengendalian tersebut melalui piramida kepemilikan (*stock pyramid*), kepemilikan saham silang (*crossholding ownership*), dan penggunaan kelas saham yang berbeda

(multiple classes of stocks).

Mekanisme pembiayaan perusahaan merupakan suatu bentuk mekanisme *governance*. *Agency problem*, benturan kepentingan yang terjadi antara pemberi dana ekuitas dan pinjaman, merupakan satu faktor yang mempengaruhi pembiayaan perusahaan. Perjanjian hutang menyatakan bahwa bila investasi memperoleh hasil di atas nilai nominal hutang, maka pemegang saham yang akan memperoleh sebagian besar hasil. Sebaliknya, apabila investasi gagal, karena sifat *limited liability* nya, pemberi pinjaman yang menanggung risiko. Oleh karena itu, pemegang saham dapat memperoleh keuntungan dari investasi pada proyek yang berisiko dengan dana pinjaman. Sejalan dengan hal tersebut, untuk menutup kemungkinan gagal, pemberi pinjaman mempersyaratkan bunga pinjaman yang tinggi. Dengan kata lain, pemberi pinjaman dapat dibedakan dari pemegang saham berdasarkan hak-haknya, khususnya *contractual rights dan residual control rights* (Hart, 1995). Sebagai akibatnya, perubahan struktur modal perusahaan berarti mengubah alokasi kekuasaan diantara pemberi dana ekuitas dan pinjaman (La Porta et al., 2000).

Agency theory menekankan bahwa pemisahan antara kepemilikan saham dan pengendalian menyebabkan terjadinya benturan kepentingan antara principal dan agent. Dalam hubungan keagenan seperti ini, untuk memastikan bahwa agent (manajer) akan bertindak untuk memaksimalkan kepentingan principal (pemegang saham), maka principal memerlukan

biaya untuk memonitor. Biaya monitoring ini digunakan untuk mempekerjakan auditor untuk mengaudit laporan keuangan perusahaan yang disusun oleh manajemen. Dalam konteks ini, auditor meningkatkan kredibilitas laporan keuangan yang diaudit, yang diharapkan dapat menyelesaikan *agency problem*. Kualitas audit yang baik akan meningkatkan kredibilitas informasi akuntansi, yang akan meningkatkan ketergantungan investor terhadap informasi akuntansi tersebut.

Kualitas audit merupakan kemungkinan bahwa auditor akan mengetahui dan melaporkan pelanggaran dalam sistem akuntansi (DeAngelo, 1981). Dikarenakan peranan auditing adalah membantu menyelesaikan *agency problem*, maka semakin luas permasalahan keagenan di antara manajer dan investor, semakin tinggi permintaan terhadap kualitas audit. Permintaan terhadap kualitas audit, yang tercermin dari kemampuan auditor untuk menyelesaikan *agency problem*, berkaitan dengan perubahan kepemilikan saham manajemen dan hutang (DeFond, 1992). Kualitas audit yang tinggi akan menghasilkan informasi akuntansi yang berkualitas, yang pada akhirnya membantu manajer dan investor dalam mengidentifikasi kemungkinan investasi yang baik dan buruk di pasar (Bushman dan Smith, 2001).

Penyelarasan kepentingan antara *principal* dan *agent* merupakan hal penting untuk mengurangi *agency problem*. Dalam hal ini, *principal* dapat mengikat *agent* melalui kontrak kompensasi untuk menyelaraskan kepentingan *agent* dengan *principal*. Dengan melakukan hal ini, manajer

perusahaan, sebagai agent, akan dipaksa untuk bertindak memaksimalkan kepentingan pemegang saham, sebagai principals. Meskipun demikian, merancang kontrak yang lengkap adalah tidak mungkin. Merancang kontrak yang baik dan dapat dilaksanakan, olehkarenanya merupakan hal yang penting. Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa kompensasi manajemen merupakan suatu bentuk mekanisme *Corporate governance*. Kompensasi manajemen terkait erat dengan kinerja perusahaan. Wallace (1997) memberikan bukti mengenai dampak dari implementasi pengukuran kinerja berdasarkan 'residual income'. Dia menemukan bahwa perusahaan yang menggunakan sistem tersebut menurunkan investasi barunya, meningkatkan pembayaran ke pemegang sahamnya Melalui pembelian kembali saham dan menggunakan aset secara lebih intensif. Hasil ini konsisten dengan penurunan *agency costs* dari insentif penggunaan *residual income* dengan menurunkan *agency conflict* yang timbul dari free cash flow. Kontrak kompensasi pada umumnya dirancang berdasarkan ukuran kinerja. Ukuran kinerja yang pada umumnya dipergunakan adalah berdasarkan data akuntansi, seperti laba perusahaan, dan berdasarkan harga saham. Bushman dan Smith (2001) menyatakan bahwa laba akuntansi memiliki peranan yang kecil dalam penentuan kompensasi tunai dari pimpinan puncak perusahaan. Demikian pula, kompensasi tunai menjadi bagian yang tidak penting dari keseluruhan kompensasi manajemen berdasarkan kinerja. Hal ini dikarenakan penggunaan portofolio saham dan opsi semakin mendominasi pembayaran kompensasi

berdasarkan kinerja top eksekutif; sebagai akibatnya, return dari saham menjadi lebih penting dari pada laba akuntansi.

2.6.2 Mekanisme *Governance* Spesifik Negara

Perusahaan beroperasi dalam konteks ekonomi yang lebih luas. Oleh karena itu, kerangka *Corporate governance* tidak hanya bergantung pada mekanisme internal didalam perusahaan saja, tetapi juga pada lingkungan eksternal perusahaan (ADB, 2001; OECD, 2004). Lingkungan hukum, kebudayaan, dan institusi akuntansi didiskusikan pada bagian ini.

Pendekatan hukum terhadap *Corporate governance* beranggapan bahwa perlindungan investor (pemegang saham dan kreditor) adalah penting (Beck et al., 2001; Berndt, 2000; La Porta et al., 1997; 1998; 2000; Shleifer dan Vishny, 1997). Perlindungan investor adalah penting, karena pengambilan hak pemegang saham minoritas dan kreditor oleh pemegang saham mayoritas bersifat ekstensif. Pengambilan hak terkait dengan agency problem dimana agen mengkonsumsi kenikmatan kerja (perquisites) atas biaya principal. Untuk mengontrol perilaku agent, pendekatan hukum menekankan bahwa mekanisme utama *Corporate governance* adalah perlindungan investor perusahaan melalui sistem hukum. Sistem hukum atau lingkungan hukum dipengaruhi oleh asal sistem hukumnya dan asal sistem hukum yang berbeda melindungi hak- hak investor dengan tingkatan yang berbeda.

Perlindungan investor yang kuat berkaitan dengan *Corporate governance* yang efektif. La Porta et al. (1997) membuktikan bahwa kualitas

lingkungan hukum memiliki dampak yang signifikan terhadap kemampuan perusahaan untuk memperoleh pembiayaan dari luar. Hal ini karena negara common law memberikan perlindungan investor yang lebih kuat dari pada negara civil law. Oleh karena hukum melindungi hak-hak investor, khususnya dari pengambilan hak yang dilakukan orang dalam, investor lebih bersedia untuk mendanai perusahaan, dan membayar harga yang lebih mahal untuk efeknya. Selanjutnya, hal tersebut akan menarik lebih banyak perusahaan untuk menerbitkan efek. Oleh karena itu, efektivitas *Corporate governance* tercermin dari pasar keuangan yang besar dan kuat, kepemilikan saham yang tersebar luas, dan alokasi modal yang efisien di antara perusahaan (La Porta et al., 2000).

Sebagai akibat interaksi di antara kebudayaan dan mekanisme *governance* lainnya, jenis *agency problem* di suatu wilayah berbeda dengan di wilayah yang lain. *Agency problem* di antara pemegang saham mayoritas dan minoritas memerlukan mekanisme *governance* yang berbeda untuk menyelesaikannya dari mekanisme yang diperlukan untuk *agency problem* di antara manajer dan pemegang saham. Dengan kata lain, faktor budaya mempengaruhi jenis *agency problem*. Oleh karena itu, lingkungan budaya merupakan mekanisme *governance* yang harus dipertimbangkan dalam meminimalkan *agency problem*. Pendekatan budaya sudah digunakan untuk menjelaskan perbedaan dalam perlindungan investor di banyak negara. Licht et al. (2001) yang meneliti hubungan antara perlindungan investor dan budaya suatu negara, menemukan bahwa mengelompokkan

negara berdasarkan asal 34 Good hukumnya hanya memberikan gambaran sepotong mengenai variasi dalam *Corporate governance*-nya. Dalam wilayah budaya tertentu, seperti wilayah Timur Jauh, kombinasi pendekatan nilai budaya dan hukum memberikan gambaran yang lebih baik dalam memahami *Corporate governance*. Hal ini karena perlindungan investor yang dominan dari sistem common law di negara-negara Timur Jauh tidak dibarengi dengan efektivitas hukum, yang mungkin diakibatkan oleh pengaruh budaya.

Informasi akuntansi keuangan, yang merupakan instrumen utama dalam keterbukaan kepada publik, dapat dipergunakan sebagai solusi untuk menyelesaikan masalah asimetri informasi (Ball et al., 2000; Bushman dan Smith, 2001). Penyusunan standar akuntansi dapat dianggap sebagai reaksi peraturan terhadap kegagalan dalam pemberian informasi ke pasar modal. Dikarenakan manajer sebagai orang dalam perusahaan yang menghasilkan informasi memiliki keuntungan informasi dibandingkan investor, sebagai orang luar; terdapat kecenderungan bahwa manajer akan mengatur informasi yang disampaikan. Sebagai reaksi terhadap hal tersebut, penyusun standar akuntansi harus mengambil langkah-langkah untuk meminimalkan benturan kepentingan antara investor dan manajer.

Dalam hal ini, penyusunan standar akuntansi merupakan suatu mekanisme *Corporate governance* yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan *agency problem*. Banyak kepentingan harus dipertimbangkan untuk menyusun standar akuntansi yang dapat diterima

umum. Dalam sistem penyusunan standar yang dilakukan oleh sektor privat, kepentingan dari penyaji informasi keuangan akan diutamakan. Apabila standar disusun oleh pemerintah, kemungkinan besar bahwa standar akan dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan pengaturan, seperti untuk memenuhi ketaatan terhadap kebijakan pemerintah dan rencana makroekonomi (Choi dan Mueller, 1992).

