

PENERAPAN PRINSIP GOOD CORPORATE GOVERNANCE PADA PERUSAHAAN DAERAH PASAR SURYA SURABAYA

Sifaul Qolbia

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

ABSTRACT

This study aims to describe the implementation principles as well as roles between Good Corporate Governance (GCG) on managing PD Pasar Surya Surabaya according to the basic guidelines of Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG). This study uses qualitative descriptive methods with purposive sampling to determine the informant. Data were gathered by observation, in-depth interviews, and document studies. Data triangulation were used to legitimate the data. Furthermore the analysis technique done by data reduction, data presentation, and conclusion.

The conclusion of this study indicates that the implementation of GCG principles in PD Pasar Surya is not optimal. From the whole fifth GCG principles which implemented by PD Pasar Surya, two principles are well implemented, they are Transparency and Equality and Fairness, while the others three such as Accountability, Responsibility, and Independency are still not optimal yet. Due to lack of commitment in the implementation of corporate management and the less involvement of Surabaya City Government itself to create such a good environment which caused GCG is not optimally implemented in PD Pasar Surya Surabaya, so that, the effects are in poor service performance and dividend contribution of PD Pasar Surya towards Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Keywords: Transparency, Accountability, Responsibility, Independency, Equality and Fairness

Pendahuluan

Aspek utama dalam manajemen penerimaan daerah yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD). PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah. PAD selalu dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pusat. Pada prinsipnya semakin besar kontribusi PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) suatu daerah, maka akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah dari prinsip secara nyata dan bertanggung jawab.

Sesuai Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PAD merupakan bentuk nyata dari desentralisasi fiskal, dan terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Daerah

otonom harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri dalam upaya memperbaiki posisi fiskal daerah atau PAD. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat harus sekecil mungkin sehingga PAD harus menjadi bagian keuangan terbesar.

Terdapat lima penyebab utama rendahnya PAD, sehingga menyebabkan tingginya ketergantungan daerah terhadap pusat, yaitu : (1) Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah (bagian laba BUMD); (2) Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan; (3) Hanya sedikit pajak daerah yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan; (4) Bersifat politis; (5) Kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Kuncoro, 2004:13-14).

Upaya meningkatkan kemandirian pembiayaan dalam rangka mengurangi ketergantungan dari pusat, perlu dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya, dengan cara

meningkatkan penerimaan dari perpajakan dan retribusi daerah, selain itu pemerintah Kota Surabaya perlu mengoptimalkan kinerja dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam pandangan Davey (1998), salah satu sumber-sumber pendapatan regional yang sangat potensial adalah berasal dari Badan Usaha (*enterprise*). BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap PAD baik dalam bentuk dividen atau pajak (BPK, 2014:2).

BUMD adalah perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah. Sedangkan istilah BUMD menurut Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Bentuk dari BUMD menurut undang-undang tersebut dapat berupa Perusahaan Umum Daerah (seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah) dan Perusahaan Perseroan Daerah (berbentuk PT dengan saham seluruhnya atau paling sedikit 51 % dimiliki oleh satu daerah).

Sebagai salah satu pelaku ekonomi daerah, BUMD diharapkan menjadi salah satu penggerak bagi perekonomian daerah, antara lain melalui kegiatan usaha dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat baik berupa barang maupun jasa. Pada Kota Surabaya saat ini kesan umum tentang keberadaan BUMD adalah tidak efisien, dan tidak dapat memberikan sumbangan yang berarti kepada PAD Kota Surabaya. Kepala Bagian Perekonomian dan Usaha Daerah Kota Surabaya, Khalid, memaparkan bahwa kinerja perusahaan daerah milik Pemkot Surabaya belum sesuai harapan. Terutama pelayanan yang belum maksimal dan setoran pendapatan yang kecil (Jawa Pos, 2015). Saat ini, kontribusi laba BUMD yang ada di Surabaya terhadap PAD Kota Surabaya terbilang masih minim. Sekertaris Kota (Sekkota) Surabaya, Hendro Gunawan mengatakan, kontribusi BUMD nilainya kurang dari 10% dari total PAD, dan tidak semua perusahaan plat merah ini berhasil mencetak laba yang besar, bahkan ada BUMD yang merugi (Seputar Indonesia, 2014).

