

**KORELASI TIMBAL BALIK ANTARA GOOD GOVERNMENT
DENGAN GOOD CORPORATE GOVERNANCE MENUJU
PERTUMBUHAN EKONOMI YANG DINAMIS¹**

Hardiwinoto

Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Semarang

Abstrak

Governance dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan–urusan publik. World Bank menekankan bagaimana cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP pada aspek politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan negara. Dari kedua definisi tersebut *Governance* didefinisikan “bagaimana proses pembuatan kebijaksanaan (policy/strategy/formulation) dan proses pembuatan keputusan dibidang ekonomi”, yang berimplikasi pada masalah *pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup*.

Good government governance adalah bentuk aplikasi dari prinsip-prinsip good governance di bidang perlakuan pemerintahan (government actions) secara luas di semua level. Ada kesamaan pandangan antara UNDP dan World Bank dalam pandangan atas good government governance yaitu antara lain: partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas, transparansi, responsitas, kesamaan, kepastian hukum dan profesionalisme.

Kata Kunci : Good Governance, Good Corporate Governance

PENDAHULUAN

Governance dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan–urusan publik. World Bank memberikan definisi *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”. Sedangkan United Nation Development Program (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”.

World Bank menekankan bagaimana cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP pada

¹ Makalah pernah disampaikan pada Seminar Nasional “Fraud Audit sebagai Langkah Pemberantasan Tindak Korupsi Menuju Pemerintahan yang Bersih” Himpunan Mahasiswa Jurusan Akuntansi Politeknik Negeri Semarang, 7 Juli 2005

aspek politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan negara. Dari kedua definisi tersebut Governance didefinisikan “bagaimana proses pembuatan kebijaksanaan (policy/strategy/formulation) dan proses pembuatan keputusan dibidang ekonomi”, yang berimplikasi pada masalah *pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup*.

Dengan demikian World Bank berorientasi pada pembangunan sektor publik dalam menciptakan *good governance*. Yang diartikan sebagai ke-pemerintah-an yang baik, serta penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Sementara itu UNDP berorientasi meliputi *participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif pada antara lain:

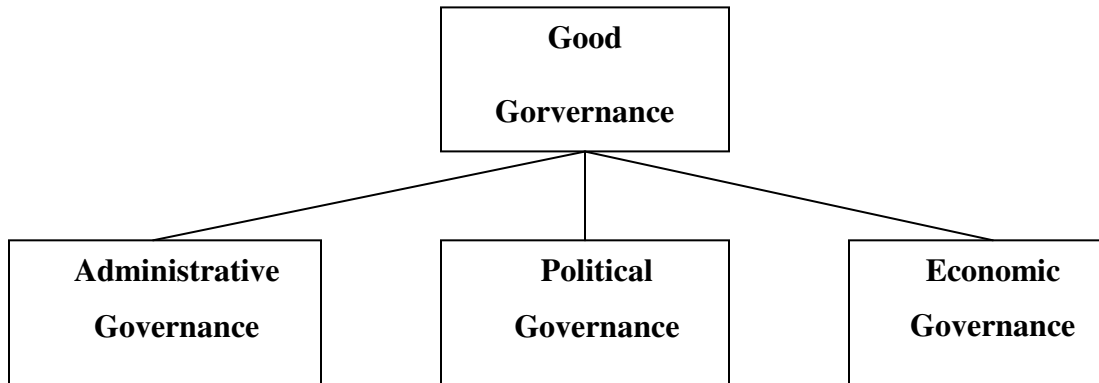
1. *Rule of law*, terdapatnya dalam kehidupan kepastian hukum dan kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu,
2. *Transparency*, adanya kebebasan memperoleh informasi untuk kepentingan publik.
3. *Responsiveness*, Lembaga – lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani *stakeholder*, yang berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.
4. *Equity*, setiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
5. *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (*afisien*) dan berhasil guna (*efektif*).
6. *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
7. *Strategic vision*, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

TIGA PILAR UTAMA GOOD GOVERNANCE

Selain definisi *governance* penekanan pada fungsi *governing* yang tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga aktor-aktor lain yaitu, *civil society*, *pasar*, *masyarakat atau agen-agen* lainnya sehingga pemerintah mungkin akan menjadi salah satu institusi yang menjalankan fungsi *governing*. Maka tidak mengherankan jika kemudian istilah *governance* tidak hanya dipakai terbatas dalam *good government governance*, tetapi juga dipakai didalam konteks yang berbeda seperti *environmental governance* dan *corporate governance*.

