

STUDI KOMPARASI PRAKTEK TRANSPARANSI DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH PASAR SURYA SURABAYA

Yuliasuti Rahayu

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya

ABSTRACT

Requirement of transparency in all sector is unavoidable, not only in governance but also at public company or regional company especially in carrying out the principles and appropriate policy in accordance with Good Corporate Governance standard.

The good corporate governance principles determined by The Minister of 'BUMN' consist of: The transparency, Independence, Accountability, Responsibility and Fairness. In the case of transparency, 'Bapepam' give an example of the transparency practice for the public company. Some regulation of the transparency practice consist of: (1) Open information, (2) The quality of information, (3) The involvement of competence, (4) The supporter profession, (5) The limit of transaction material and the transaction of conflict interest, (6) Independent Commissary, and (7) Law Enforcement.

The regional company of 'Pasar Surya' is the public company owned by the local Government in Surabaya. The writer is interested in uncovering whether 'Pasar Surya' has done the transparency what society desires. As the comparison, the writer uses the base regulations of the transparency practice for the public company. The writer pays attention to the characteristic difference at each company.

The transparency practice which 'Pasar Surya' has done is in accordance with The Regional Regulation and The Mayor's Decision. Basically 'Pasar Surya' has done the transparency activity but it is necessary to re-examine to get the target of good corporate governance.

Key word: The Regional Company, Good Corporate Governance, and the Transparency.

PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang berkepanjangan di Indonesia mengakibatkan banyak operasi perusahaan likwidasi, nilai hutang swasta dan pemerintah membengkak dan investor asing enggan masuk atau kembali ke Indonesia dan banyak perusahaan yang mengalami

kebangkrutan. Krisis keuangan yang terjadi disebabkan adanya praktek *corporate governance* yang lemah dan tidak efektif sehingga dapat menimbulkan masalah besar yang potensial, baik bagi perusahaan-perusahaan tertentu maupun masyarakat secara keseluruhan dan masalah ini ditengarai sebagai masalah krisis *transparency*. Salah satu prinsip dari *Good corporate governance* (tata kelola perusahaan yang baik) adalah masalah transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.

Informasi penting di perusahaan yang harus diketahui oleh publik, antara lain laporan keuangan perusahaan, pada saat ini pemaparan laporan keuangan perusahaan tengah tahunan (*interim report*) dan tahunan (*annual report*) yang disampaikan kepada publik baru berjalan di perusahaan yang sudah *go public* atau terdaftar di Bursa Efek Jakarta (BEJ) maupun Bursa Efek Surabaya (BES), semakin tinggi tingkat keterbukaan atas laporan keuangan perusahaan maka seharusnya semakin rendah pula kemungkinan terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (Effendi, 2005)

Sebagai obyek penelitian, peneliti melakukan survey pada Perusahaan Daerah Pasar Surya (selanjutnya disebut perusahaan saja). Peneliti ingin mengetahui dan membuktikan, apakah perusahaan ini telah menyelenggarakan tata kelola perusahaan yang baik. Peneliti memilih PD Pasar Surya, mengingat perusahaan ini merupakan salah satu Perusahaan Milik Pemerintah Daerah Kota Surabaya yang pengelolaan keuangannya diselenggarakan berdasarkan Peraturan Daerah dan Keputusan Walikota. Untuk mengungkap apakah perusahaan telah melaksanakan praktek transparansi atau belum, sebagai komparasi peneliti menggunakan acuan aturan-aturan untuk transparansi yang dikeluarkan Bapepam sebagai otoritas Pasar Modal di Indonesia (Jazid, 2004) Adapun aturan yang ditetapkan Bapepam bagi Perusahaan Publik untuk *accountability* dan *transparency* meliputi: (1) Keterbukaan informasi, (2) Kualitas informasi, (3) Keterlibatan pihak kompeten, (4) Keberadaan profesi penunjang, (5) *Materiality* dan *Conflict Interest*, (6) Komisaris Independen dan (7) Upaya *Law enforcement*.

RUMUSAN MASALAH

Masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: “Dalam rangka tata kelola perusahaan yang baik, bagaimana PD Pasar Surya melaksanakan praktek transparansinya ?” Rumusan masalah ini akan dibagi dalam beberapa *mini research question*, sebagai berikut:

1. Apakah keterbukaan informasi keuangan PD Pasar Surya telah mencukupi ?
2. Apakah kualitas informasi yang disampaikan PD Pasar Surya telah mencukupi ?
3. Apakah PD Pasar Surya melibatkan pihak-pihak kompeten ?
4. Adakah aturan mengenai keberadaan Profesi Penunjang pada PD Pasar Surya ?

5. Adakah batasan transaksi materialitas dan batasan benturan kepentingan jika terjadi *corporate action* pada PD Pasar Surya ?
6. Adakah Komisaris Independen yang mempunyai otoritas bisa mengawasi PD Pasar Surya ?
7. Adakah *law enforcement* dari pihak yang mempunyai otoritas untuk mengawasi PD Pasar Surya ?