Tabel I.1

Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2010- 2013

(Dalam miliar rupiah)

Pendapatan Asli Daerah	2010	2011	2012	2013	Rata-rata kontribusi
Pajak Daerah	525.403	1.488.358	1.852.997	2.154.652	75 %
Retribusi Daerah	183.312	209.834	183.482	229.680	10 %
Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	63.304	75.962	97.696	111.967	4 %
Lain-Lain PAD yang sah	136.627	112.359	145.457.161	295.279	11%

Sumber : Dokumen Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Surabaya, DPPK Kota Surabaya

Pada tabel di atas komposisi penerimaan dalam struktur PAD Kota Surabaya, masih didominasi oleh pajak daerah dan retribusi daerah. Penerimaan dari sektor pajak daerah berkontribusi sebesar 75 persen dari total PAD Kota Surabaya. Sedangkan dari sektor retribusi dan lain-lain pendapatan PAD yang sah, masing-masing berkontribusi 10 persen dan 11 persen, sedangkan dari sektor laba BUMD berkontribusi sebesar 4 persen.

Berdasarkan tabel di atas dapat disimpulkan, bahwa secara umum BUMD Kota Surabaya belum mampu memberikan peranan yang berarti dalam rangka turut melaksanakan pembangunan daerah yang bermuara pada peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. BUMD sebagai perusahaan daerah belum mampu mencapai tujuan didirikannya dan belum mampu memanfaatkan peluang untuk menyokong PAD. Menurut Sedarmayanti minimnya kontribusi laba BUMD terhadap PAD Kota Surabaya menunjukkan kinerja BUMD yang rendah, sehingga tidak mampu memberikan kontribusi secara optimal, baik untuk kepentingan para pemilik, *stakeholder*, karyawan, masyarakat maupun pihak terkait lainnya (Sedarmayanti, 2007:50). Hal ini menunjukkan belum optimalnya peran BUMD dalam penerimaan Kota Surabaya, sehingga pemerintah Kota Surabaya perlu mengadakan perbaikan tata kelola BUMD agar dapat lebih menyokong PAD.

PD Pasar Surya merupakan salah satu bentuk Perusahaan Daerah yang ada di Kota Surabaya, dimana badan usaha ini dibentuk oleh Pemda yang tugasnya bergerak di bidang

pengadaan, dan pengelolaan pasar tradisional di Kota Surabaya. PD Pasar Surya dalam era otonomi daerah ini semakin dituntut untuk meningkatkan kontribusinya terhadap PAD Surabaya. Dalam realisasinya, kontribusi hasil laba PD Pasar Surya kepada Pemerintah Kota Surabaya masih relative kecil yaitu kurang dari 1 % dari total PAD Surabaya. Sehingga perlu upaya meningkatkan tata kelola perusahaan agar mampu menghasilkan keluaran yang lebih baik.

Tabel I.2

**Kontribusi Hasil Laba PD Pasar Surya
Terhadap PAD Kota Surabaya**

(Tahun 2010-2014)

Tahun	Hasil Laba	PAD	Kontribusi
2010	1.587.975.084	908.647.775.730	0,17 %
2011	447.933.805	1.886.514.301.581	0,02 %
2012	952.646.450	2.279.613.343.833	0,04 %
2013	1.756.068.600	2.791.580.050.710	0,06 %
2014	2.041.117.100	3.307.323.863.978	0,06 %

Sumber : Dokumen Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Surabaya, DPPK Kota Surabaya

Berdasarkan tabel di atas, dapat terlihat peranan laba PD Pasar Surya Surabaya terhadap PAD Surabaya sangat minim sekali, jauh di bawah 1 %. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir rasio hasil laba PD Pasar Surya terhadap PAD Surabaya selalu mengalami peningkatan. Secara nominal rata-rata kenaikannya selama tahun 2010-2014 adalah 16 %. Namun jika dilihat dari kontribusinya terhadap PAD hasil laba yang disumbangkan sangat minim sekali, bahkan setiap tahunnya tidak mengalami peningkatan yang signifikan. Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa kontribusi hasil laba PD Pasar Surya terhadap PAD Kota Surabaya mengalami keadaan fluktuatif. Kontribusi setiap tahunnya masih di bawah 1 %. Sehingga PD Pasar Surya sebagai BUMD Kota Surabaya belum mampu mencapai tujuan didirikannya dan belum mampu memanfaatkan peluang untuk menyokong PAD.

Sementara itu, PD Pasar Surya juga belum sepenuhnya mampu memberikan pelayanan publik dalam bidang pengadaan, dan pengelolaan pasar tradisional di Kota Surabaya.