Governance, selain sebagai praktik dari kekuasaan politik, administrative dan ekonomi yang digunakan untuk mengelola masalah-masalah nasional, juga merupakan sebuah bentuk mekanisme, proses hubungan dan jaringan institusi yang kompleks, dalam mana warga negara dan kelompok-kelompok yang ada mengartikulasikan kepentingan mereka. Hal ini mempunyai implikasi bahwasannya hampir semua organisasi, asosiasi, atau lembaga dalam masyarakat mempunyai pengaruh dan juga dipengaruhi oleh fungsi-fungsi *governance*. Keterkaitan berbagai sektor, organisasi dan mekanisme yang melaksanakan *governance*, akan membentuk apa yang dinamakan oleh UNDP sebagai *system of governance*.

System governance meliputi keseluruhan proses dan struktur dalam masyarakat yang mengarahkan relasi-relasi politik dan sosio ekonomis untuk melindungi nilai-nilai yang dipegang teguh, kebudayaan, agama-agama, dan menciptakan sebuah kondisi yang sehat, bebas, dan aman, yang memberikan jaminan kepada setiap orang untuk mengembangkan kapasitas individu yang akan membawa perbaikan kualitas hidup bagi manusia. Dalam mencapai tujuan tersebut, *system of governance* dibentuk oleh tiga elemen yang merupakan pilar-pilar dari *governance*, yaitu: *political governance*, *administrative governance*, dan *economic governance*. Gambar berikut setidaknya memberikan visualisasi dari ketiga elemen ini.



Dari skema tersebut diatas bahwa good governance tidak bisa secara parsial terkondisi melainkan harus secara komprehensif disemua sektor dan lini. Artinya semua stakeholder dan semua pihak yang berkepentingan. Baik lembaga swasta, pemerintah maupun lembaga politik.

GOOD GOVERNMENT GOVERNANCE

Good government governance adalah bentuk aplikasi dari prinsip-prinsip good governance di bidang perlakuan pemerintahan (government actions) secara luas di semua level. Ada kesamaan pandangan antara UNDP dan World Bank dalam pandangan atas good government governance yaitu antara lain: partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas, transparansi, responsitas, kesamaan, kepastian hukum dan profesionalisme.

Dari berbagai prinsip-prinsip diatas dapat dalam satu rangkuman kalimat yaitu pelaksanaan public service secara baik dan benar sehingga tidak terjadi adanya *high cost economic*, sehingga tercapai hasil pembangunan yang efisien.

CORPORATE GOVERNANCE

Good Corporate Governance merupakan istilah yang relatif baru dikenal dan dikembangkan, yang merupakan pinjaman dari peristilahan pemerintah atau sebaliknya. Namun demikian substansinya telah dilaksanakan sejak lama, terutama bertalian dengan teori *fiduciary duties of directors and commissioners* pada perseroan terbatas dan teori pengendalian manajemen. Istilah *corporate governance* digunakan untuk pertama kalinya pada tahun 1976 oleh *Tricker* dalam buku *The Independent Director*. *Tricker*

juga yang kemudian menulis buku tentang corporate governance pada tahun 1984 sehingga ia dianggap sebagai “*father of corporate governance*”.

Corporate Governance awalnya berupa *nasional code* yang masing-masing mempunyai kekhususan sesuai dengan hukum dan kondisi masing-masing negara, kemudian dirasakan perlu untuk dikembangkan secara internasional. Salah satu alasan dari perkembangan tersebut adalah ketika era globalisasi, investasi dan perdagangan bebas tidak lagi dapat dibatasi dalam satu negara karena batas antar negara menjadi tidak ada lagi. Sehingga beberapa lembaga internasional seperti *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) dan *Basel Committee* juga mengeluarkan pedoman good corporate governance. OECD mengeluarkan *Principles of Corporate Governance* pada bulan Mei 1999. *Basel Committee* mengeluarkan paper dengan judul *Enhancing Corporate*.