TUJUAN PENELITIAN

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk membuktikan bahwa: “Dalam rangka tata kelola perusahaan yang baik, PD Pasar Surya telah melaksanakan transparansi dalam pengelolaan perusahaannya ”. Disamping tujuan utama tersebut di atas, lebih dalam penelitian ini bertujuan: **Pertama**, untuk membuktikan bahwa keterbukaan informasi PD Pasar Surya telah mencukupi; **Kedua**, untuk membuktikan bahwa kualitas informasi PD Pasar Surya telah mencukupi; **Ketiga**, untuk membuktikan bahwa PD Pasar Surya melibatkan pihak-pihak kompeten; **Keempat**, untuk membuktikan bahwa keberadaan Profesi Penunjang PD Pasar Surya ada aturannya; **Kelima**, untuk membuktikan adanya batasan materialitas dan batasan benturan kepentingan jika terjadi *corporate action*; **Keenam**, untuk membuktikan adanya keberadaan Komisaris Independen; **Ketujuh**, untuk membuktikan bahwa *Law enforcement* ada dari pihak-pihak yang mempunyai otoritas untuk mengawasi.

MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana bahwa dalam rangka tata kelola perusahaan yang baik, diperlukan adanya transparansi dalam pengelolaan perusahaan dan diharapkan dapat bermanfaat:

1. Bagi penulis maupun pembaca, untuk menambah dan mengembangkan ilmu akuntansi, mengenai pentingnya praktek transparansi dalam rangka tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*),
2. Bagi PD Pasar Surya, agar dapat mengembangkan dan menerapkan pedoman praktek transparansi dalam rangka tata kelola perusahaan yang baik.

TINJAUAN TEORI DAN PROPOSISI

Definisi Corporate Governance

Berdasarkan Keputusan Menteri BUMN No. Kep-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* (tata kelola perusahaan yang baik) pada BUMN,

bahwa *Corporate Governance* adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, berlandaskan peraturan perundangan dan nilai-nilai etika.

Mongks et al (2000) menyatakan bahwa dalam *Corporate Governance* terdiri dari pemegang saham, manajemen (dipimpin oleh *chief executive officer*) dan *the board of directors*. *Corporate Governance* dapat dilaksanakan dengan baik (*Good Corporate Governance*) harus memenuhi prinsip-prinsip dasar yang meliputi: transparansi, integritas, akuntabilitas, keadilan dan responsibilitas.

Sementara itu menurut *Forum of Corporate Governance in Indonesia (FCGI)*, *corporate governance* didefinisikan sebagai: “seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan “

Berbagai definisi diatas menunjukkan adanya perkembangan/dinamika pengertian *Corporate Governance*. Pihak yang diperhatikan dalam *Corporate Governance* sudah berkembang ke *stakeholders* dimana sebelumnya hanya pemegang saham dan kreditor saja yang diperhatikan. Penekanan *Corporate Governance* tidak hanya sebatas pada akuntabilitas atau pertanggungjawaban saja tetapi juga pengembangan perusahaan.

Definisi Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai. Keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa, karena itu kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan (Krina P., 2003)

Meuthia (2000) menyatakan bahwa Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan, sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip ini memiliki dua aspek yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi.

Keputusan Menteri BUMN

Sesuai dengan Kep. Men. BUMN No. 117/2002 bab II pasal 3 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* (tata kelola perusahaan yang baik) pada BUMN, bahwa prinsip - prinsip tata kelola perusahaan yang baik meliputi:

- a. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.
- b. Kemandirian, yaitu 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.
- c. Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif
- d. Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- e. Kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Praktek Transparansi pada perusahaan publik

Salah satu prinsip tata kelola perusahaan yang baik yang ditetapkan Kep. Men. BUMN No. 117/2002 adalah masalah transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan. Informasi penting di perusahaan yang perlu diketahui oleh pihak publik antara lain laporan keuangan perusahaan.

Jazid, 2004 menyatakan bahwa Bapepam sebagai otoritas Pasar Modal di Indonesia, dalam rangka tata kelola perusahaan yang baik telah menetapkan beberapa aturan bagi perusahaan Publik untuk *accountability* dan *transparency*. Dalam hal transparansi, aturan yang telah ditetapkan meliputi: (1) Keterbukaan Informasi, (2) Kualitas Informasi, (3) Keterlibatan Pihak Kompeten, (4) Keberadaan Profesi Penunjang, (5) Adanya Batasan Transaksi Material dan Transaksi Benturan Kepentingan, (6) Adanya Komisaris Independen, dan (7) Upaya *Law Enforcement*.

Peraturan Pemerintah tentang Perusahaan Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1999 tentang Informasi Keuangan Tahunan Perusahaan dimaksudkan agar dapat tercipta transparansi keuangan perusahaan yang pada gilirannya akan mendorong peningkatan efisiensi perekonomian nasional serta

peningkatan daya saing dunia usaha. Pada dasarnya semua perusahaan wajib menyampaikan Laporan Keuangan Tahunan. Namun dengan pertimbangan kondisi manajemen dan administrasi perusahaan, terutama dalam kondisi dunia saat ini, maka kewajiban tersebut dapat dikenakan kepada perusahaan-perusahaan dengan bentuk dan kriteria tertentu (Effendi : 2005)

Pada saat berlakunya peraturan pemerintah ini, kewajiban menyampaikan Laporan Keuangan Tahunan berlaku bagi perusahaan yang berbentuk: (a) Perseroan Terbatas, (b) Perusahaan asing yang berkedudukan dan menjalankan usahanya di wilayah Negara Republik Indonesia menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan (c) Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Daerah.