Kesadaran mengenai terdapatnya keragaman akuntansi internasional di dunia ini semakin meningkat. Keragaman tersebut mencakup dua dimensi dari akuntansi keuangan yaitu: pengukuran dan keterbukaan. Pengukuran berkaitan dengan bagaimana laporan keuangan harus disusun dan bagaimana aset dan kewajiban harus dinilai, sementara keterbukaan berkaitan dengan penyampaian informasi mengenai perusahaan, seperti di laporan tahunan dan *press release* (Mueller et al., 1997).

Mueller et al. (1997) mengelompokkan negara-negara di dunia kedalam 4 kategori praktik akuntansi yaitu: *the British-American Model*, *the Continental Model*, *the South American Model*, dan *the Mixed Economy Model*.

- 1) *The British-American Model* dikarakteristikan dengan orientasi akuntansinya ke arah pemenuhan kebutuhan pengambilan keputusan pemegang saham dan kreditur. Sebagian besar negara yang masuk dalam kategori ini memiliki pasar modal yang besar dan maju, dan pengguna informasi akuntansinya

bersifat canggih. *Agency problem* yang timbul terjadi di antara pemegang saham, sebagai principal, dan manajer, sebagai agent.

- 2) Negara-negara yang termasuk dalam kategori *Continental Model* dapat diidentifikasi dari kedekatan hubungannya dengan bank; oleh karena itu, akuntansi dirancang untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan pemerintah dan cenderung bersifat konservatif. *Agency problem* terjadi di antara bank sebagai pemberi dana dan manajer sebagai agent.
- 3) *South American Model* pada umumnya menerapkan penyesuaian akuntansi untuk inflasi. Negara dalam kelompok ini memiliki banyak pengalaman berurusan dengan tingkat inflasi yang tinggi. Oleh karena itu, kredibilitas informasi akuntansi dipertanyakan, dan sebagai akibatnya, terdapat benturan kepentingan yang signifikan antara manajemen dan investor.
- 4) Perusahaan di negara yang termasuk dalam kelompok *Mixed Economy Model* menerapkan sistem akuntansi ganda. Sistem pertama menghasilkan informasi untuk kepentingan pemerintah, sementara sistem yang kedua berorientasi ke pasar modal dan memberikan informasi untuk investor. Oleh karena itu terdapat 3 pihak utama yang memiliki kepentingan terhadap informasi akuntansi yaitu: manajemen, pemerintah, dan investor.

2.6.3 Mekanisme Governance Pasar

Sifat *oportunis* manajer perusahaan, dikarenakan pemisahan kepemilikan saham dan pengendalian, dapat mengakibatkan kegagalan manajer untuk melakukan tugasnya memaksimalkan nilai pemegang saham. Manajer dapat didisiplinkan secara langsung dengan adanya pasar bagi pengendalian perusahaan, dimana pemegang saham dapat menjual saham mereka dan perusahaan diambil alih oleh pemegang saham baru yang dapat mengganti manajer (Collier dan Esteban, 1999). Pasar bagi pengendalian perusahaan merupakan mekanisme *Corporate governance* yang penting yang bertindak sebagai mekanisme untuk mendisiplinkan manajer dan membuat perusahaan berfungsi secara lebih efisien (Manne, 1965).

Jensen dan Ruback (1983) mendefinisikan pasar bagi pengendalian perusahaan, sering kali disebut pasar pengambilalihan perusahaan (takeover market). Mereka berargumentasi bahwa tindakan pengambilalihan bertindak sebagai mekanisme pengendalian eksternal yang membatasi penyimpangan manajer dari tujuan memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham. Pengambilalihan dapat terjadi dalam bentuk penggabungan usaha (merger), penawaran tender, atau *proxy contest*.

Shivdasani (1993) memberikan bukti bahwa tambahan pengurus dari luar perusahaan dan kepemilikan saham oleh pemegang saham mayoritas yang terafiliasi menurunkan kemungkinan terjadinya pengambilalihan, sementara kepemilikan saham oleh pemegang saham

mayoritas yang tidak terafiliasi meningkatkan kemungkinan terjadinya pengambilalihan secara paksa (*hostile takeover*). Turunnya kemungkinan terjadinya *hostile take over* terkait dengan membaiknya fungsi monitoring oleh 'independent director' perusahaan dan keselarasan kepentingan antara pemegang saham mayoritas yang terafiliasi dan manajemen perusahaan. Lange, Ramsay dan Woo (2000) menemukan bahwa perusahaan yang memiliki kinerja buruk cenderung untuk menggunakan sarana melawan pengambilalihan (*anti take over devices*). Hal ini karena perusahaan yang berkinerja baik kemungkinan kecil menjadi sasaran pengambilalihan, oleh karena itu, dewan pengurusnya kemungkinan kecil akan mengimplementasikan *anti take over charter*. Aktivitas pengambilalihan perusahaan terkait dengan kinerja perusahaan. Jensen dan Ruback (1983) memberikan bukti bahwa pengambilalihan menciptakan nilai. Pemegang saham perusahaan sasaran menerima hasil yang positif dari pengambilalihan perusahaan, sementara perusahaan penawar dalam merger tidak memperoleh hasil, dan penawar dalam penawaran tender memperoleh hasil positif yang kecil.

Hasil riset empiris memperlihatkan bahwa terdapat hubungan langsung antara tingkat perkembangan pasar modal dan tingkat perlindungan investor. Rajan dan Zingales (1988) menyatakan bahwa perlindungan hukum terhadap hak-hak pemegang saham dan peraturan akuntansi yang berkualitas mengindikasikan adanya pasar modal yang kuat, dan pasar modal yang kuat mengindikasikan pertumbuhan ekonomi

di masa datang. La Porta et al. (1997) menekankan bahwa semakin maju pasar modal cenderung untuk lebih baik dalam melindungi kepentingan investor melalui regulasi. Demikian pula Francis et al. (2001) membuktikan bahwa negara civil law dengan peraturan perlindungan investor yang lemah memiliki pasar keuangan yang kurang berkembang dibandingkan negara common law.

2.6.4 Interaksi Antar Mekanisme *Corporate governance*

Penjelasan pada bagian terdahulu memperlihatkan bahwa mekanisme *Corporate governance* terdiri dari 3 kategori yaitu: spesifik perusahaan, spesifik negara, dan spesifik pasar. Mekanisme governance tersebut memiliki hubungan satu dengan yang lainnya. Hubungan tersebut terdapat baik di antara mekanisme-mekanisme pada kategori yang sama maupun pada kategori yang berbeda. Pada bagian ini, beberapa hubungan dibahas lebih jauh untuk memperlihatkan sifat dan pentingnya hubungan tersebut. Dalam beberapa hal, hubungan di antara mekanisme- mekanisme *governance* tersebut dapat bersifat *substitusi*, yaitu satu mekanisme *governance* dapat menggantikan mekanisme *governance* yang lain. Yang kedua, bersifat komplementer, yaitu satu mekanisme *governance* melengkapi keefektifan mekanisme *governance* yang lain. Yang ketiga bersifat sebagai pendukung, yaitu satu mekanisme *governance* tidak berperan langsung, tetapi memperkuat mekanisme *governance* yang lain.

Shleifer dan Vishny (1997) dan Fan dan Wong (2002)

memperlihatkan bahwa hubungan antara mekanisme *governance* lingkungan hukum dan struktur kepemilikan saham bersifat substitusi. Studi mereka menunjukkan bahwa negara-negara yang memiliki lingkungan hukum yang lemah dalam melindungi pemegang saham memiliki kecenderungan Perusahaan-perusahaan dimonopoli oleh pemegang saham mayoritas, seperti pemegang saham keluarga. Wurgler (2000) dan Black (2001) meneliti hubungan antara tingkat perkembangan pasar modal dengan sifat dari lingkungan hukumnya. Hasilnya memperlihatkan bahwa negara-negara dengan pasar modal yang maju memiliki lingkungan hukum yang lebih baik.

Hal tersebut menunjukkan bahwa perbaikan lingkungan hukum dapat menjadi dasar bagi perbaikan *governance* pada tingkatan pasar. Gray (1988), Douppnik dan Salter (1995) dan Nobes (1998) berargumentasi bahwa lingkungan budaya suatu negara mempengaruhi praktik akuntansinya secara langsung atau tidak langsung melalui variabel lainnya, seperti sifat pembiayaan di pasar modal. Hasil penelitian mereka memperlihatkan bahwa beberapa mekanisme *governance* di tingkat negara mendukung mekanisme *governance* lainnya pada tingkat negara. Penelitian Core, Holthausen, dan Larcker (1999) memperlihatkan bahwa mekanisme *governance* berupa kompensasi manajemen dan dewan pengurus bersifat komplementer satu dengan yang lainnya dalam menciptakan sistem *Corporate governance* yang efektif. Mereka menemukan bahwa kompensasi CEO lebih tinggi apabila CEO tersebut

juga merangkap sebagai chairman dari BoD, pengurusnya lebih banyak, dan lebih banyak pengurus yang bersifat independen.

Keadaan itu menunjukkan bahwa perusahaan dengan struktur *governance* yang lemah menghadapi *agency problem* yang lebih besar, dan manajemen puncak perusahaan yang menghadapi *agency problem* yang lebih besar menerima kompensasi yang lebih besar. Hal tersebut merupakan contoh sifat komplementer dari mekanisme *governance* spesifik perusahaan. Hubungan di antara mekanisme *governance* di atas menunjukkan bahwa dampak dari mekanisme *governance* tidak selalu bersifat garis lurus (linear). Oleh karena itu, diperlukan kehati-hatian dalam menarik kesimpulan dari asosiasi antara kinerja perusahaan dan mekanisme *governance*.

2.7 Implementasi *Good Corporate Governance*

Dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip *Corporate governance*, dapat digunakan beberapa pendekatan. Pendekatan tersebut dapat berupa kombinasi dari pendekatan hukum dan penggunaan instrumen peraturan; atau penggunaan pedoman dan prinsip yang bersifat sukarela (*voluntary*). Pendekatan yang terakhir dapat didukung oleh kewajiban hukum atau peraturan berupa 'taati atau jelaskan' (*comply or explain*). Hasil penelitian OECD (2002) terhadap negara-negara anggotanya memperlihatkan bahwa penerapan prinsip-prinsip *governance* sangat bervariasi. Hal tersebut tergantung pada sejarah, tradisi, budaya, efisiensi sistem pengadilan, dan struktur politik negara serta tingkat perkembangan

ekonominya.