Dari hasil penelitian yang dilakukan Kusri, kelemahan dalam pemberian pelayanan oleh PD Pasar Surya seperti : (1) Kondisi fisik pasar yang tidak terawat; (2) Kurangnya promosi pasar; (3) Tidak optimalnya dalam pemanfaatan ruang jual; (4) Tidak memiliki strategi perencanaan yang baik; (5) Terbatasnya akses pemodal; (6) Buruknya manajemen pemodal; (7) Lingkungan yang kotor; (8) Sarana dan prasarana yang tidak memadai (Kusri, 2010). Dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya terhadap kinerja PD Pasar Surya juga menunjukkan banyak pekerjaan yang harus segera diselesaikan. Menurut Khalid, selaku Kepala Bagian Perekonomian dan Usaha Daerah, menyebutkan selama ini konsep pasar masih campur aduk (yang grosir dan eceran tidak dibedakan), secara fisik masih banyak pasar yang kumuh, selama 30 tahun terakhir belum pernah ada perbaikan pasar (Jawapos, 2015). Lemahnya kemampuan pemberian pelayanan ini mengakibatkan pasar-pasar tradisional sepi dari pengunjung. Berangkat dari rendahnya dalam pemberian pelayanan dan minimnya kontribusi laba BUMD terhadap PAD, maka ke depan diperlukan implementasi tata kelola yang baik pada BUMD milik Pemkot Kota Surabaya ini, dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dalam BUMD di Indonesia merupakan tuntutan zaman agar perusahaan-perusahaan daerah yang ada jangan sampai terlindas oleh persaingan global yang semakin keras. Demikian halnya dengan BUMD milik Pemerintah Kota Surabaya juga dituntut untuk menerapkan prinsip *Good Corporate Governance* dalam pengelolaannya. BUMD dikatakan sudah menerapkan *Good Corporate Governance* adalah BUMD yang mampu mengelola perusahaannya dengan prinsip *transparency* (keterbukaan), *accountability* (dapat dipertanggung jawabkan), *fairness* (kesetaraan), kemandirian, dan *sustainability* (kelangsungan).

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimanakah penerapan prinsip dan peranan antar tiga pilar *Good Corporate Governance* pada pengelolaan PD Pasar Surya Surabaya ?”

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk

menggambarkan penerapan prinsip serta peran antar tiga pilar *Good Corporate Governance* pada pengelolaan PD Pasar Surya Surabaya sesuai dengan pedoman pokok Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG).

Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini meliputi :

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan dan menjawab keraguan akademik mengenai implementasi prinsip *Good Corporate Governance* pada pengelolaan perusahaan BUMD. Selain itu diharapkan pula dapat menjadi bahan rujukan untuk penelitian selanjutnya sekaligus pendorong pengembangan konsep *Good Governance* pada bidang Ilmu Administrasi Negara kedepannya.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis dalam penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan sebagai rekomendasi kepada perusahaan daerah dan BUMD di Surabaya khususnya PD Pasar Surya untuk mengatur dan mengelola perusahaan dengan memasukan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). Sehingga pengelola BUMD dapat menajalankan fungsinya sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat dan sebagai sumber PAD kota Surabaya.

Kerangka Konseptual *Good Governance*

Good governance dapat diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Konsep “baik” dalam lingkup ini adalah sesuai dengan prinsip dasar *good governance*. *Good governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholder*, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan mengamati asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas (*World Conference on Governance*, UNDP, 1999) (dalam Sedarmayanti, 2009 :276).

Good dalam *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam Sedarmayanti (2009) mengandung dua

pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau 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 dan efisien dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Good Corporate Governance

Good Corporate Governance menurut Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG,2006) adalah salah satu pilar dari sistem ekonomi pasar. *Corporate Governance* berkaitan erat dengan kepercayaan baik terhadap perusahaan yang melaksanakannya maupun terhadap iklim usaha di suatu negara. Penerapan *Good Corporate Governance* mendorong terciptanya persaingan yang sehat dan iklim usaha yang kondusif. Oleh karena itu diterapkannya GCG oleh perusahaan-perusahaan di Indonesia sangat penting untuk menunjang pertumbuhan dan stabilitas ekonomi yang berkesinambungan.

Menurut OECD (*Organization for Economic Co-Operation and Development*) *Good Corporate Governance* merupakan suatu bentuk hubungan antara manajemen suatu perusahaan, *board of directors*, pemegang saham, dan *stakeholder* lainnya. Hubungan ini meliputi berbagai aturan dan insentif terbentuknya struktur dan tujuan perusahaan yang pasti, dan cara mencapai tujuan serta pengawasan kinerja perusahaan (dalam Sutedi, 2011:30).

Pedoman umum *Good Corporate Governance* dari Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) menyatakan *good corporate governance* diperlukan dalam rangka :

1. Mendorong tercapainya kesinambungan perusahaan melalui pengelolaan yang didasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, serta kesetaraan dan kewajiban.
2. Mendorong pemberdayaan fungsi dan kemandirian masing-masing organ perusahaan, yaitu Dewan Komisaris, Direksi dan Rapat Umum Pemegang Saham.