Dengan demikian istilah *good corporate governance* swasta atau pemerintah yang lebih awal memperkenalkan dan melaksanakan?

Penulis lebih memilih tetap mempergunakan istilah aslinya untuk mempermudah menggali substansi dari konsep good governance agar diperoleh pemahaman yang lebih pas tanpa adanya distorsi pemahaman. Dalam Webster’s New Word College Dictionary, Third Edition (1996), kata governance diberi makna “*the act, manner, function, or power of government*” kemudian diperluas menjadi, “*the exercise of authority over a state, district, organization, or institution, system of ruling or controlling*”, juga “*the right, function, or power of governing*”, dan “*all people or agencies that administer or control the affairs of a nation, state, institution etc*”.

Berangkat dari pemaknaan tersebut, maka bisa disimpulkan governance tidak hanya eksklusif bagi pemerintahan, tetapi bisa saja merujuk juga pada penggunaan kekuasaan pada institusi atau organisasi di luar pemerintah. Institusi di luar pemerintah tersebut memiliki fungsi *governing* tentunya aktor-aktor lain yaitu masyarakat atau agen-agen lainnya sehingga pemerintah hanya menjadi salah satu institusi yang menjalankan fungsi *governing*. Maka tidak mengherankan jika kemudian istilah governance dipakai di dalam konteks yang berbeda seperti *environmental governance* dan juga *corporate governance*.

Apabila definisi *governance* dikaitkan dengan konsep pluralisme kontemporer, maka pengertian *governance* masuk didalamnya *stakeholders*, yaitu, partai politik, badan-badan legislatif, yudikatif dan kelompok-kelompok kepentingan, seperti intermedias, klien, media, supplier (*vendor*) dan sebagainya. Sehingga *governance* akan sangat baik untuk menjelaskan kompleksitas tinggi yang terdapat dalam proses perumusan sampai dengan implementasi kebijakan (Frederickson, 1997).

PERAN LEMBAGA PEMERINTAH

Ada tiga peran lembaga pemerintah yaitu :

1. Aspek regulasi
2. Aspek Dinamisasi
3. Aspek Proteksi

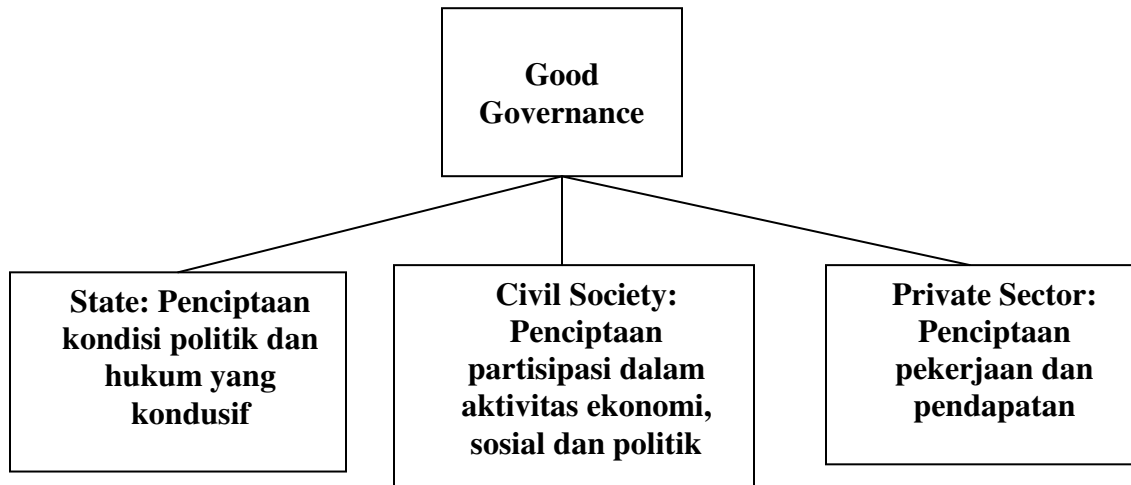
Peran pada aspek *regulasi* adalah bagaimana lembaga pemerintah menciptakan, pelaksanaan dan penegakkan peraturan-peraturan atau perundang-undangan harus sejalan dengan prinsip-prinsip terciptanya *good governance*. Artinya peran legislatif, eksekutif dan yudikatif bermuara pada terciptanya *good governance* bukan sebaliknya yaitu terkondisinya praktik-praktik Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Sehingga terjadinya budaya KKN berjamaah. Terciptanya *good governance* sejalan dengan kerangka negara hukum.