Pendekatan penerapan prinsip yang didukung peraturan (*principle-based laws*), pada umumnya didukung oleh pedoman praktik yang dikehendaki secara detail. Penyusunan peraturan yang berisi persyaratan yang rinci dapat membuat pelaku pasar memiliki kecenderungan mencari celah aturan yang dapat dilanggar. Hal ini tentunya akan mengalihkan perhatian dari keharusan menaati kebijakan yang diterapkan menjadi sekedar mematuhi isi peraturan. Dalam praktik, pendekatan *principle-based laws* dapat menyebabkan suatu negara tidak memerlukan seperangkat prinsip *Corporate governance* karena isi dari prinsip-prinsip tersebut telah dicakup dalam peraturan perundang-undangan. Contoh negara yang menerapkan pendekatan semacam ini adalah Austria (OECD, 2002). Indonesia, termasuk negara yang mengadopsi pendekatan ini dalam penerapan prinsip *governance*.

Meskipun KNKG menerbitkan Pedoman Umum *Good corporate governance* Indonesia, penerapan prinsip tersebut bersifat sukarela. Regulator pasar modal, dalam hal ini Bapepam dan LK, yang memiliki kewenangan untuk meng-enforce peraturan, berpendapat bahwa isi prinsip-prinsip *Good corporate governance* sudah diadopsi dalam peraturan-peraturan pasar modal yang ada, sehingga tidak diperlukan suatu aturan khusus tentang *Corporate governance*. Penerapan pedoman atau prinsip secara sukarela dapat menjelaskan arah perubahan dan juga fakta bahwa tidak ada satu prinsip yang dapat diterapkan pada semua

negara (*one size does not fit all*). Oleh karena itu, biaya untuk mematuhi prinsip dapat diharapkan cukup rendah dari pada bila prinsip diterapkan dalam bentuk peraturan. Di samping itu, banyak negara dapat mempersyaratkan adanya laporan keuangan, transparansi, dan lainnya dalam bentuk peraturan, untuk mendukung penerapan prinsip secara voluntary. Pendekatan ini semakin banyak digunakan di banyak negara, seperti di: Australia, Belgia, Jerman, Italia, Korea, Belanda, Polandia, dan Portugal (OECD, 2002).

Pada tahun-tahun terakhir, issue lingkungan telah menarik perhatian banyak pihak di dunia. Istilah pelaporan lingkungan perusahaan (*corporate environmental reporting*, dikenal dengan nama CER) diperkenalkan oleh organisasi *Coalition for Environmentally Responsible Economics* (CERES) yang memberikan panduan awal mengenai prinsip-prinsip bagi perusahaan yang ingin melaksanakan akuntabilitasnya terhadap lingkungan (Solomon dan Solomon, 2004). Agenda dari CERES untuk mempromosikan peningkatan kesadaran manajemen perusahaan terhadap lingkungan usahanya didorong oleh berbagai masalah lingkungan yang ditimbulkan perusahaan. Yang pertama, kasus yang ditimbulkan oleh Exxon Valdez, dimana sebuah tanker minyak menumpahkan ribuan galon minyak mentah ke lautan yang membunuh habitat dan makhluk hidup di lautan. Yang kedua, kasus meledaknyapabrik *Union Carbide di Bhopal* (India) yang menyebabkan terlepasnya gas beracun dan menimbulkan kerusakan yang besar pada komunitas setempat (Solomon dan Solomon,

2004). Kedua kasus tersebut menyadarkan banyak pihak mengenai aktivitas perusahaan yang berkaitan dengan lingkungan dan masyarakat sekitarnya. Perusahaan pun mulai menyadari bahwa reputasi mereka sangat tergantung pada bagaimana cara mereka mengelola dampak lingkungan dan pemangku kepentingannya.

Perhatian terhadap konsep keberlanjutan (*sustainability*) mendorong perusahaan untuk memfokuskan keterbukaan informasinya pada tujuan keberlanjutan (Solomon dan Solomon, 2004). Organisasi seperti *Global Reporting Initiative* (GRI) memproduksi pedoman pelaporan keberlanjutan, yang memfokuskan keterbukaan pada 3 hal pokok (*triple bottom line*) yaitu kinerja ekonomi, lingkungan, dan sosial. Berbagai inisiatif telah dilakukan untuk mendorong perkembangan laporan berkelanjutan (*sustainability reporting*), salah satunya adalah yang dilakukan oleh *Association of Chartered Certified Accountants* (ACCA) United of Kingdom (UK). Pada tahun 1991, ACCA UK mulai mengadakan kontes *sustainability reporting award*; yang pada awalnya memfokuskan diri pada pelaporan lingkungan (*environmental*).

Perkembangan *Corporate governance* di Indonesia diawali dengan timbulnya kesadaran untuk memperbaiki situasi perekonomian sebagai akibat krisis ekonomi. Hasil penelitian Wulandari dan Rahman (2004) terhadap 100 perusahaan tercatat di BEJ tahun 1999 memperlihatkan bahwa *Corporate governance* perusahaan masih lemah. Hal tersebut diidentifikasi dengan struktur perusahaan yang kompleks,

ketergantungan pembiayaan pada bank, dan ketidakefektifan pengawasan oleh dewan komisaris. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah memfasilitasi dibentuknya Komite Nasional Kebijakan *Corporate governance* (KNKCG) pada tahun 1999. KNKCG selain bertugas menyusun pedoman umum *Good corporate governance*, juga bertindak selaku organisasi yang menaungi kegiatan-kegiatan mempromosikan penerapan *Corporate governance* di perusahaan-perusahaan Indonesia. Dengan kata lain, KNKCG menaungi kegiatan yang dilakukan lembaga- lembaga lain sejenis seperti FCGI (Forum *Corporate governance* Indonesia), ICGI (Institute *Corporate governance* Indonesia), IICD (*Indonesian Institute of Corporate Directors*), Lembaga Komisaris dan Direktur Indonesia (LKDI), Ikatan Komite Audit Indonesia (IKAI) dan lainnya.

Sejak tahun 2002, dalam rangka meningkatkan kesadaran perusahaan mengenai pentingnya *Corporate governance*, KNKCG bekerja sama dengan 7 lembaga lainnya mengadakan kontes laporan tahunan atau dikenal dengan nama *Annual Report Award* (ARA). Lembaga- lembaga yang turut terlibat dalam kegiatan ARA adalah Bapepam dan LK, Kementerian Negara BUMN, Bank Indonesia, Bursa Efek Jakarta, Direktorat Jenderal Pajak, dan Ikatan Akuntan Indonesia. Keterbukaan informasi, khususnya mengenai *Good corporate governance*, dalam laporan tahunan, seperti kegiatan dan remunerasi direksi dan komisaris, komite audit, manajemen risiko, dan lain sebagainya, menjadi acuan utama penilaian. Peserta ARA tidak dibatasi hanya bagi perusahaan terbuka,

tetapi semua jenis perusahaan; baik BUMN maupun non-BUMN, baik dari industri jasa keuangan maupun non-jasa keuangan. Penelaahan mengenai kualitas keterbukaan pemenang ARA dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Ikatan Akuntan Indonesia Kompartemen Akuntan Manajemen bekerja sama dengan KNKG, BEJ, Bapepam dan LK serta Kementerian Negara Lingkungan Hidup, sejak tahun 2005, menyelenggarakan Indonesian Sustainability Reporting Award (ISRA). ISRA bertujuan mempromosikan *sustainability reporting* atau *triple-bottom line reporting*, yang menekankan pelaporan kinerja ekonomi, sosial, dan lingkungan perusahaan. Tahun 2006, terdapat 4 peserta ISRA yang menyajikan laporan *Corporate Social Responsibility* (CSR) dan *Sustainability Reporting* terpisah dari laporan tahunan. Hal tersebut menunjukkan kesadaran perusahaan mengenai pentingnya informasi mengenai tanggung jawab sosial dan keberlanjutan perusahaan bagi para pemangku kepentingannya.

2.8 Teori Tentang Perusahaan

Perusahaan atau entitas bisnis memiliki banyak makna dalam literatur ilmu ekonomi, oleh karena itu juga terdapat banyak konsep mengenai *Corporate governance* di dalam literatur. Namun demikian, dikarenakan fokus dari *Corporate governance* adalah '*corporation*' atau 'perusahaan', maka diperlukan pemahaman yang tepat mengenai arti perusahaan. Berikut dijelaskan 3 teori utama mengenai 'perusahaan', yaitu: *neoclassical economics theory*, *transaction cost economics theory* atau *contracting*

theory dan *communitarian theory*. Dalam bab ini, teori-teori tersebut ditelaah dalam rangka menjelaskan *Corporate governance* dari entitas bisnis modern.

1. Teori Ekonomi Neoklasik

Neoclassical economics theory memandang perusahaan sebagai suatu 'kotak hitam'; perusahaan beroperasi untuk memenuhi suatu kondisi dimana rencana produksi bervariasi sesuai dengan input dan harga output (Jensen dan Meckling, 1976; Hart, 1995). Teori ini tidak menjelaskan lebih jauh bagaimana mekanisme internal bekerja di dalam suatu perusahaan. Neoclassical theory mengasumsikan bahwa suatu perusahaan bertindak untuk memaksimalkan suatu fungsi dengan menggunakan sedikit variabel. Meskipun hanya sedikit variabel yang terlibat dalam pengelolaan perusahaan, terdapat beberapa kelompok dalam perusahaan yang memiliki kepentingan berbeda dan berbenturan.

Teori ini tidak memberi penjelasan lebih jauh mengenai bagaimana perbedaan dan benturan kepentingan di dalam perusahaan diselesaikan atau dibawa ke tingkat ekuilibrium (Jensen dan Meckling, 1976). Dalam dunia nyata, perusahaan tidak memiliki informasi yang lengkap dan pasti karena pasar bersifat tidak sempurna. Lebih jauh, neoclassical theory memfokuskan diri pada rancangan yang optimal dari suatu organisasi pada suatu saat dan tidak memperhatikan aspek dinamika suatu perusahaan, seperti reorganisasi (Tirole, 1988).

Reorganisasi pada umumnya memiliki karakteristik berupa tawar-

menawar hubungan di antara pihak-pihak yang terkait dan penggunaan otoritas. Dengan demikian, neoclassical theory meninggalkan banyak pertanyaan tak terjawab dan sebagai konsekuensinya banyak teori alternatif mengenai perusahaan diajukan untuk menjelaskan mengapa perusahaan ada dan bagaimana perusahaan berfungsi.

2. Teori *Transaction Cost Economy*

Transaction cost economics beranggapan bahwa suatu perusahaan ada untuk meminimalkan biaya transaksi di pasar (Coase, 1937). Coase mengindikasikan bahwa transaksi di pasar adalah mahal, dikarenakan adanya biaya untuk menggunakan mekanisme harga dan biaya untuk bernegosiasi serta biaya penutupan kontrak untuk setiap transaksi yang disepakati. Biaya tersebut tidak dapat dieliminasi, tetapi dapat ditekan melalui pembentukan suatu organisasi dimana transaksi pasar digantikan dengan seperangkat kontrak yang mengatur transaksi diantara pihak-pihak yang bersepakat. Lebih jauh, Coase menggunakan perbandingan perspektif institusi dimana perusahaan dan pasar dianggap sebagai alternatif sarana untuk mengorganisasikan suatu transaksi. Oleh karena itu, perusahaan dan pasar diperlakukan sebagai alternatif sarana bagi 'governance'.