Aspek Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Perusahaan Daerah atau BUMD didirikan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) sebagai pusat laba. Perusahaan daerah merupakan suatu unit organisasi dalam tubuh Pemda yang didirikan dengan tujuan agar dapat menyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mempunyai karakteristik sebagai perusahaan swasta. Sebagaimana dalam teori keagenan yang menghubungkan antara prinsipal dengan agen, Pemda dapat bertindak sebagai prinsipal maupun sebagai agen (Halim, 2004 : 88).

Sebagai agen, Pemda bertugas mengelola dana rakyat yang diwakili oleh DPRD, sebaliknya, sebagai prinsipal, Pemda menyerahkan/mempercayakan pengelolaan kekayaannya kepada perusahaan daerah yang bertindak sebagai agen. Perusahaan daerah sebagai pengembal amanat pengelolaan kekayaan Pemda (sebagai representasi dana masyarakat), wajib memberikan informasi secara transparan kepada Pemda pada khususnya dan kepada masyarakat (pemilik dana) pada umumnya. Perusahaan daerah wajib menyusun laporan keuangan yang merupakan input informasi bagi Pemda sebagai investor. Prestasi perusahaan daerah akan diukur berdasarkan perbandingan antara laba yang dihasilkan dengan nilai investasi yang telah ditanam Pemda. Dalam kedudukannya sebagai prinsipal, Pemda harus mampu menganalisa laporan keuangan yang dihasilkan oleh agennya yaitu perusahaan daerah.

Proposisi Penelitian

Pengelolaan PD Pasar Surya (perusahaan) dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Walikota Surabaya. Dalam Perda Nomor 2 Tahun 1999, disebutkan bahwa Perusahaan Daerah dipimpin oleh suatu Direksi yang terdiri dari: (1) Direktur Utama, (2) Direktur Teknik dan Usaha dan (3) Direktur Administrasi Keuangan.

PD Pasar Surya sebagai Perusahaan Milik Daerah Kota Surabaya telah menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik meliputi: transparansi, kemandirian,

akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran. Mengingat PD Pasar Surya merupakan perusahaan milik daerah kota Surabaya di mana modal perusahaan seluruhnya terdiri atas kekayaan Pemda yang dipisahkan. Pemda dalam konteks ini merupakan representasi rakyat (mengelola dana rakyat) yang mempercayakan pengelolaan kekayaannya kepada perusahaan, maka perusahaan sebagai pengelola harus transparan dalam membuat laporan hasil kegiatan usahanya.

Sebagai studi banding praktek transparansi PD Pasar Surya dengan Emiten bisa dilakukan sepanjang karakteristik pada masing-masing perusahaan bisa dipertahankan. Karakteristik ini bisa berbeda karena disebabkan oleh: (1) perbedaan kepemilikan dan (2) perbedaan aturan. Mekanisme dari kegiatan perusahaan disesuaikan dengan Perda yang ada.

Dibanding dengan peraturan yang ditetapkan oleh Bapepam sebagai otoritas Pasar Modal di Indonesia, transparansi dalam pengelolaan keuangan pada perusahaan ini belum maksimal, misalnya kurangnya keterlibatan pihak independen yang diharap bisa memberikan pendapat obyektifnya untuk perusahaan. Keterlibatan dua orang independen dalam struktural Badan Pengawas (dari unsur Akademisi dan Pedagang) diharapkan bisa membawa misi yang diemban untuk perlindungan kepentingan rakyat, menjadi kurang jelas karena mereka dipilih oleh Walikota.

Anggota Badan Pengawas terdiri dari: (1) Asisten Administrasi Pembangunan sebagai Ketua merangkap Anggota, (2) Kepala Bagian Perekonomian Kota sebagai Sekretaris merangkap Anggota, (3) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota sebagai Anggota, (4) Perwakilan dari Akademisi sebagai Anggota dan (5) Perwakilan dari Pedagang sebagai Anggota.

Berdasarkan gambaran dan situasi seperti yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini menggunakan proposisi bahwa dalam rangka tata kelola perusahaan yang baik, praktek transparansi pada PD Pasar Surya telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang ada (Perda dan Keputusan Walikota). Namun jika dibanding dengan aturan transparansi yang ditetapkan oleh Bapepam, maka Perda yang ada perlu dikaji kembali agar tujuan tata kelola perusahaan yang baik dapat tercapai.