Peran pada aspek *Dinamisasi* adalah bagaimana lembaga pemerintah menciptakan, pelaksanaan dan penegakkan kebijakan-kebijakan (*policy*) harus sejalan dengan prinsip-prinsip terciptanya *good governance*. Artinya peran legislatif, eksekutif dan yudikatif tidak secara parsial. Tercapainya *good governance* sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Peran pada aspek proteksi adalah bagaimana lembaga pemerintah melindungi semua sektor dan level dalam kaitannya penciptaan *public service* serta birokrasi yang *efisien dan efektif*. Dengan tegaknya *good governance* masyarakat merasa nyaman berusaha tanpa rasa gundah karena terdapatnya bentuk “premanisme dan tanpa kepastian pengamanan”.

Lembaga pemerintah dalam menentukan *policy* tentunya berfikir bagaimana melindungi produsen maupun konsumen dalam negeri menyangkut kebijakan kredit,

investasi, ekspor maupun impor. Termasuk penanaman modal asing, hutang luar negeri dan franchise. Juga bagaimana mengatur tata ruang kota, lingkungan dan pengaturan sektor informal. Karena semua bermuara pada pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan masyarakat.



Dalam konteks ini governance, bermula dari proses formulasi sampai dengan implementasi stakeholder yang ada, karena disinilah manifestasi dari network akan dijalankan. *Economic Governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan dibidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative Governance* mengacu pada system implementasi kebijakan.

Good Governance sebagai, aktivitas memerintah yang memenuhi serangkaian aspek sebagai berikut, yaitu :

1. Keadilan sosial: yang meliputi penghormatan terhadap HAM, peradilan yang independen; kebebasan berpendapat dimana didalamnya termasuk pers yang independen.
2. Kebebasan ekonomi: pada aspek ini mencakup perlindungan terhadap kekayaan pribadi; mengusahakan pemerataan hasil pertumbuhan ekonomi secara lebih merata,
3. Kemajemukan politik: adanya jaminan hak rakyat untuk berpartisipasi; desentralisasi kekuasaan; dan prinsip kesamaan (*equality*) dalam ajaran demokrasi

4. Akuntabilitas pemerintah, semua kegiatan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan.

FRAUD AUDITING BAGI PENYELENGGARA NEGARA

Fraud adalah suatu perbuatan melawan/melanggar hukum yang dilakukan oleh orang per orang dari dalam dan atau luar organisasi untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan atau kelompoknya yang secara langsung atau tidak merugikan pihak lain.

Singkatnya fraud adalah bentuk kecurangan yang disengaja dan bisa jadi terorganisasi (terkelola). Jack Bologne menjelaskan bahwa faktor-faktor yang mendorong terjadinya kecurangan meliputi:

- Greeds (keserakahan)
- Opportunity (kesempatan)
- Need (kebutuhan)
- Exposure (pengungkapan)

Jika tiga pilar institusi Good Governance diatas mengorganisasi diri mereka untuk melakukan korupsi otomatis mengamankan tindakan korupsi mereka, maka tindakan audit sulit dilaksanakan. Lembaga hukum dan politik mengamankan lewat regulasi-regulasi yang diciptakan, lembaga eksekutif mengamankan lewat birokrasi dan lembaga ekonomi lewat motivasi keuntungan yang diharapkan. Jika demikian maka akan sulit diurai fraud yang terjadi. Pemberantasan korupsi harus lewat lembaga-lembaga tersebut secara komprehensif. Pelaku hanyalah akibat dari sistem *organized corruption*.