Berbeda dengan *neoclassical theory*, issue mengenai mekanisme internal didalam organisasi merupakan hal penting dalam *transaction cost economics theory*. Hart dan Moore (1990) memberi kerangka jawaban untuk pertanyaan kapan suatu transaksi sebaiknya dilakukan di

perusahaan dan kapan sebaiknya dilakukan di pasar dengan mengembangkan teori mengenai *'the optimal assignment of assets'* untuk menetapkan batasan dari perusahaan. Mereka menyarankan bahwa 'agent' yang berperan penting dalam menghasilkan surplus kepada perusahaan seharusnya diberikan hak kepemilikan. Alchian dan Demsetz (1972) menjelaskan mekanisme operasional dari *transaction cost economics theory*, dengan pernyataannya mengenai definisi perusahaan sebagai berikut:

"Inti dari perusahaan klasik diidentifikasi di sini sebagai struktur kontraktual dengan: 1) produksi input bersama; 2) beberapa pemilik input; 3) satu pihak yang sama untuk semua kontrak input bersama; 4) yang memiliki hak untuk menegosiasikan kembali kontrak input apapun secara independen dari kontrak dengan pemilik input lainnya; 5) yang memegang klaim residual; dan 6) yang memiliki hak untuk menjual status residual kontraktual sentralnya".

Alchian dan Demsetz memandang perusahaan sebagai suatu jaringan kontrak atau *'nexus of contracts'*. *Transaction cost economics*, dengan mengedepankan issue kontrak, lebih jauh dikembangkan menjadi teori keagenan (*agency theory*) dan teori ketidaklengkapan kontrak (*incomplete contracting theory*). Teori keagenan didasarkan pada konsep pemisahan antara pemilik dan manajemen perusahaan. Baik pemilik ataupun manajemen berusaha memaksimalkan kepentingannya sendiri. Oleh karena itu, Jensen dan Meckling (1976) menyatakan bahwa manajemen, sebagai orang suruhan (agent) dari pemilik dana (principal), tidak selalu bertindak untuk memaksimalkan kepentingan pemilik dana. Hal inilah yang menyebabkan timbulnya masalah keagenan (*agency problem*).

Masalah keagenan ini akan menimbulkan biaya, yang disebut sebagai biaya keagenan (*agency costs*). Biaya keagenan dapat dijelaskan sebagai jumlah dari biaya monitoring yang dilakukan principal, biaya ikatan yang dikeluarkan agent, dan residual loss (Jensen dan Meckling, 1976). Teori keagenan memandang esensi dari perusahaan adalah hubungan kontrak dengan semua pihak: karyawan, kreditur, pelanggan dan lain-lain.

Teori keagenan didasarkan pada pemisahan antara kepemilikan dan pengendalian (*ownership and control*). Fama (1980) menyatakan bahwa pemisahan antara pemilikan dan pengendalian dapat merupakan bentuk efisien dari perusahaan dalam kerangka perspektif "serangkaian kontrak". Perusahaan merupakan serangkaian kontrak yang mencakup cara dimana input diproses untuk menghasilkan output dan cara dimana hasil dari output dibagi diantara input. Dalam perspektif '*nexus of contracts*' ini, kepemilikan perusahaan merupakan konsep yang tidak relevan dan fungsi manajemen adalah mengawasi kontrak-kontrak diantara faktor-faktor dan memastikan keberlangsungan perusahaan.

Transaction cost economics mendasarkan teorinya pada hubungan kontrak diantara individu. Kontrak bersifat tidak lengkap (*the contracts are necessarily incomplete*). Dalam praktik, menyusun kontrak yang lengkap adalah mahal karena ketidakpastian dari peristiwa, biaya monitoring dan menegakkan isi kontrak (Hart, 1995). Kedua belah pihak yang bersepakat menulis kontrak yang menjelaskan proses dimana jumlah yang ditransaksikan dan ditransfer ditentukan setelah kejadian. Untuk

memastikan bahwa pihak lainnya mematuhi isi kontrak maka pihak pertama harus mengeluarkan biaya monitoring. Sementara itu, untuk menegakkan isi kontrak diperlukan biaya hukum. Oleh karena kontrak yang bergantung pada variabel-variabel di masa depan terlalu mahal atau hampir tidak mungkin untuk disusun, maka untuk menghindari moral hazard, pihak-pihak yang berkontrak seharusnya mempergunakan struktur otoritas atau kontrak yang dibatasi (Tirole, 1988).

Teori ketidaklengkapan kontrak menekankan bahwa perusahaan dan kontrak adalah '*governance modes*' yang berbeda (Tirole, 1988). Teori tersebut memandang perusahaan sebagai cara khusus untuk menjelaskan apa yang harus dilakukan apabila terjadi sesuatu yang tidak diatur di kontrak. Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa menurut *contracting theory*, perusahaan adalah suatu '*nexus of contract*' yang dinegosiasikan di antara pihak-pihak yang berkepentingan. Untuk menyelaraskan kepentingan manajemen dan pemilik perusahaan, *contracting theory* mendasarkan diri pada kesukarelaan berkontrak (*voluntary contract*) dan kekuatan pasar.

3. Teori *Communitarian*

Menurut *communitarian theory*, perusahaan adalah 'entitas hukum' dengan implikasi sosial, politis, historis dan ekonomis (Bradley, et al., 2000). Hal tersebut berarti bahwa perusahaan adalah entitas yang memiliki hak dan tanggung jawab seperti manusia yang memiliki kemampuan untuk

melakukan aktivitas yang baik dan buruk. Oleh karena itu, aktivitas-aktivitas tersebut harus dipertanggungjawabkan secara hukum.

Communitarian theory menekankan pada kewajaran dan kerjasama diantara anggota masyarakat. Teori ini berargumentasi bahwa aturan hukum penting untuk membatasi perilaku manajer. Tanpa batasan hukum, terdapat kemungkinan bahwa manajemen tidak akan bertanggungjawab baik kepada pemegang saham maupun ke masyarakat. *Communitarians* menaruh perhatian lebih pada dampak negatif yang timbul bila pemangku kepentingan tidak memiliki kesempatan untuk bernegosiasi dengan perusahaan dalam bentuk kontrak. Oleh karena itu, teori ini menekankan bahwa perusahaan harus responsif kepada semua pemangku kepentingan. Apabila *contracting theory* memandang hukum sebagai cara untuk memastikan kebebasan dan efisiensi kontrak, *communitarian theory* memandang hukum sebagai alat untuk memastikan adanya distribusi kewajaran dan hasil yang diperoleh dari kontrak. *Communitarian theory* membuat manajemen bertanggung jawab kepada para pemangku kepentingan perusahaan.

2.9 Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Indonesia

Menurut Undang–Undang No.23 Tahun 2014, BUMD adalah badan usaha yang sebagian besar atau seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah. Melalui BUMD, pemerintah daerah dapat memaksimalkan peran dalam hal pembangunan ekonomi daerah. Dasar hukum munculnya BUMD adalah Undang–Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, tentang pokok-pokok Pemerintah di Daerah. Undang-Undang No. 23 tahun 2014, pasal 331 ayat empat, menjelaskan tujuan dari pendirian badan usaha milik daerah antara lain; (1) Memberikan manfaat perkembangan ekonomi untuk daerah (2) menyelenggarakan kemanfaatan umum, berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup masyarakat sesuai karakteristik, potensi daerah dengan tata kelola penyelenggaraan perusahaan yang baik (3) memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Secara umum, BUMD di Indonesia dibedakan berdasarkan kategori bidang usaha. Terdapat 15 kategori bidang usaha, mulai dari usaha pertanian, penggalian tambang, hiburan, penyedia jasa ilmiah, keuangan dan jasa hiburan, rekreasi. Data BPS Tahun 2014 menunjukkan ada 777 BUMD di Indonesia, yang terdiri atas 115 perusahaan milik Pemerintah Provinsi dan 662 perusahaan milik Pemerintah Kabupaten/Kota. Data perkembangan jumlah BUMD berdasarkan kepemilikan saham tahun 2016-2019 di Indonesia sebagai berikut:

Tabel 2. 1
Jumlah BUMD Menurut Kepemilikan Saham Tahun 2016-2019

Pemilik Saham	2016	2017	2018	2019
Provinsi	100	106	116	115
Kabupaten / Kota	623	602	631	662
Jumlah	723	708	747	777

Sumber: BPS, Statistik Keuangan 2019

Berdasarkan besaran aset, ekuitas dan laba pada tahun 2016, BUMD di Indonesia membukukan laba sebesar Rp 9,8 triliun, aset sebesar Rp 662 triliun dan ekuitas sebesar Rp 206 triliun. Bidang usaha keuangan memperoleh tingkat laba tertinggi dengan capaian Rp 7,9 triliun atau 81% mendominasi total laba BUMD pada tahun 2016. Secara umum, tingkat aset dan ekuitas bidang usaha keuangan masih yang tertinggi, yakni dengan total kepemilikan aset Rp 605 triliun atau 91% kontribusi pada total aset BUMD serta tingkat ekuitas sebesar Rp 175 triliun. BUMD di kategori real estate memiliki total aset, ekuitas, dan laba bersih. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tercatat memiliki delapan BUMD.

Hasil kinerja BUMD, layaknya sebuah perusahaan yang semuanya merupakan hasil perpaduan berbagai faktor kerja perusahaan, baik secara internal maupun eksternal yang saling mempengaruhi. Menurut Ghiselli & Brown dalam Setio Budi (2010), istilah efisiensi dimaknai, adanya perbandingan antara keluaran (*output*) dengan masukan (*input*). Kemampuan menghasilkan output secara maksimal dengan input yang ada, menjadi salah satu hasil kinerja yang baik. Urgensinya adalah bahwa Efisiensi merupakan ukuran yang menunjukkan bagaimana sebaiknya sumber-sumber daya ekonomi dialokasikan dalam proses produksi untuk menghasilkan output maksimal. Menurut Al-Delaimi dan Al-Ani (2006), efisiensi dalam hal ini efisiensi teknis, memiliki arti bahwa adanya kegiatan pemindahan input yang berbentuk fisik seperti tenaga kerja dan modal menjadi hasil (*output*) pada tingkat kinerja terbaik, ketika tidak terdapat input

yang terbuang dalam kegiatan produksi sejumlah output. BUMD merupakan aset penting bagi pemerintahan daerah untuk ikut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional dan daerah. BUMD atau dulu dikenal dengan istilah perusahaan daerah di Indonesia mulai ada pada zaman Hindia Belanda (*Nederlandsch-Indie*) dengan munculnya Provinciale-bedrijven, Gemeetebedrijven yang diatur menurut ketentuan ICW (*Indische Compabiliteit*) dan IBW (*Indische Bedrijvenwet*). Berkaitan dengan faktor sejarah berdirinya Perusahaan Daerah sebelum berlakunya UU No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah adalah keberadaan UU No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Daerah.