3. Mendorong pemegang saham, anggota Dewan Komisaris dan anggota Direksi agar dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakannya dilandasi oleh nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.
4. Mendorong timbulnya kesadaran dan tanggung jawab sosial perusahaan terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan.
5. Mengoptimalkan nilai perusahaan bagi pemegang saham dengan tetap memperhatikan pemangku kepentingan lainnya.
6. Meningkatkan daya saung perusahaan secara nasional maupun internasional, sehingga meningkatkan kepercayaan pasar yang dapat mendorong arus investasi dan pertumbuhan ekonomi nasional yang berkesinambungan.

Penerapan *Good Corporate Governance* yang efektif dapat memberikan sumbangan yang penting dalam memperbaiki kondisi perekonomian, serta menghindari terjadinya krisis dan kegagalan serupa di masa depan. Menurut Daniri Mas Achmad, dengan menerapkan *Good Corporate Governance* yang baik akan memberikan manfaat sebagai berikut (Daniri, 2006:15-16) :

1. Peningkatan kinerja perusahaan melalui *supervise* atau pemantauan kinerja manajemen dan adanya akuntabilitas manajemen terhadap pemangku kepentingan lainnya, berdasarkan kerangka aturan dan peraturan yang berlaku.
2. Memberikan kerangka acuan yang memungkinkan pengawasan berjalan efektif sehingga tercipta mekanisme *checks and balances* di perusahaan.
3. Mengurangi *agency cost* yaitu suatu biaya yang harus ditanggung pemegang saham sebagai akibat pendelegasian wewenang kepada pihak manajemen.
4. Mengurangi biaya modal (*cost of capital*) , yaitu sebagai dampak dari pengelolaan perusahaan yang baik menyebabkan tingkat bunga atas dana atau sumber daya yang dipinjam oleh perusahaan semakin kecil seiring dengan turunnya tingkat resiko perusahaan.
5. Meningkatkan nilai saham perusahaan sekaligus dapat meningkatkan citra perusahaan di mata publik dalam jangka panjang.

Hasil penelitian Beasley dkk. (1996) dan Abbott dkk (2000) menunjukkan bahwa penerapan *Corporate Governance* dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan. Dengan berbagai manfaat dan keuntungan yang dapat diberikan oleh penerapan *Good Corporate Governance* sebagaimana disebutkan di atas, wajar kiranya semua perusahaan publik menerapkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dalam sistem pengelolaannya.

Tata kelola perusahaan yang baik (GCG), dicirikan dengan terselenggaranya prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*. *Corporate Governance* mengandung prinsip-prinsip yang melindungi kepentingan perusahaan, pemegang saham, manajemen, *board of directors*, dan investor, serta pihak-pihak yang terkait dengan perusahaan. Secara umum terdapat lima prinsip dasar *Good Corporate Governance* yaitu : *transparency*, *accountability*, *responsibility*, *independency*, dan *fairness*. Prinsip-prinsip tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. *Transparency* (Keterbukaan)

Transparansi dapat diartikan sebagai keterbukaan informasi, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.

2. *Accountability* (Akuntabilitas)

Akuntabilitas adalah kejelasan fungsi, struktur, sistem dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.

3. *Responsibility* (Pertanggungjawaban)

Pertanggungjawaban perusahaan adalah kesesuaian (kepatuhan) di dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku.

4. *Independency* (Kemandirian)

Independensi atau kemandirian adalah suatu keadaan dimana perusahaan suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

5. *Fairness* (Kesetaraan dan Kewajaran)

Secara sederhana kesetaraan dan 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.

Pilar Pendukung *Good Corporate Governance*

Good Corporate Governance dapat memberikan kerangka acuan yang memungkinkan pengawasan berjalan efektif, sehingga dapat tercipta mekanisme *checks and balance* di perusahaan. Oleh karena itu penerapan *Good Corporate Governance* karena terdapat dua peran lain yang diperankan oleh pihak eksternal perusahaan yang harus ditaati dan dilayani agar kepuasan kedua pihak tersebut dapat memberikan jaminan bagi keberlangsungan perusahaan di masa mendatang. Prinsip dasar yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pilar adalah :

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

Gambaran interaksi ketiga pilar pendukung dalam penyelenggaraan "*Good Corporate Governance*" selengkapnya dapat dilihat dalam gambar di bawah ini :

Gambar 1.2

Interaksi Tiga Pilar *Good Corporate Governance*

Sumber : Mahifal, To Know the Guidance of Good Corporate Governance in Indonesia, 2011 : 5

Tiga pilar pendukung tersebut mempunyai peran masing-masing untuk mendukung penerapan *Good Corporate Governance*. Perananan tiga pilar *Good Corporate Governance* secara garis besar merupakan penjabaran dari prinsip-prinsip dasar masing-masing pilar (Mahifal, 2011:5). Masing-masing pilar mempunyai perananan yang sangat signifikan dalam mengawal segenap proses dan implementasi penerapan *Good Corporate Governance*. Negara, dunia usaha, dan masyarakat merupakan tiga pilar yang sangat berhubungan dalam menciptakan situasi yang kondusif untuk menerapkan *Good Corporate Governance*. Jika ketiga pilar tersebut masing-masing melaksanakan perannya dengan baik, maka dapat tercipta pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan.