Gambar 1
Kerangka Teori

Sumber : Hasil olah Penulis – Resume Tinjauan Teori

METODE PENELITIAN

Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus eksploratoris, yaitu menggali kasus yang ada pada obyek/tempat penelitian. Pendekatan ini dianggap paling tepat untuk menjawab alasan dan menjelaskan mengenai implementasi prinsip transparansi dalam pengelolaan keuangan Perusahaan Daerah Pasar Surya Surabaya. Selain itu pendekatan ini dipilih karena dalam melakukan penelitian, peneliti tidak mempunyai otoritas untuk mengendalikan semua peristiwa yang akan diteliti (Yin, 2003). Peneliti hanya berperan sebagai pengamat dan berperan serta dalam rangka memperoleh informasi yang seakurat dan seobyektif mungkin.

Fokus Penelitian

Penelitian ini lebih difokuskan pada peristiwa yang terjadi saat ini, yaitu semua aktivitas yang berhubungan dengan transparansi yaitu keterbukaan dalam pelaksanaan proses pengelolaan keuangan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan. Peneliti memilih PD Pasar Surya yang terletak di jalan Manyar Kertoarjo Surabaya sebagai obyek penelitian dengan pertimbangan bahwa PD Pasar Surya merupakan Perusahaan Umum Milik Daerah. Peneliti ingin mengamati dan menganalisis apakah Perusahaan Daerah ini telah menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Sebagai komparasi, peneliti menggunakan aturan transparansi bagi perusahaan publik sebagaimana yang ditetapkan oleh Bapepam sebagai otoritas Pasar Modal di Indonesia. Dalam perbandingan peneliti memperhatikan perbedaan karakteristik pada masing-masing. Dalam hal transparansi, Bapepam memberi contoh praktek transparansi untuk perusahaan publik. Praktek tersebut diselenggarakan melalui beberapa aturan yang meliputi: (1) Keterbukaan Informasi, (2) Kualitas Informasi, (3) Keterlibatan Pihak Kompeten, (4) Keberadaan Profesi Penunjang, (5) Adanya Batasan Transaksi Material dan Transaksi Benturan Kepentingan, (6) Adanya Komisaris Independen, dan (7) Upaya *Law Enforcement*.

Jenis dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan adalah data mengenai keadaan dan gambaran umum perusahaan serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan transparansi pengelolaan keuangan perusahaan yang diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan Dirut beserta stafnya yang terlibat langsung dalam aktivitas pengelolaan keuangan perusahaan dan hasil wawancara dengan anggota Badan Pengawas. Disamping itu ada data pendukung berupa Perda-Perda yang ada beserta Keputusan Walikota, dokumen, catatan-catatan, Laporan

Keuangan milik perusahaan yang berhubungan dengan transparansi pengelolaan keuangan perusahaan.

Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Observasi yang dilakukan secara langsung dengan mengamati aktivitas perusahaan yang berhubungan dengan transparansi pengelolaan keuangan perusahaan. Wawancara yang dilakukan menggunakan jenis wawancara tak terstruktur terhadap beberapa orang manajemen perusahaan diantaranya: Dirut PD Pasar Surya, Kabag Penelitian dan Pengembangan, Kabag Akuntansi Umu, Kabag Hukum dan Salah satu Anggota Badan Pengawas. Wawancara dilakukan sesuai dengan daftar kuisisioner, namun tidak menutup kemungkinan jika ada informasi baru yang berkaitan dengan pokok masalah maka kuisisioner bisa menjadi berkembang. Tujuan wawancara tak terstruktur ini adalah untuk memperoleh keterangan yang terinci dan mendalam mengenai pandangan orang lain (Nasution, 1996 : 72).

Tehnik Analisis

Untuk menilai realibilitas dan validitas, tehnik yang digunakan adalah triangulasi yaitu tehnik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 2000 : 178).

Analisis data dilakukan dengan tehnik penjodohan pola (Yin, 2003 : 140). Logika penjodohan pola adalah membandingkan pola yang didasarkan atas empiris dengan pola yang diprediksikan. Proses penjodohan pola dimulai dengan pembuatan proposisi awal, selanjutnya dilakukan penjodohan antara temuan empiris dari studi lapangan dengan proposisi awal. Hasil dari penjodohan pola tersebut akan dianalisis lebih lanjut dan ditarik kesimpulan dari hasil analisis.

PRAKTEK TRANSPARANSI PD PASAR SURYA

Gambaran Umum PD Pasar Surya

Perusahaan Daerah Pasar Surya merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang didirikan melalui proses pengalihan status dari Dinas Pasar menjadi Perusahaan Daerah berdasarkan Perda Nomor 10 tahun 1982, selanjutnya pada tanggal 15 Pebruari 1999 dilakukan perubahan dengan dikeluarkannya Perda Nomor 1 tahun 1999, bahwa istilah Perusahaan Daerah Pasar diubah menjadi Perusahaan Daerah Pasar Surya. Perubahan ini dimaksudkan untuk memberikan identitas yang jelas terhadap perusahaan.

Tabel 1
Penjodohan Pola

Dalam hal pengurusan pasar, diatur dalam Perda Nomor 2 tahun 1999 yang mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan pembinaan dan pengurusan pasar di wilayah Kota Surabaya dalam rangka mengantisipasi pesatnya perkembangan kota dan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat pada sektor perpasaran serta untuk menunjang perekonomian daerah.