Perkembangan BUMD dalam lintas sejarah tidak mengalami banyak perubahan, baik secara struktur, jenis maupun karakteristik. Dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang No. 23 Tahun 2014 maka Pemerintah Daerah dapat menyesuaikan perubahan status (bentuk hukum BUMD) dan tata cara pengelolaan yang akan berimplikasi bagi pengelolaan BUMD serta kepemilikan modal BUMD sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 23 Tahun 2014. Aktivitas BUMD juga didasarkan kepada konsep-konsep dari suatu perseroan yang berlaku pada umumnya, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Akibatnya seandainya suatu perusdaingin melakukan aktivitasnya sering mengalami

kendala karena sifat perusda tidak seperti kegiatan suatu perseroan.

Pasca otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan hak kepada daerah untuk membentuk BUMD salah satu penggerak kegiatan otonomi daerah di daerahnya. Hal senada juga diungkapkan Mohamad Hoessein⁸ bahwa salah satu tujuan pendirian BUMD adalah untuk memberikan sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara.

Hal yang menjadi masalah tidak semua kegiatan usaha dapat dibentuk melalui pembentukan BUMD, karena banyak faktor yang harus diperhatikan dalam membentuk suatu BUMD di daerah otonom. Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD menyebutkan bahwa BUMD didirikan dengan tujuan, antara lain : 1) Memberikan manfaat bagi perekonomian daerah; 2) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang ber- mutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan 3) Memperoleh laba dan/atau keuntungan. Berdasarkan hal di atas dapat disimpulkan bahwa karakteristik BUMD secara garis besar memiliki sifat sosial dan sifat komersil yang dikuatkan oleh pendapat dari M. Natzir Said yang menyatakan bahwa BUMD di satu sisi bersifat komersil (*Commercial Corporation*) dan disisi lain bersifat sosial (*Social Service Corporation*). Dengan demikian, sifat dualitas ini perlu ditinjau dengan bentuk BUMD

sesuai dengan lapangan usahanya. Pengelolaan BUMD, baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroda, sesuai dengan ketentuan Pasal 343 Undang-Undang Nomo 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Paling tidak, harus memuat empat belas unsur, antara lain: tata cara penyertaan modal, organ dan pegawai, tata cara evaluasi, tata kelola perusahaan yang baik, perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan, kerjasama, penggunaan laba, penugasan Pemerintah Daerah, pinjaman, satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya, penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi, perubahan bentuk hukum, kepailitan, dan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

Payung hukum serta kesesuaian antar peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMD juga menjadi masalah tersendiri. Hubungan fungsional dan konsisten yang selaras (sejalan dan harmonis) antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan BUMD mempengaruhi efektifitas penerapan peraturan perundang-undangan (norma). Hans Kelsen dengan teori validitasnya mengatakan bahwa suatu norma (hukum) dianggap valid jika norma tersebut masuk dalam suatu tatanan yang sepenuhnya efektif. Efektifitas adalah kondisi dari validitas. Suatu norma dikatakan valid bukan karena norma tersebut efektif; melainkan jika tatanan yang melingkupi norma itu sepenuhnya efektif. Bagi kalangan pemda untuk membentuk suatu BUMD sering sebagai buah simalakama, karena pihak DPRD dan kepala daerah terlalu mudah untuk menetapkan suatu BUMD tanpa memikirkan segi perencanaan dan segi

pendanaan yang harus disiapkan oleh Biro Perekonomian dan Bappeda.

Di samping itu, adanya pengaturan yang tegas untuk membentuk suatu BUMD atas sektor usaha tertentu belum diatur dalam Undang-Undang. Jadi kehendak pemda untuk membentuk BUMD tanpa melihat sektor usaha yang akan dibentuk dimungkinkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Akibatnya APBD tersedot untuk melakukan penyertaan modal dasar pada suatu BUMD. Oleh sebab itu sudah saatnya perlu pengaturan dan pembatasan dalam pembentukan suatu BUMD di pemda. Bagi pemda upaya untuk memaksimalkan penerimaan APBD selain dana dari pemerintah pusat, seperti dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK), maka penerimaan APBD bertumpu pada PAD yang berasal dari keuntungan BUMD yang ada di daerah tersebut. Hanya saja bila dilihat dari APBD yang ada selama ini, maka hanya BUMD sektor perbankan dan sektor PAM yang lebih banyak memberikan kontribusi kepada PAD. Sementara itu, BUMD sektor lainnya belum bisa memberikan kontribusi kepada PAD. Implikasi Bentuk Hukum BUMD Perseroda tidak seperti Perumda yang memberikan pelayanan kepada masyarakat (public service), Perseroda dibentuk dengan tujuan untuk mengelola potensi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan menghasilkan keuntungan (profit oriented). Keuntungan Perseroda menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperlukan untuk pembangunan. Namun sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (3) huruf b PP Nomor 54 Tahun 2017, Perseroda dapat diubah bentuknya menjadi Perumda.

Terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut, PP Nomor 54 Tahun 2017 tidak mengatur apakah tujuan Perumda hasil perubahan bentuk hukum dari Perseroda juga ikut berubah, yaitu yang semula *profit oriented* berubah menjadi berorientasi ke pelayanan masyarakat.

Pertanyaan ini muncul karena UU Nomor 23 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 54 Tahun 2017 tidak memberikan petunjuk Perseroda yang seperti apa yang dapat berubah bentuk menjadi Perumda. Petunjuk yang diberikan hanyalah perubahan tersebut dapat dilakukan dalam rangka mencapai tujuan dan restrukturisasi, tanpa ada penjelasan tujuan seperti apa yang hendak dicapai sehingga perlu dilakukan perubahan bentuk dari Perseroda menjadi Perumda. Mengingat tujuan utama Perseroda adalah profit oriented, maka direksi Perseroda dituntut (Raisul Muttaqien, Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara (Bandung: Nusa Media, 2011)).

2.10 PT. Sulsel Citra Indonesia (SCI) Sebagai PERSERODA Provinsi

Sulawesi Selatan

Perumda yang memberikan pelayanan kepada masyarakat (public service), sementara Perseroda dibentuk dengan tujuan mengelola potensi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan menghasilkan keuntungan (profit oriented). Keuntungan Perseroda menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperlukan untuk pembangunan. Namun sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (3) huruf b PP Nomor 54 Tahun 2017, Perseroda dapat diubah bentuknya menjadi Perumda.

Terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut, PP Nomor 54 Tahun 2017 tidak mengatur apakah tujuan Perumda hasil perubahan bentuk hukum dari Perseroda juga ikut berubah, yaitu yang semula *profit oriented* berubah menjadi berorientasi ke pelayanan masyarakat.

Pertanyaan ini muncul karena UU Nomor 23 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 54 Tahun 2017 tidak memberikan petunjuk Perseroda yang seperti apa yang dapat berubah bentuk menjadi Perumda. Petunjuk yang diberikan hanyalah perubahan tersebut dapat dilakukan dalam rangka mencapai tujuan dan restrukturisasi, tanpa ada penjelasan tujuan seperti apa yang hendak dicapai sehingga perlu dilakukan perubahan bentuk dari Perseroda menjadi Perumda. Mengingat tujuan utama Perseroda adalah *profit oriented*, maka direksi Perseroda dituntut untuk dapat melakukan terobosan atau pun aksibisnis (*business action*) yang dapat menguntungkan Perseroda. Namun tidak tertutup kemungkinan aksi bisnis yang dilakukan oleh direksi justru menimbulkan kerugian pada Perseroda. Terkait dengan kerugian tersebut, direksi tidak perlu khawatir dipersalahkan selama direksi melakukan aksi bisnis dan kepengurusannya dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab, sesuai dengan maksud dan tujuan didirikannya Perseroda sebagaimana tercantum dalam anggaran dasarnya. Hal tersebut merupakan pelaksanaan dari tugas *fiduciary duties* dari direksi, yaitu tugas yang terbit secara hukum (*by the operation of law*) dari suatu hubungan *fiduciary* antara direksi dan perusahaan (Perseroda) yang dipimpinnya sehingga direksi harus mempunyai kepedulian dan

kemampuan (*duty of care and skill*), itikad baik, loyalitas, dan kejujuran terhadap perusahaan dengan derajat yang tinggi (*high degree*) (Fuady, 2003).

Dalam melaksanakan tugas *fiduciary duties*, direksi harus melaksanakan tugasnya dengan itikad baik (*Bona Fides*), *proper purpose*, tidak dengan kebebasan yang tidak bertanggung jawab (*Unfettered Discretion*), dan tidak memiliki benturan tugas dan kepentingan (*Conflict of Duty and Interest*). Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, tugas *fiduciary duty* dapat dilihat dalam:

1. Pasal 92 ayat (1): Direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan.
2. Pasal 92 ayat (2): Direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam UU No. 40 Tahun 2007 dan/atau anggaran dasar.
3. Pasal 97 ayat (1): Direksi bertanggung jawab atas pengurusan perseroan.
4. Pasal 97 ayat (2): Pengurusan perseroan wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab.

Mengenai BUMD Perseroda, maka secara konkrit, saham-saham yang telah ditempatkan dan disetor Pemerintah Daerah pada BUMD

merupakan bentuk kekayaan daerah yang dipisahkan dalam BUMD Perseroda. Sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, kekayaan daerah yang dipisahkan disebutkan termasuk ke dalam lingkup keuangan daerah. Dengan adanya kekayaan daerah yang dipisahkan yang termasuk lingkup keuangan daerah dalam BUMD maka menyebabkan ambiguitas tentang hukum kekayaan BUMD itu sendiri. Status uang badan hukum sangat erat kaitannya dengan tata cara pengelolaan dan pertanggungjawabannya. Eratnya keterkaitan ini mengandung implikasi konsekuensi yuridis, mengingat tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya diatur sendiri dan berbeda. Bagi badan hukum publik seperti Negara atau Daerah berbeda tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya dengan sebuah perseroan terbatas (Persero) (Usman, 2004).