Metode Penelitian Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif. Sedangkan penelitian ini dilakukan di PD Pasar Surya, Bagian Perekonomian dan Usaha Daerah, dan DPRD Kota Surabaya. Pada penentuan lokasi penelitian tersebut didasarkan pada pertimbangan siapa saja pihak yang bereperan dalam proses pengelolaan PD Pasar Surya berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance*.

Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *Purposive Sampling*, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang memiliki posisi terbaik untuk memberikan informasi terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini. Dengan menggunakan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Pada penelitian ini teknik pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi. Teknik analisis data yang dilakukan adalah dengan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

A. Penerapan Prinsip *Good Corporate Governance* Pada Pengelolaan PD Pasar Surya

Masyarakat (Sebagai pengguna produk) dan Dunia Usaha (Sebagai pelaku) sebagaimana diketahui bahwa dalam

mewujudkan pengelolaan BUMD secara profesional, maka dalam pengelolaannya BUMD harus dapat menerapkan prinsip yang telah ditetapkan Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG). Dalam menerapkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dapat menggunakan lima prinsip yaitu : transparansi, akuntabilitas, tanggungjawab, kemandirian, kesetaraan dan kewajaran.

1. Transparansi

Pelaksanaan prinsip transparansi pada pengelolaan PD Pasar Surya telah berjalan dengan cukup optimal. Pada aspek informasi yang disediakan, PD Pasar Surya telah menyediakan informasi secara jelas, akurat, dan memadai. Kemudahan akses informasi dan data dibuktikan dengan tersedianya papan pengumuman pada setiap unit pasar dan juga didukung dengan adanya website www.pasarsurya.com, namun PD Pasar Surya tidak mempublikasikan data dan informasinya secara tepat waktu.

Pada aspek informasi yang disediakan belum dilaksanakan dengan optimal. Saat ini PD Pasar Surya menyediakan informasi mengenai perusahaannya hanya yang bersifat umum saja, seperti profil, visi, misi dan susunan organisasi, sedangkan informasi mengenai sasaran usaha, strategi dan kondisi keuangan hanya diketahui oleh pihak-pihak tertentu seperti Jajaran Direksi, Bawas dan Pemerintah Kota Surabaya.

Pada aspek pelaksanaan batasan informasi, PD Pasar Surya telah menerapkan batasan informasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik. Dan pada aspek mekanisme penyampaian kebijakan kepada pegawai, telah di laksanakan dengan baik. Seluruh kebijakan PD Pasar Surya bersifat tertulis dan proses penyampaian kebijakan kepada pegawai telah dilaksanakan secara proporsional dan sesuai dengan prosedur yang ada.

2. Akuntabilitas

Penerapan prinsip akuntabilitas pada pengelolaan PD Pasar Surya tidak dijalankan dengan optimal. PD Pasar Surya telah menetapkan rincian tugas dan tanggung jawab pegawainya dalam suatu kebijakan tertulis. Yakni, pada Perwali Nomor 15 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perusahaan Daerah Pasar Surya dan Peraturan Direksi Perusahaan Daerah Pasar Surya Nomor 180

Tahun 2012 tentang Kepegawaian.

Pada aspek, meyakini pegawai mempunyai kemampuan sesuai dengan tugas dan tanggung jawab, belum berjalan dengan baik. PD Pasar Surya tidak dapat menjamin pegawainya mempunyai skill yang sesuai dengan tugasnya. Sehingga berdampak pada kinerja perusahaan. Hal ini dikarenakan fungsi dari HRD PD Pasar Surya belum berjalan dengan baik.

Aspek yang ketiga adalah adanya sistem pengendalian internal yang efektif, ukuran kinerja, sanksi dan reward. PD Pasar Surya mempunyai tim SPI yang efektif, dan memiliki suatu ukuran kinerja DKP yang sistem penilaiannya setahun sekali. Namun adanya DKP ini tidak diimbangi dengan adanya penghargaan dan sanksi. Sehingga pada aspek yang ketiga ini belum diterapkan dengan baik.