Dasar Hukum Pengelolaan Perusahaan

Dalam menjalankan operasional perusahaan, PD Pasar Surya dibatasi dengan Peraturan Daerah dan Keputusan Walikota yang telah ditetapkan. Dasar hukum pengelolaan PD Pasar Surya tersebut meliputi: (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 tahun 1982, (2) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 1999, (3) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 tahun 1987 dan (4) Keputusan Walikota Surabaya No. 291 tahun 1994

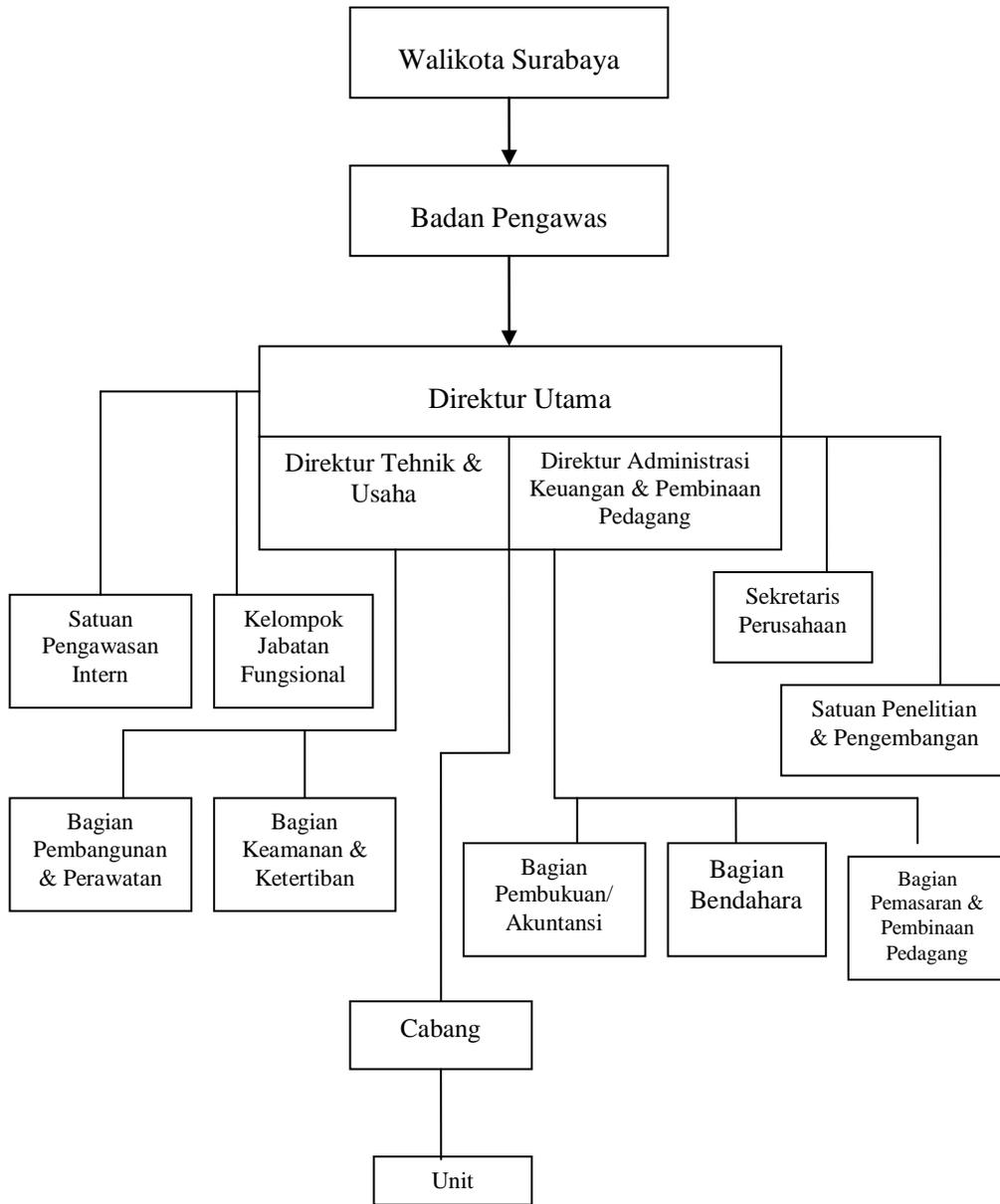
Visi - Misi Perusahaan

- ~ Visi perusahaan adalah menjadikan PD Pasar Surya sebagai penyedia fasilitas perdagangan yang mandiri, maju, profesional dan sebagai sarana pemberdayaan masyarakat kota Surabaya serta merupakan alternatif sumber pendapatan yang handal bagi Pemerintah Kota Surabaya.
- ~ Misi perusahaan adalah (a) Optimasi kerja PD Pasar Surya dengan meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat pengguna pasar secara profesional, (b) Memberdayakan pedagang pasar dengan melibatkan secara aktif di dalam pelaksanaan program-program PD Pasar Surya, (c) Meningkatkan keamanan, ketertiban pasar dan lingkungan pasar sehingga tercipta kondisi pasar yang tertib, aman, bersih dan lengkap dan (d) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam mempercepat perkembangan pasar.