Salah satu Perseroda yang ada di Indonesia adalah yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan yang selanjutnya disebut sebagai PT. Sulsel Citra Indonesia. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mendirikan Perusahaan Daerah Sulawesi Selatan (Perusda Sulsel) pada Tanggal 13 Juli 1976. Pada tahun 2020, dalam rangka menyesuaikan bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah dengan perkembangan dunia usaha, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT). Pansus DPRD Provinsi Sulawesi Selatan merekomendasikan agar usulan tersebut dapat

disetujui pada tanggal 13 Mei 2020, kemudian diterbitkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum PD Sulawesi Selatan menjadi Perseroan Terbatas pada tanggal 9 Juni 2020, dengan nama PT Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel).

PT. SCI (Perseroda Sulsel) adalah perusahaan yang menghadapi tantangan besar dalam operasionalnya, karena berdasarkan hasil pemeriksaan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan pada bulan Juni tahun 2021, perusahaan memulai dengan kondisi keuangan yang buruk, dengan nilai minus sebesar 2.200.000.000. kondisi ini menjadi tantangan tersendiri bagi perusahaan untuk segera memperbaiki manajemen dan strategi pengembangan. Sebagai modal awal, PT. SCI hanya memiliki penyertaan aset di beberapa tempat tanpa adanya bantuan penyertaan modal berupa dana tunai dari pemerintah. Oleh karena itu, para direksi perusahaan mengalihkan perhatiannya untuk segera melakukan upaya permohonan bantuan penyertaan modal kepada pemerintah. Upaya ini telah diusulkan dalam bentuk Ranperda penyertaan Modal melalui Biro Ekbangg kepada DPRD Sulawesi Selatan pada tahun 2022 dan 2023. Namun, hingga saat ini di tahun 2023, kebijakan tersebut belum terealisasi. Dalam situasi ini, para direksi dan komisaris perusahaan berusaha mencari sumber pendapatan dari luar agar perusahaan dapat bertahan. Upaya ini dilakukan dengan membangun kemitraan dan memaksimalkan pemanfaatan aset bangunan dan tanah milik perusahaan, serta menyewa aset pemerintah lainnya guna menghasilkan pendapatan yang layak bagi perusahaan.

Perusahaan melakukan kerjasama dan kemitraan di berbagai sektor, termasuk perparkiran, pengelolaan limbah, pemanfaatan dan pengelolaan energi terbarukan, distributor pupuk, penjualan solar, dan bisnis lainnya. Melalui upaya ini, PT. SCI berharap dapat membangun pendapatan yang stabil dan berkelanjutan. Dalam mengembangkan kerjasama dan kemitraan, perusahaan sangat berfokus pada peningkatan efisiensi operasional, peningkatan pelayanan kepada mitra dan pelanggan, serta memanfaatkan keahlian dan pengalaman dalam industri yang relevan. Dengan memanfaatkan aset bangunan dan tanah milik perusahaan secara optimal, PT. SCI berusaha untuk mencapai keuntungan yang lebih besar dan memperbaiki kondisi keuangan perusahaan secara bertahap.

Dengan adanya upaya yang berkelanjutan dan fokus pada pengembangan kerjasama dan kemitraan, PT. SCI berharap dapat mengatasi tantangan awalnya dan memperbaiki kinerja perusahaan. Perusahaan memiliki visi jangka panjang untuk menjadi entitas yang berkelanjutan dan menghasilkan keuntungan yang stabil bagi pemangku kepentingan. Dalam perjalanan ini, PT. SCI terus berusaha menghadapi tantangan dan mencari peluang untuk tumbuh dan berkembang di pasar yang kompetitif.

Dalam jangka panjang, PT. SCI (Perseroda Sulsel) berharap dapat memperoleh dukungan penyertaan modal dari pemerintah provinsi Sulawesi Selatan. Dengan adanya dukungan ini, perusahaan dapat lebih memperluas usahanya, mengembangkan unit bisnis yang baru, dan

meningkatkan kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Hingga saat itu tiba, PT. SCI akan terus berupaya memanfaatkan potensi aset yang dimiliki dan menjalin kemitraan yang saling menguntungkan untuk mencapai keberhasilan dalam menjalankan operasional bisnisnya.

Selama periode dua tahun, PT.SCI (Perseroda Sulsel) telah melaksanakan berbagai kegiatan dan kebijakan untuk mengembangkan bisnisnya dan meningkatkan pendapatan perusahaan. Adapun garis kebijakan yang dilakukan antara lain: Meningkatkan kualitas layanan disetiap unit bisnis yang dimiliki.

- 1) Meningkatkan peningkatan efisiensi operasional untuk mengurangi biaya produksi dan meningkatkan profitabilitas.
- 2) Mengadakan kerjasama strategis dengan pihak ketiga untuk memperluas jangkauan bisnis dan meningkatkan nilai tambah perusahaan.
- 3) Melakukan inovasi dan pengembangan bisnis untuk memenuhi persaingan dunia bisnis yang terus berkembang.
- 4) Melakukan peningkatan kapasitas produksi di unit bisnis yang memiliki potensi pertumbuhan yang baik.
- 5) Mengoptimalkan penggunaan sumber daya dan memperhatikan aspek keberlanjutan dalam setiap kegiatan operasional.
- 6) Mengembangkan karyawan melalui pelatihan dan

pengembangan kompetensi.

Dalam rangka mengembangkan bisnis dan berorientasi pada pendapatan perusahaan maka dilakukan perombakan manajemen terhadap unit bisnis yang eksisting dan telah berjalan. Penormalan unit bisnis dan strategi usaha yang dilakukan didasarkan pada kepercayaan dan pengemblengan kinerja yang maksimal dari semua karyawanperusahaan. Selain itu, dengan memanfaatkan label perusahaan sebagai milik pemerintah, kami berupaya membangun kerjasama dengan pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan barang dan jasa dinas dalam pemerintahan dengan menunjung tinggi nilai persaingan dengan perusahaan swasta lainnya.

2.11 Penelitian Terdahulu

Dalam rangka mengembangkan bisnis dan berorientasi pada pendapatan perusahaan maka dilakukan perombakan manajemen terhadap unit bisnis yang eksisting dan telah berjalan. Penormalan unit bisnis dan strategi usaha yang dilakukan didasarkan pada kepercayaan dan pengembangan kinerja yang maksimal dari semua karyawanperusahaan. Selain itu, dengan memanfaatkan label perusahaan sebagai milik pemerintah, kami berupaya membangun kerjasama dengan pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan barang dan jasa dinas dalam pemerintahan dengan menjunjung tinggi nilai persaingan dengan perusahaan swasta lainnya.

Tabel 2. 2
Perbandingan Penelitian Terdahulu

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Judul Penelitian Disertasi	Hasil Penelitian Disertasi	Persamaan Peneltiaan Disertasi	Perbedaan Penelitian Disertasi
1	Yudho Taruno Muryanto (2014)	Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan <i>Good corporate governance</i>	Hasil penelitian menunjukkan perlunya dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi produk hukum secara vertikal dari produk hukum dan horizontal yang mengatur tentang pengelolaan BUMD. Sinkronisasi secara vertikal dilakukan menurut hirarki tata urutan perundang-undangan dan sinkronisasi secara horizontal dilakukan dengan cara melakukan analisis seberapa jauh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang BUMD mempunyai hubungan fungsional secara konsisten.	Sama-sama meneliti <i>good corporate governance</i> pada badan usaha milik daerah	Penelitian ini menggunakan Alternatif model pengelolaan BUMD dalam rangka mewujudkan <i>Good corporate governance</i> dengan dua model yaitu: Konsep pengelolaan BUMD Non Persero dengan menggunakan swakelola mandiri dan model holding company dengan tipe prosedur terprogram dengan group usaha kombinasi.
2	Ambar Budhisilistya wati (2015)	Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola	Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan pengelolaan BUMD, dapat dirinci sebagai berikut :Terjadi tumpang tindih pengaturan	Sama-sama meneliti pengelolaan Badan Usaha milik Daerah sebagai Perseroda	Penelitian ini bertujuan menginventarisasi permasalahan dalam pengelolaan BUMD pada umumnya dan BUMD perseroda secara khusus, yang mencakup

		Perusahaan Yang Baik	sektoral tentang BUMD, permasalahan manajemen pengelolaan, permasalahan SDM, permasalahan pengawasan dan pembinaan BUMD, dan permasalahan restrukturisasi BUMD.		jenis dan bidang usaha, corporate structure, sumber daya manusia yang mengelola BUMD, dan manajemen yang digunakan untuk mengelola BUMD, serta menemukan strategi pengelolaan BUMD persero dalam rangka mewujudkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.
3	Zahra Safira Belanusa (2020)	Urgensi Penerapan <i>Good corporate governance</i> Pada Badan Usaha Milik Daerah Dalam Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi Melalui Kepemilikan Participating Interest	Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan penerapan <i>Good corporate governance</i> pada BUMD, dapat meningkatkan kinerja pimpinan BUMD sehingga berdampak pada keberlangsungan bisnis secara berkesinambungan.	Sama-sama meneliti penerapan <i>good corporate governance</i> pada Badan Usaha Milik Daerah	Penelitian ini menganalisis penerapan <i>Good corporate governance</i> yang bertujuan agar mengetahui pengelolaan minyak dan gas bumi oleh BUMD melalui kepemilikan participating interest.
4	Jonathan Halasson Togatorop (2021)	Analisis Yuridis Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (<i>Good corporate governance</i>) Pada Badan Usaha Milik Daerah	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan GCG pada PDAM Pesawaran sudah cukup sesuai, Namun, dalam pelaksanaan GCG pada PDAM Pesawaran masih ditemukan beberapa	Sama-sama meneliti Pengelolaan Perusahaan milik daerah berbasis <i>good corporate governance</i>	Penelitian ini berfokus pada penerapan, hambatan, serta upaya dalam mengatasi hambatan dalam penerapan prinsip-prinsip GCG pada PDAM Pesawaran dan bidang ilmu dalam penelitian ini termasuk dalam lingkup bidang ilmu

			hambatan, yaitu hambatan sumber daya, hambatan sikap pelaksana (disposisi), hambatan struktur birokrasi dan hambatan lingkungan politik.		Hukum Bisnis, khususnya Hukum Ekonomi dan Bisnis.
5	Like Monisa Wati (2012)	Pengaruh Praktek <i>Good corporate governance</i> terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan di Bursa Efek Indonesia (BEI)	Hasil dari penelitian menyimpulkan bahwa (1) Praktek GCG berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan perusahaan (ROE) pada perusahaan yang terdaftar di BEI dengan nilai signifikansi $0,037 < \alpha 0,05$, (2) Praktek GCG berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan perusahaan (NPM) pada perusahaan yang terdaftar di BEI dengan nilai signifikansi $0,011 < \alpha 0,05$.	Sama-sama meneliti pengaruh penerapan <i>good corporate governance</i> terhadap kinerja perusahaan	Penelitian ini tergolong penelitian kausatif yang bertujuan untuk meneliti pengaruh praktek GCG terhadap kinerja keuangan perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI).
6	Adhitya Agri Putra (2016)	Pengaruh <i>Good corporate governance</i> Terhadap Nilai Perusahaan	Hasil analisis menunjukkan bahwa Kepemilikan institusional, komposisi komisaris	Sama-sama meneliti tentang penerapan <i>good corporate governance</i>	Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh kepemilikan manajerial, kepemilikan institusional,

			independen dan ukuran dewan direksi berpengaruh terhadap nilai perusahaan, sedangkan kepemilikan manajerial tidak berpengaruh terhadap nilai perusahaan.	terhadap pengelolaan perusahaan	komposisi komisaris independen dan ukuran dewan direksi terhadap nilai perusahaan.
--	--	--	--	---------------------------------	--

Sumber: Diolah oleh peneliti, 2023

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini sebagaimana ditunjukkan pada tabel di atas, penjelasannya dapat dilihat pada uraian berikut ini.