Aspek yang terakhir adalah adanya etika bisnis dan *code of conduct*. Sampai saat ini PD Pasar Surya tidak memiliki etika bisnis dan *code of conduct*. Tidak adanya etika bisnis dan *code of conduct* ini sangat berpengaruh terhadap kinerja pegawai PD Pasar Surya, karena tidak adanya acuan terhadap etika bisnis dan pedoman perilaku, sehingga rendahnya komitmen pegawai dalam melaksanakan *Good Corporate Governance*.

3. Tanggungjawab

Secara keseluruhan, penerapan prinsip tanggungjawab dalam pengelolaan PD Pasar Surya tidak dilaksanakan dengan baik. PD Pasar Surya sudah patuh terhadap peraturan yang berlaku. Namun, pada aspek pertanggungjawaban kepada *stakeholder*, belum dilaksanakan dengan baik. Bentuk pertanggungjawaban dengan pegawai sudah sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh Disnaker Kota Surabaya, adanya jaminan kesehatan pegawai, dan upah pegawai sudah sesuai dengan UMK Kota Surabaya. Bentuk pertanggungjawaban dengan *stakeholder* maupun pihak ketiga telah dijalankan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

Bentuk pertanggung jawaban dengan pemerintah dibuktikan dengan adanya rapat rutin neraca keuangan 3 bulan sekali, dan pemenuhan target dividen yang telah ditetapkan. Bentuk pelaksanaan pertanggungjawaban pengelolaan PD Pasar Surya kepada pelanggan dan konsumen seperti adanya tanggapan dari keluhan yang diberikan oleh para pedagang dan pengunjung pasar tradisional. Namun, dalam pelaksanaannya PD

Pasar Surya terkesan lambat dalam menanggapi keluhan yang ada, hal ini dikarenakan adanya kroscek terlebih dahulu dilapangan dan harus mematuhi prosedur yang ada.

Pada aspek peduli terhadap masyarakat dan lingkungan juga belum dilaksanakan dengan baik. PD Pasar Surya tidak memiliki kesadaran, tanggung jawab sosial terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan.

4. Kemandirian

Prinsip kemandirian tidak berjalan optimal dalam proses pengelolaan PD Pasar Surya. PD Pasar Surya telah berusaha untuk meminimalkan terjadinya dominasi, lempar tanggung jawab, pengaruh, dan tekanan dari berbagai pihak. Langkah PD Pasar Surya dalam menghindari saling mendominasi dan saling lempar tanggung jawab adalah dengan di buatnya *job description* dengan jelas dan harus dipatuhi oleh seluruh pegawai, melakukan koordinasi antar bagian dan diadakan rapat intern secara rutin. Menghindari adanya dominasi dan benturan kepentingan dengan cara memperjelas kembali tugas dan tanggung jawab masing-masing divisi serta pengambilan keputusan yang dilakukan secara *bottom up* dan *top down*.

Namun dengan status hukum PD Pasar Surya sebagai Perusahaan Daerah, sering terjadi intervensi dalam hal kebijakan dan strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya selaku pemilik dan pemegang saham Perusahaan Daerah. Selain itu, PD Pasar Surya dapat mengadakan hubungan kerjasama dengan pihak ketiga setelah memperoleh persetujuan dari Kepala Daerah dan Dewan serta memperoleh pengesahan dari Gubernur.

5. Kesetaraan dan Kewajaran

Penerapan prinsip kesetaraan dan kewajaran dalam proses pengelolaan PD Pasar Surya telah berjalan dengan sangat baik. PD Pasar Surya memberikan kesempatan dan kesetaraan kepada para *stakeholdernya* dalam menyampaikan pendapat. Pemerintah Kota Surabaya menyampaikan pendapatnya secara langsung kepada Direktur Utama PD Pasar Surya ataupun disampaikan melalui badan pengawas. Penyampaian pendapat dari

pegawai terjadi melalui tahapan, dimulai penyampaian pada rapat divisi, penyampaian kepada Sekretaris Perusahaan, dan disampaikan pada rapat internal manajerial. Pendapat yang disampaikan oleh pedagang dan masyarakat pengunjung pasar tradisional disampaikan langsung kepada kepala pasar setempat, dan melalui perkumpulan pedagang di sampaikan melalui telepon dan mendatangi kantor PD Pasar Surya

Pada aspek perlakuan yang setara dan wajar kepada pegawai dapat dilihat dari pemenuhan hak- hak pegawai oleh PD Pasar Surya, yang telah ditetapkan pada Peraturan Direksi Nomor 180 Tahun 2012. Hak-hak yang diberikan oleh PD Pasar Surya kepada pegawainya yaitu gaji pokok, cuti, THR, jaminan kesehatan, seragam, kendaraan dinas bagi kepala pasar, kepala cabang, dan jajaran direksi.