Struktur Perusahaan

Dalam melaksanakan tugas pengurusan dan pembinaan Perusahaan diserahkan kepada Direksi yang diangkat oleh Badan Pengawas. Struktur perusahaan secara lengkap sebagaimana tampak pada bagan di bawah ini;

Struktur Perusahaan Daerah Pasar Surya



Gambar : 2

Sumber : Profil PD Pasar Surya, tahun 2005

Lingkup Kegiatan Perusahaan

PD Pasar Surya merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang diharapkan dapat menyumbangkan pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor retribusi daerah, yang mempunyai tugas pokok mengelola dan menguasai 81 (delapan puluh satu) unit-unit. Lingkup kegiatan perusahaan dituangkan dalam rencana bisnis yang dapat diklasifikasikan dalam: (a) Rencana bisnis jangka pendek, (b) Rencana bisnis jangka menengah, dan (c) Rencana bisnis jangka panjang

Praktek Transparansi PD Pasar Surya

Langkah-langkah PD Pasar Surya dalam rangka tata kelola perusahaan yang baik, diselenggarakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Walikota Surabaya, sebagaimana pernyataan yang disampaikan Dirut PD Pasar Surya: “PD Pasar Surya telah melaksanakan prinsip tata kelola perusahaan yang baik sesuai dengan Peraturan-peraturan yang ada yaitu Peraturan Daerah dan Keputusan Walikota, walaupun praktek transparansi tersebut tidak setinggi sebagaimana yang ditetapkan oleh Peraturan Bapepam atau Menteri BUMN untuk perusahaan publik”.

Menuju tata kelola perusahaan yang baik, rekrutmen Dewan Direksi dibuka kesempatan bagi profesional, dan tidak terbatas pada proses suksesi karyawan yang ada dan atau dari kalangan pemerintahan kota sebagaimana sebelumnya. Sejak adanya pergantian Direktur Utama yang direkrut dari kalangan independen (bukan dari kalangan Birokrasi), praktek transparansi telah dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan baik oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Walikota sebagai *shareholders* maupun bagi masyarakat pada umumnya. Untuk mewakili kepentingan masyarakat yang (seakan) merepresentasi pemegang saham bukan pengendali (*minority interest*), dalam proses pengelolaan dan keputusan tertentu dilibatkan masyarakat yang diwakili oleh Anggota Dewan dan wakil masyarakat khususnya para pedagang pasar sebagai pengguna fasilitas yang disediakan perusahaan serta unsur masyarakat lain, seperti akademisi (pada Badan Pengawas). Lingkup praktek transparansi yang dilaksanakan perusahaan diantaranya adalah:

1. Keterbukaan Informasi

Praktek keterbukaan informasi diawali dengan penyampaian Rencana Anggaran yang dilakukan pada setiap tahun sekali memuat penjelasan maksud dan tujuan penggunaan dana dan informasi keuangan prespektif. Dalam prakteknya Rencana Anggaran Keuangan ini harus terlebih dahulu dikonsultasikan dan harus mendapat persetujuan Dewan sebagai representasi dari rakyat.

Kabag Akuntansi Umum menyatakan bahwa: “Pada setiap awal tahun buku, Perusahaan menyampaikan Rencana Anggaran Perusahaan. Kemudian pada setiap tiga bulan sekali (Maret, Juni dan September) membuat Laporan Keuangan Berkala dan setiap satu tahun

sekali membuat Laporan Keuangan Tahunan (Desember). Laporan keuangan ini akan disampaikan ke Walikota melalui Badan Pengawas”

Sebagai transparansi kepada publik, khusus untuk Laporan Keuangan Tahunan tersebut dipublikasikan melalui media cetak yaitu menggunakan jasa koran harian pagi Surya. Keterbukaan informasi yang berhubungan dengan transaksi insidental dan aktivitas di luar transaksi normal perusahaan (*corporate action*), Kabag Akuntansi Umum menyatakan bahwa: “Pada dasarnya jika akan terjadi transaksi *corporate action*, biasanya Direksi akan menyampaikan rencana tersebut kepada Badan Pengawas pada saat ada rapat rutin setiap tiga bulan sekali itu”

2. Kualitas Informasi

Untuk menjamin dipenuhinya tujuan akuntabilitas dan transparansi, langkah-langkah yang telah ditempuh Perusahaan sebagaimana dalam pernyataan kabag Akuntansi Umum bahwa: “Perusahaan secara rutin membuat Laporan Keuangan Berkala dan Tahunan. Laporan Keuangan Berkala dibuat setiap tiga bulan sekali yaitu pada bulan Maret, Juni dan September, sedangkan pada bulan Desember dibuat Laporan Keuangan Tahunan. Baik Laporan Keuangan Berkala maupun Tahunan disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan, karena Laporan Keuangan Tahunan selau diperiksa terlebih dulu oleh Akuntan Publik sebelum Laporan Keuangan tersebut dipublikasikan ke masyarakat.”