Pertama, Yudho Taruno Muryanto (2014) yang berjudul Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan *Good corporate governance*. Penelitian ini menggunakan Alternatif model pengelolaan BUMD dalam rangka mewujudkan *Good corporate governance* dengan dua model yaitu: Konsep pengelolaan BUMD Non Persero dengan menggunakan swakelola mandiri dan model holding company dengan tipe prosedur terprogram dengan group usaha kombinasi. Hasil penelitian menunjukkan perlunya dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi produk hukum secara vertikal dari produk hukum dan horizontal yang mengatur tentang pengelolaan BUMD. Sinkronisasi secara vertikal dilakukan menurut hirarki tata urutan perundang-undangan dan sinkronisasi secara horizontal dilakukan dengan cara melakukan analisis

seberapa jauh peraturan perundang–undangan yang mengatur tentang BUMD mempunyai hubungan fungsional secara konsisten.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Ambar Budi Sulistyowati (2015) yang berjudul Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Penelitian ini bertujuan menginventarisasi permasalahan dalam pengelolaan BUMD. Pada umumnya BUMD perseroda secara khusus, yang mencakup jenis dan bidang usaha, corporate structure, sumber daya manusia yang mengelola BUMD, manajemen yang digunakan untuk mengelola BUMD, serta menemukan strategi pengelolaan BUMD Persero dalam rangka mewujudkan prinsip tata kelol perusahaan yang baik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan pengelolaan BUMD, dapat dirinci yaitu terjadinya tumpang tindih pengaturan sektoral tentang BUMD, permasalahan manajemen pengelolaan, SDM, pengawasan dan pembinaan BUMD, dan permasalahan restrukturisasi BUMD.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Zahra Safira Belanusa (2020) yang berjudul Urgensi Penerapan *Good corporate governance* Pada Badan Usaha Milik Daerah Dalam Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi Melalui Kepemilikan Participating Interest. Penelitian ini menganalisis penerapan *Good corporate governance* yang bertujuan agar mengetahui pengelolaan minyak dan gas bumi oleh BUMD melalui kepemilikan participating interest. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan penerapan *Good corporate governance* pada BUMD, dapat meningkatkan kinerja pimpinan BUMD

sehingga berdampak pada keberlangsungan bisnis secara berkesinambungan.

Keempat, penelitian yang dilakukan oleh Jonathan Halasson Togatorop (2021) yang berjudul Analisis Yuridis Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good corporate governance*) Pada Badan Usaha Milik Daerah. Penelitian ini berfokus pada penerapan, hambatan, serta upaya dalam mengatasi hambatan dalam penerapan prinsip-prinsip GCG pada PDAM Pesawaran dan bidang ilmu dalam penelitian ini termasuk dalam lingkup bidang ilmu Hukum Bisnis, khususnya Hukum Ekonomi dan Bisnis. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan GC pada PDAM Pesawaran sudah cukup sesuai, Namun, dalam pelaksanaan GCG pada PDAM Pesawaran masih ditemukan beberapa hambatan, yaitu hambatan sumber daya, sikap pelaksana (disposisi), struktur birokrasi dan lingkungan politik.

Kelima, penelitian yang dilakukan oleh Like Monisa Wati (2012) yang berjudul Pengaruh Praktek *Good corporate governance* terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan di Bursa Efek Indonesia (BEI). Penelitian ini tergolong penelitian kausatif yang bertujuan untuk meneliti pengaruh praktek GCG terhadap kinerja keuangan perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI). Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa 1) praktik GCG berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan perusahaan (ROE) pada perusahaan yang terdaftar di BEI dengan nilai signifikansi $0,037 < \alpha 0,05$, 2) Praktek GCG berpengaruh positif dan

signifikan terhadap kinerja keuangan perusahaan (NPM) pada perusahaan yang terdaftar di BEI dengan nilai signifikansi $0,011 < \alpha 0,05$.

Keenam, penelitian yang dilakukan oleh Adhitya Agri Putra (2016) dengan judul Pengaruh *Good corporate governance* Terhadap Nilai Perusahaan. Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh kepemilikan manajerial, kepemilikan institusional, komposisi komisaris independen dan ukuran dewan direksi terhadap nilai perusahaan. Hasil analisis menunjukkan bahwa Kepemilikan institusional, komposisi komisaris independen dan ukuran dewan direksi berpengaruh terhadap nilai perusahaan sedangkan kepemilikan manajerial tidak berpengaruh terhadap nilai perusahaan.

2.12 Kerangka Pikir

Corporate governance terkait erat dengan kepercayaan publik terhadap perusahaan dan iklim bisnis negara. *Corporate governance* merupakan salah satu landasan sistem ekonomi pasar untuk mencapai keberhasilan. Oleh karena itu, menurut Hopt (2013), *corporate governance* yang tidak efektif merupakan salah satu faktor yang dapat memicu krisis dalam suatu perusahaan. Salah satu cara untuk mencapai kesuksesan perusahaan adalah dengan memiliki *good corporate governance* dan peduli terhadap masyarakat dan lingkungan.

Penerapan *Good corporate governance* diharapkan mampu memberikan efek positif pada perusahaan dan khususnya pada organisasi publik seperti perusahaan milik daerah yang merupakan perpanjangan

tangan pemerintah daerah dalam mengelola aset dan potensi daerah untuk memberikan kontribusi dari sisi financial. Salah satu tujuan didirikannya suatu perusahaan adalah untuk mencari keuntungan atau laba. Apapun konstruksi dan sistem yang diberlakukan dalam perusahaan tersebut. Kondisi demikian berlaku juga ketentuan dalam Badan Usaha Milik daerah (BUMD), terlebih lagi saat ini banyak BUMD yang berbentuk perseroan.

Good corporate governance secara definitif merupakan sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan yang menciptakan nilai tambah untuk semua *stakeholder* (Monks, 2003). Terdapat dua hal yang ditekankan dalam konsep ini, pertama, pentingnya hak pemegang saham untuk memperoleh informasi dengan benar dan tepat pada waktunya dan, kedua, kewajiban perusahaan untuk melakukan *disclosure* secara akurat, tepat waktu, transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan, dan *stakeholder*

Ada empat prinsip utama yang diperlukan dalam pendekatan *good corporate governance* yaitu *Fairness, transparency, accountability, dan responsibility* (Kaen dan Shaw, 2003). Keempat prinsip tersebut penting karena penerapan prinsip *good corporate governance* secara konsisten terbukti dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan dan juga dapat menjadi penghambat aktivitas rekayasa kinerja yang mengakibatkan laporan keuangan tidak menggambarkan nilai fundamental perusahaan (Kaen, 2003; Shaw, 2003). Keempat prinsip-prinsip utama dalam konsep *good corporate governance* yang dikemukakan oleh Kaen dan Shaw (2003)

digunakan dalam mengkonstruksi kerangka pikir dalam penelitian ini.

Transparansi didefinisikan sebagai keterbukaan informasi, baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam mengungkapkan informasi material dan aktivitas perusahaan yang relevan (Kaen & . Transparansi merujuk pada kewajiban PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan untuk memberikan informasi yang cukup dan akurat tentang operasinya kepada para *stakeholder*, termasuk pemegang saham, karyawan, pemerintah, dan masyarakat pada umumnya. Transparansi merupakan salah satu cara untuk memastikan bahwa perusahaan dijalankan secara etis dan bertanggung jawab, karena dengan memberikan informasi yang cukup, para *stakeholder* dapat memahami bagaimana perusahaan tersebut dijalankan dan membuat keputusan yang tepat terkait dengan perusahaan tersebut.

Akuntabilitas adalah kejelasan fungsi, struktur, sistem dan pertanggungjawaban organ-organ perusahaan sehingga proses pengolahan pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan dilakukan dengan baik dan efektif. Jika prinsip akuntabilitas diterapkan secara efektif, maka ada kejelasan fungsi, hak, kewajiban, wewenang dan tanggung jawab. Dengan adanya kejelasan ini, perusahaan akan terhindar dari masalah *conflict of interest*.