Tentunya perlunya instrumen-instrumen bagaimana manajemen pengelolaan keuangan tidak menyebabkan terjadinya organized corruption maka instrumen-instrumen tersebut harus termanajemen secara baik. Instrumen-instrumen tersebut antara lain:

Kelompok	Instrumen Keuangan Daerah
1	Instrumen Perencanaan <ul style="list-style-type: none">- Tersedianya dokumen perencanaan anggaran- Tersedianya dokumen untuk proses penyusunan anggaran (tahunan)- Peran DPRD pada tahap perencanaan
2	Instrumen Pelaksanaan <ul style="list-style-type: none">- Tersedianya pedoman sistem akuntansi keuangan

	<ul style="list-style-type: none"> - Tersedianya indikator kinerja dan non keuangan - Adanya proses pengawasan (monitoring) dari masing-masing kepala dinas dan peran Badan Pengawas Keuangan - Peran DPRD pada tahap pelaksanaan
3	Instrumen Pelaporan <ul style="list-style-type: none"> - Tersedianya laporan keuangan dari hasil SAKD - Tersedianya laporan tambahan - Tersedianya lampiran atas laporan keuangan
4	Instrumen Pertanggungjawaban dan Evaluasi <ul style="list-style-type: none"> - Dilakukannya audit oleh auditor eksternal (BPK) threaded laporan keuangan - Hubungan antara auditor internal dan eksternal - Peran DPRD pada tahap pertanggungjawaban dan evaluasi - Partisipasi elemen masyarakat sebagai kontrol sosial

Sumber : Mardiasmo

PERTUMBUHAN EKONOMI

Dengan tercapainya Good Governance baik di sektor pemerintahan, civil society maupun swasta (private sector). Akan tercapai proses pembangunan yang baik tidak pernah mengalami *high cost economic* baik karena birokrasi yang tidak beres maupun karena korupsi yang tak mudah terdeteksi. Hal demikian akan tercapai korelasi simultan, saling pengaruh mempengaruhi. Tata pemerintahan yang baik tentu akan mempengaruhi sektor swasta kondusif dan terbangunnya masyarakat yang baik juga.

Jika prinsip-prinsip Good Governance tercapai akan menjamin terciptanya pertumbuhan ekonomi yang dinamis. Meskipun demikian tercapainya memerlukan keterlibatan semua pihak (*stakeholder*).

Oleh karena itu UNDP dan World Bank sangat ketat menerapkan prinsip-prinsip Good Governance karena berkepentingan atas pelaksanaan pembangunan di negara-negara berkembang. Hal ini sangat berkaitan erat dengan kepentingannya dalam pembiayaan oleh kedua lembaga tersebut dalam pembangunan baik infrastruktur maupun yang non riil di negara berkembang.

DAFTAR PUSTAKA

Budi Setiyono, *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik (PUSKODAK), FISIP Undip, 2004

- Chusnan, *Pemeriksaan Khusus Kasus Tindak Pidana Korupsi Oleh Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah*, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Surabaya, 1997
- Diklat Penjejangan Auditor Ketua Tim, *Fraud Auditing*, Pusat Pendidikan dan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000.
- Eddi Wibowo, Tomo, Hessel Nogi, Tngkilisan, *Memahami Good Government Governance dan Good Corporate Governance*, YPAPI, 2004
- Frederickson, H. George, *Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3, 1997.
- Hamid Basyaib, Richard Holloway, Nono Anwar Makarim, *Mencuri Uang Rakyat 16 Kajian Korupsi di Indonesia, Pesta Tentara, Hakim, Bankir dan Pegawai Negeri*, Yayasan Aksara, 2002.
- Mardiasmo, *Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berkelanjutan*, Populi, Newsletter, Edisi 3 Mei – Juni 2005.
- Peter M. Blau, Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, 1987