Penerapan prinsip *fairness* pada aspek kesetaraan dalam promosi jabatan dan rekrutmen pegawai telah berjalan dengan baik. PD Pasar Surya telah memberikan kesempatan yang sama pada seluruh pegawainya dalam hal berkarir, dan memberikan kesempatan yang sama kepada semua masyarakat dalam proses rekrutmen pegawai.

B. Penerapan Tiga Pilar *Good Corporate Governance*

1. Peran Negara

Secara keseluruhan Pemerintah Kota Surabaya sudah dengan sangat baik menjalankan perannya sebagai pilar *Good Corporate Governance* dari aspek peranan negara. Dari beberapa aspek yang di keluarkan KNKG sebagian besar Pemerintah Kota Surabaya sudah menerapkan dengan baik. Pemerintah Kota Surabaya mempunyai peranan yang sangat signifikan dalam mengawal senganap proses dan implementasi penerapan *Good Corporate Governance* pada pengelolaan PD Pasar Surya.

Dalam mendukung implementasi penerapan *Good Corporate Governance* hal yang paling utama dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah memastikan adanya koordinasi yang baik dari ketiga pilar *Good Corporate Governance*, turut mengikutsertakan ketiganya dalam proses penyusunan perundang-undangan dan mampu mentaati peraturan perundang-undangan tersebut. Saat

ini semuanya itu telah di penuhi oleh Pemerintah Kota Surabaya, saat pembuatan peraturan perundang-undangan Pemerintah Kota Surabaya selalu melakukan sosialisasi terlebih dahulu kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Peran selanjutnya adalah Pemerintah Kota Surabaya harus mencegah terjadinya praktek KKN dan menciptakan sistem politik yang sehat. Dalam hal mencegah KKN, Pemerintah melakukannya dengan dua cara, yang pertama dalam melakukan rekrutmen Direktur Utama tim seleksinya dilakukan dengan cara yang ketat dan dibantu jasa konsultasi. Cara yang kedua adanya dengan dibentuknya Sistem Pengendalian dan Audit Internal yang efektif. Dalam mencegah sistem politik yang sehat, Pemerintah Kota Surabaya memastikan seluruh pegawai BUMD bersih dari partai politik sehingga tidak ada intervensi.

Langkah nyata mendukung BUMD dikelola secara *Good Corporate Governance* adalah dengan mengeluarkan peraturan untuk menunjang pelaksanaan *Good Corporate Governance* dalam bentuk ketentuan yang dapat menciptakan iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan. Namun, pada kenyataannya hal ini tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya, sampai saat ini Pemkot Surabaya tidak mempunyai peraturan hukum yang mengharuskan BUMD miliknya untuk dikelola berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance*.

2. Peran Dunia Usaha

Secara keseluruhan Pemerintah Kota Surabaya sudah dengan sangat baik menjalankan perannya sebagai pilar *Good Corporate Governance* dari aspek peranan negara. Dari beberapa aspek yang di keluarkan KNKG sebagian besar Pemerintah Kota Surabaya sudah menerapkan dengan baik. Pemerintah Kota Surabaya mempunyai peranan yang sangat signifikan dalam mengawal senganap proses dan implementasi penerapan *Good Corporate Governance* pada pengelolaan PD Pasar Surya.

Dalam mendukung implementasi penerapan *Good Corporate Governance* hal yang paling utama dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah memastikan adanya koordinasi yang baik dari ketiga pilar *Good Corporate Governance*, turut mengikutsertakan ketiganya dalam proses penyusunan perundang-undangan dan mampu mentaati

peraturan perundang-undangan tersebut. Saat ini semuanya itu telah di penuhi oleh Pemerintah Kota Surabaya, saat pembuatan peraturan perundang-undangan Pemerintah Kota Surabaya selalu melakukan sosialisasi terlebih dahulu kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Peran selanjutnya adalah Pemerintah Kota Surabaya harus mencegah terjadinya praktek KKN dan menciptakan sistem politik yang sehat. Dalam hal mencegah KKN, Pemerintah melakukannya dengan dua cara, yang pertama dalam melakukan rekrutmen Direktur Utama tim seleksinya dilakukan dengan cara yang ketat dan dibantu jasa konsultasi. Cara yang kedua adanya dengan dibentuknya Sistem Pengendalian dan Audit Internal yang efektif. Dalam mencegah sistem politik yang sehat, Pemerintah Kota Surabaya memastikan seluruh pegawai BUMD bersih dari partai politik sehingga tidak ada intervensi.

Langkah nyata mendukung BUMD dikelola secara *Good Corporate Governance* adalah dengan mengeluarkan peraturan untuk menunjang pelaksanaan *Good Corporate Governance* dalam bentuk ketentuan yang dapat menciptakan iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan. Namun, pada kenyataannya hal ini tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya, sampai saat ini Pemkot Surabaya tidak mempunyai peraturan hukum yang mengharuskan BUMD miliknya untuk dikelola berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance*.