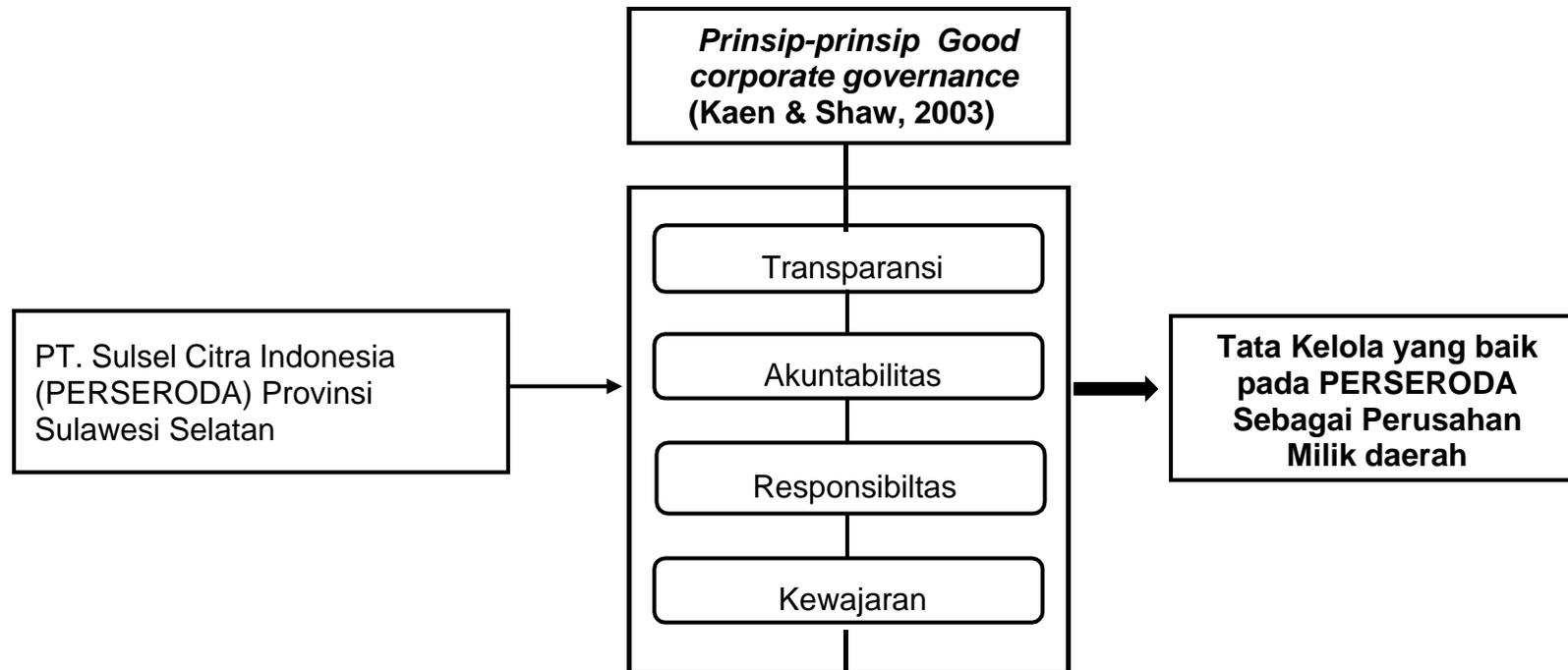
Responsibilitas akan terbentuk ketika pelaksanaan pengelolaan pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan

tanggungjawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang. Perusahaan maupun pimpinan dan manajer perusahaan melakukan kegiatannya secara bertanggung jawab dan mendapat pengakuan sebagai good corporate citizen (Kaen;2003; Shaw, 2003).

Kewajaran (*Fairness*) bisa didefinisikan sebagai perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian serta peraturan perundangan yang berlaku. *Fairness* juga mencakup adanya kejelasan hak-hak pemodal, sistem hukum dan penegakan peraturan untuk melindungi hak-hak investor – khususnya pemegang saham minoritas dari berbagai bentuk kecurangan.

Pada upaya pencapaian keadilan, pelaksanaan kegiatan perusahaan pada PT. Sulsel Citra Indonesia sebagai PERSERODA Provinsi Sulawesi Selatan harus memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasar asas kewajaran, kesetaraan, dan keadilan. Salah satunya dengan memberikan kesempatan kepada pemangku kepentingan untuk memberikan masukan dan pendapat bagi kepentingan perusahaan.

Gambar 2. 1
Kerangka Konsep Penelitian



Sumber: Diolah oleh peneliti, 2023

2.13 Nilai-Nilai kebudayaan

Nilai merupakan kualitas ketentuan yang bermakna bagi kehidupan manusia perorangan, masyarakat, bangsa, dan negara. Kehadiran nilai dalam kehidupan manusia dapat menimbulkan aksi dan reaksi, sehingga manusia akan menerima atau menolak kehadirannya. Sebagai konsekuensinya, nilai akan menjadi tujuan hidup yang ingin diwujudkan dalam kenyataan kehidupan sehari-hari. Sebagai contohnya, nilai keadilan dan kejujuran, merupakan nilai-nilai yang selalu menjadi kepedulian manusia untuk dapat diwujudkan dalam kenyataan. Nilai adalah sesuatu yang baik yang selalu diinginkan, dicita-citakan dan dianggap penting oleh seluruh manusia sebagai anggota masyarakat, karena itu sesuatu dikatakan memiliki nilai apabila berguna dan berharga. Nilai kebenaran, nilai estetika, baik nilai moral, religius dan nilai agama (Setiadi, 2006).

Budaya merupakan suatu totalitas nilai, tata sosial, tata laku manusia yang diwujudkan dalam pandangan hidup, falsafah Negara dalam berbagai sisi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang menjadi asa untuk melandasi pola perilaku dan tata struktur masyarakat yang ada. Berdasarkan uraian di atas dapat kita tarik kesimpulan, bahwa bagi ilmu sosial, arti budaya adalah amat luas, yang meliputi kelakuan dan hasil kelakuan manusia, yang teratur oleh tata kelakuan yang dapat dilakukan dengan belajar dan semuanya tersusun dalam kehidupan masyarakat. Budaya dan segenap hasilnya muncul dari tata cara hidup yang merupakan kegiatan manusia atas budaya yang bersifat abstrak (idea) nilai budaya hanya bisa diketahui melalui badan dan jiwa, sementara tata cara hidup manusia dapat diketahui oleh pancaindera.

Nilai budaya merupakan konsep abstrak mengenai masalah besar dan bersifat umum yang sangat penting serta bernilai bagi kehidupan masyarakat. Nilai

budaya itu menjadi acuan tingkah laku sebagian besar anggota masyarakat yang bersangkutan, berada dalam alam pikiran mereka dan sulit untuk diterangkan secara rasional.

2.14 Budaya Sulawesi Selatan

Setiap wilayah provinsi di Indonesia tentunya memiliki ciri khas suku dan kebudayaan masing-masing. Salah satunya adalah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kota Makassar sebagai ibu kota. Secara umum, Provinsi Sulawesi Selatan memiliki empat suku bangsa, yaitu Suku Bugis, Makassar, Mandar, dan Toraja. Meskipun keempat suku tersebut memiliki ciri khas masing-masing, namun memiliki beberapa adat istiadat dan falsafah yang sama yang dijadikan sebagai landasan dalam membangun interaksi sosial.

1. *Siri Na Passe'*

Siri' adalah suatu sistem nilai sosio kultural yang mencerminkan esensi dari prinsip pertahan harga diri dan martabat manusia, baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat. Konsep ini mengajarkan arti penting menjaga integritas pribadi mempertahankan harkat dan martabat, baik diri sendiri maupun orang lain, serta kelompok di mana seseorang berada.

Siri' mengajarkan kita untuk menjaga marwah diri dan kelompok, sementara *pesse'* membimbing kita untuk berperan aktif dalam menciptakan lingkungan yang adil dan beradab, serta memiliki semangat pantang menyerah dalam menjalani perjalanan hidup. Keduanya, dalam

harmonisasi yang kokoh, membentuk pondasi yang kuat bagi semangat kerja dan dedikasi dalam menjalani kehidupan sehari-hari.

2. *Kualleangi Tallanga Na Toalia*

Kualleangi tallanga na toalia adalah falsafah hidup masyarakat Bugis Makassar dalam menjalani kehidupannya sebagai makhluk sosial. Filosofi ini mengandung dua makna nilai yang sangat tinggi yang harus ditanamkan dalam diri masyarakat Sulawesi Selatan yaitu nilai pantang menyerah dan kerelaan berkorban. Nilai ini harus tertanam dalam diri manusia sebagai bentuk manifestasi dari nilai-nilai kearifan lokal yang dapat mendorong kelangsungan bermasyarakat untuk selalu berusaha, berjuang, gigih berani demi menggapai hal yang dicita-citakan meskipun harus memilih menyerahkan milik hidupnya yang terakhir yaitu "nyawa".

Dengan menganut konsep tersebut atau yang binya dikenal sebagai "Sekali layar terkembang, pantang surut ke pantai", kita memupuk keyakinan dalam diri untuk terus maju, melampaui batasan-batasan, dan menjalani perjalanan karier dengan tekad dan semangat yang tak tergoyahkan. Dalam setiap langkah yang diambil, kita tetap berpegang pada komitmen untuk berusaha dengan sepenuh hati, tanpa mengenal kata menyerah, sehingga dapat meraih hasil yang maksimal dan menggapai puncak keberhasilan.

2.15 Budaya Perseroda

Dalam melakukan pekerjaan di PERSERODA setiap karyawan yang bekerja harus mampu memperlihatkan bentuk loyalitas yang ditunjukkan

ketika perusahaan mengalami kondisi yang tidak menguntungkan secara pribadi. karyawan bekerja dengan berpegang pada nilai-nilai budaya *siri na passe*. Adapun sikap positif dari pengaplikasian nilai budaya *siri' na passe* adalah individu akan bekerja untuk meningkatkan potensi yang ada pada dirinya. Individu juga akan berusaha mentaati peraturan yang berlaku di masyarakat, menjaga amanah yang telah diterima, dan menjunjung tinggi nilai-nilai kejujuran dalam bekerja. Berdasarkan beberapa hal tersebut, *siri' na passe* dapat dijadikan pedoman hidup untuk menumbuhkan sikap positif serta membuat hidup lebih berguna dan bermakna. Sehingga individu bekerja bukan karena hadiah atau imbalan yang akan diterima, tetapi untuk mendapatkan kepuasan diri.

PERSERODA juga mengadopsi nilai budaya dari ucapan “Kualleangnga tallanga na-toalia” atau nilai “Sekali layar terkembang, pantang biduk surut ke pantai”. Ungkapan ini membekali kami dengan semangat untuk terus maju, melampaui batasan diri, dan mengatasi segala tantangan yang mungkin muncul. Seperti layar kapal yang tidak surut ke pantai, nilai yang tertanam di perusahaan yaitu memegang teguh semangat pantang menyerah dalam menghadapi rintangan.

Dalam konteks bekerja, makna dari ungkapan ini adalah bahwa setelah kita berkomitmen untuk melakukan sesuatu, maka pantang untuk mengurungkan niat atau menyerah di tengah jalan. Meskipun mungkin menghadapi tantangan atau kesulitan, kita harus tetap melanjutkan dengan tekad yang kuat, sama seperti kapal yang terus berlayar walaupun

menghadapi ombak dan badai. Keyakinan ini mengajarkan kita untuk memiliki semangat pantang menyerah dan terus berusaha tanpa henti untuk mencapai tujuan yang telah kita tentukan.

Selain itu, konsep ini juga mencerminkan tentang pentingnya memaksimalkan peluang yang ada. Layaknya kapal yang mengibarkan layar saat angin datang, kita juga perlu mengambil tindakan ketika ada peluang yang muncul. Keyakinan ini mendorong kita untuk selalu siap dan proaktif dalam menghadapi perubahan dan kesempatan baru dalam dunia kerja.