3. Keterlibatan Pihak Kompeten (*independent*)

Dalam aktivitasnya perusahaan telah melibatkan pihak kompeten/*independent* diantaranya adalah: Auditor dan Notaris. Profesi lain yang direkrut dari intern perusahaan adalah: *Appraisal*, konsultan hukum. Kabag Hukum menyatakan bahwa: “Jika perusahaan akan melakukan kerjasama kemitraan dengan investor, terlebih dulu perusahaan harus mendapat ijin prinsip dari Walikota. Ijin prinsip ini sesuai dengan Keputusan Mendagri. Kemudian perusahaan akan mengumumkan bahwa perusahaan mencari mitra kerja. Bagi yang berminat akan mengajukan proposal. Proposal tersebut akan diseleksi mana yang cocok bagi perusahaan. Jika salah satu investor yang terpilih, kemudian dilakukan kesepakatan kerjasama/MoU. Dalam MoU tersebut telah disebutkan perjanjian mengenai misalnya : semua biaya pembangunan ditanggung investor termasuk biaya-biaya studi kelayakan, kemudian *fee* yang harus diterima perusahaan, atau berapa tahun kerjasama tersebut dilakukan dan sebagainya. Jika MoU sudah disepakati, baru dilaporkan ke Badan Pengawas secara tertulis pada saat rapat laporan berkala.”

4. Keberadaan Profesi Penunjang

Untuk aktivitas normal maupun transaksi *corporate action*, Perusahaan melibatkan para profesi penunjang yang berkompeten, yaitu Auditor dan Notaris. Penunjukannya dilakukan oleh Direksi dengan persetujuan Walikota melalui Badan Pengawas. Sementara itu untuk *Appraiser* dan Konsultan Hukum, perusahaan tidak menggunakan jasa dari

pihak independen tetapi perusahaan cukup menerjunkan tim khusus dari intern perusahaan saja.

5. Batasan transaksi materialitas dan batasan benturan kepentingan.

Dalam hal ini Kabag Akuntansi Umum menyatakan: “Dalam transaksi rutin tertentu atau *corporate actions*, tidak ada batasan materialitas maupun batasan benturan kepentingan. Jika perusahaan ingin membangun pasar semegah DTC atau Kapas Krampung atau yang lainnya, perusahaan perlu mencari mitra kerja untuk dapat membangun pasar-pasar tersebut. Perusahaan sama sekali tidak mempunyai dana/modal untuk membangun. Modal perusahaan hanyalah lahan pasar yang akan dibangun itu. Maka perusahaan akan mengumumkan secara terbuka untuk umum mengenai rencana pembangunan pasar tersebut. Jika ada calon mitra kerja yang mempunyai hubungan afiliasi dengan Walikota (misalnya); hal ini bukan masalah selama nilai transaksinya wajar dan mengikuti prosedur yang ditetapkan.”

6. Komisaris Independen

Sehubungan dengan adanya Komisaris Independen, Dirut PD Pasar Surya menyatakan bahwa: “Komisaris pada perusahaan ini adalah Badan Pengawas, yang beranggotakan lima orang dan dipilih langsung oleh Walikota. Lima orang tersebut terdiri dari tiga orang berasal dari unsur birokrasi (Pemkot), seorang dari akademisi dan seorang lagi dari pedagang. Motivasi mengapa diambil dari unsur akademisi dan pedagang, kemungkinan agar Badan Pengawas bisa lebih memberikan koreksi obyektif terhadap jalannya perusahaan.”

Keberadaan Badan Pengawas di PD Pasar Surya, setara dengan Komisaris Independen. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan salah seorang Anggota Badan Pengawas yang menyatakan bahwa: “Pemkot mencari anggota Badan Pengawas dari kalangan independen dengan sistem hunting dengan kriteria-kriteria tertentu yaitu dari konteks profesionalnya, dari konteks independensinya, dari konteks pengalamannya, dari konteks pengetahuan bisnisnya dan terkenal bukan berarti sebagai celebrities tetapi terkenal pada bidangnya karena keahliannya. Tugas-tugas Badan Pengawas setara dengan Komisaris Independen. Saya diserahi tugas sebagai Badan Pengawas dengan syarat, korupsi saya berantas, setoran-setoran ke DPR dan ke Kotamadya saya stop, yang memilih Dewan Direksi saya, yaitu yang mampu, kompeten dan yang bermoral dalam arti anti korupsi.”

7. Law Enforcement

Law enforcement merupakan upaya-upaya penegakan hukum. Pihak *Law enforcement* diupayakan melalui institusi internal perusahaan yaitu Badan Pengawas dan Direksi, sementara dari pihak eksternal perusahaan (pihak otoritas yang lebih tinggi dari Badan Pengawas) tidak ada, sebagaimana yang disampaikan oleh Kabag Hukum bahwa: “Upaya *Law enforcement* dari pihak luar perusahaan tidak ada karena selain Badan Pengawas dan Direksi tidak ada lagi pihak otoritas lainnya.”