3. Peran Masyarakat

Secara keseluruhan pedagang dan pengunjung pasar tradisional telah menerapkan dengan baik peran yang harus dilaksanakannya dalam mewujudkan penerapan prinsip *Good Corporate Governance* pada pengelolaan PD Pasar Surya. Pedagang dan pengunjung pasar tradisional memberikan kontrol sosial terhadap kinerja PD Pasar Surya dalam bentuk penyampaian pendapat, kritik dan saran.

Peran pelanggan dan konsumen dalam melakukan komunikasi dengan pemerintah telah berjalan dengan baik. Penyampaian pendapat dari pihak pedagang yaitu melalui DPR, sebagai wakilnya yang pada akhirnya dari DPR akan disampaikan kepada Pemerintah Kota Surabaya. Namun

pedagang belum dapat mematuhi dan taat terhadap peraturan perundang-undangan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

lebih mudah proses pengawasan dan pengendalian penerapan *Good Corporate Governance* di lingkup BUMD Kota Surabaya.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip GCG di PD Pasar Surya ini tidak optimal. Dari kelima prinsip *Good Corporate Governance* yang telah diterapkan oleh PD Pasar Surya, terdapat dua prinsip yang telah dilaksanakan cukup optimal yakni prinsip transparansi dan kesetaraan dan kewajiban, sedangkan prinsip akuntabilitas, responsibilitas, dan kemandirian tidak diterapkan dengan optimal. Tidak optimalnya penerapan prinsip GCG ini disebabkan oleh rendahnya komitmen dalam penerapan tata kelola perusahaan yang baik dan kurang berperannya Pemerintah Kota Surabaya dan pedagang dalam mendukung penciptaan situasi kondusif untuk melaksanakan GCG di PD Pasar Surya Surabaya, sehingga berdampak pada buruknya kinerja pelayanan PD Pasar Surya dan rendahnya sumbangan dividen kepada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya.

Saran

1. Kepada pihak PD Pasar Surya

Agar penerapan prinsip *Good Corporate Governance* dapat terlaksana dengan optimal maka PD Pasar Surya sebaiknya melakukan pembenahan dalam hal tata kelolanya.

- Pada prinsip transparansi, PD Pasar Surya harus lebih tepat waktu.
- Pada prinsip akuntabilitas, PD Pasar Surya harus segera menyusun etika bisnis dan *code of conduct* dan mengoptimalkan kinerja dari bagian HRD, agar seluruh pegawai PD Pasar Surya memiliki skill yang sesuai dengan tugasnya.
- Pada prinsip responsibilitas, PD Pasar Surya harus lebih merespon semua keluhan *stakeholder* dengan cepat dan melaksanakan tanggung jawab sosial antara lain peduli terhadap masyarakat dan pelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan.

2. Kepada pihak Pemerintah Kota Surabaya

harus segera membuat peraturan khusus untuk menunjang pelaksanaan *Good Corporate Governance* pada pengelolaan BUMD. Dengan adanya regulasi yang jelas, maka

Daftar Pustaka

- Creswell, John W. 2009. *Research Design (Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed)*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Daniri, Mas Achmad. 2006. *Good Corporate Governance : Konsep dan Penerapannya dalam Konteks Indonesia*. Jakarta : PT Ray Indonesia
- Emirzon, Joni. 2007. *Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance : Paradigma Baru dalam Praktik Bisnis Indonesia*. Yogyakarta : Genta Press.
- Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG). 2006. *Pedoman Umum Good Corporate Governance*.
- Kuncoro, M. 2004. *Otonomi & Pembangunan Daerah*. Jakarta :Erlangga.
- Kusrini,D.E. 2010. *Laporan Akhir Penelitian Pengukuran Potensi Pasar Tradisional Surabaya*.
- Mahifal,SH.,MH. 2011. *To Know the Guadience of Good Corporate Governance in Indonesia*. Wawasan Tridharma: Majalah Ilmiah Kopertis Wilayah IV Jawa Barat, Nomor 8.
- Sutedi, Adrian. 2011. *Good Corporate Governance*. Jakarta : Sinar Grafika
- The Indonesian Institute for Corporate Governance. 2009. *Corporate Governance Perception Index*. Tulisan Hukum/BPK Perwakilan Provinsi Banten. 2014.*Peranan Badan Usaha Milik Daerah Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Zarkasyi, Moh Wahyudin. 2008. *Good Corporate Governance: pada Badan Usaha Manufaktur, Perbankan, dan Jasa Keuangan Lainnya*. Bandung: Alfabeta.