Gambar 3
Kerangka Praktek Transparasi PD Pasar Surya

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari pembahasan di muka, secara umum dapat disimpulkan bahwa perusahaan telah menyelenggarakan tata kelola perusahaan yang baik. Dibanding praktek yang diberlakukan pada perusahaan publik, maka beberapa aktivitas transparansi yang telah dipraktekkan dan catatan penyempurnaan yang masih harus diperhatikan adalah:

1. Praktek keterbukaan informasi yang diselenggarakan yaitu Laporan Keuangan Tahunan, telah dipublikasikan melalui media cetak (Harian pagi Surya). Sementara itu Laporan Keuangan Berkala (triwulan) hanya sebatas disampaikan ke Pemerintah Daerah selaku pemegang saham yang diwakili Walikota dan Badan Pengawas. Keterbukaan informasi hanya menyangkut transaksi tertentu, khususnya *corporate action* yang akan diselenggarakan. Peraturan pelaksanaan lebih jauh yang mengatur keterbukaan informasi misalnya yang mengatur materi informasi yang disampaikan, jadwal penyampaian serta sanksi keterlambatan, belum diatur.
2. Praktek informasi berkualitas telah diaplikasikan melalui Laporan Keuangan Tahunan yang telah diperiksa oleh Akuntan Publik. Kualitas informasi lainnya seperti informasi menyangkut nilai wajar suatu barang yang akan ditransaksikan diupayakan dari internal perusahaan. Praktek pengukuran nilai wajar oleh pihak internal perusahaan tidak cukup untuk dijadikan jaminan segi kompetensi dan independensinya. Upaya penyampaian informasi lain seperti *fairness opinion* atas rencana suatu transaksi dan *low clearance opinion* dari pemenuhan suatu mekanisme rencana transaksi dan atas pihak calon mitra dan sebagainya belum ada aturan pelaksanaannya.
3. Praktek keterlibatan dari pihak kompeten yang secara khusus ditujukan untuk memenuhi kualitas informasi, hanya sebatas auditor yaitu untuk penilaian Laporan Keuangan Tahunan yang akan dipublikasikan. Sementara pihak kompeten lainnya, misalnya: *Appraisal* (Penilai Aset Independen), Konsultan Hukum Independen, *Business Valuer* (Penilai Usaha Independen), belum pernah dilibatkan. Sedangkan keterlibatan Notaris, sebatas untuk dokumentasi pelaksanaan transaksi dan bukan ikatan awal yang masih harus dimintakan persetujuan (dipublikasikan).
4. Praktek keberadaan profesi penunjang yaitu Auditor dan Notaris diatur dalam mekanisme dengan pengajuan penunjukan oleh Direksi ke Badan Pengawas. Aturan lebih jauh atas keberadaan pihak lembaga penunjang seperti sanksi atas kemungkinan pelanggaran profesi dalam kaitan pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik belum ada aturan pelaksanaannya.
5. Batasan transaksi materialitas dan batasan transaksi yang bersifat benturan kepentingan tidak ada.
6. Institusi Komisaris Independen dalam struktural Badan Pengawas tidak ada dengan pertimbangan tidak ada pemegang saham minoritas. Keterlibatan masyarakat (Akademisi dan Pedagang) dalam Badan Pengawas yang diharapkan memberikan

masukan obyektif tidak diatur dengan jelas misi yang diemban untuk perlindungan kepentingan masyarakat.

7. Upaya *Law enforcement* telah dipraktekkan. Pelaksana yang memonitor sanksi-sanksi yang diperlukan sehubungan dengan penyelenggaraan transparansi tidak diatur.

Saran

Dari kesimpulan di atas, maka untuk penyempurnaan implementasi tata kelola perusahaan yang baik, dalam hal transparansi dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Keterbukaan informasi baik menyangkut rutin maupun insidental yang selama ini disampaikan Direksi ke Badan Pengawas seyogyanya disampaikan juga ke masyarakat melalui internet dengan memanfaatkan website yang dimiliki PD Pasar Surya atau melalui media cetak dan lain-lain, sedangkan untuk keterbukaan informasi berupa Laporan Keuangan Historis perlu disempurnakan.

Untuk transaksi *corporate action* perlu disempurnakan, tidak sebatas undangan kepada pihak masyarakat untuk terlibat, tetapi publikasi yang ada perlu disampaikan dengan mengungkap rencana *corporate action*, maksud dan tujuan *corporate action*, pihak yang dilibatkan, calon mitra kerja, rencana pembiayaan dan informasi lain yang dipandang perlu. Pelaksanaan publikasi ke masyarakat ini diperlukan aturan pelaksanaan demi kepastian isi, jadwal, prosedur penyelenggaraan publikasi.

2. Penjaminan kualitas informasi yang disampaikan/dipublikasikan, disarankan Perusahaan untuk memperhatikan para pihak yang mempunyai kompetensi dan independensi.
3. Memperhatikan saran point 2, maka disarankan adanya aturan yang mengatur keterlibatan para profesi yaitu:
 - a. Auditor, untuk melakukan general audit atas informasi laporan keuangan historis, menilai dan menyatakan pendapat independennya.
 - b. Appraiser, untuk melakukan penilaian dan menyatakan pendapat independen atas informasi nilai pasar wajar assets perusahaan.
 - c. Business Valuer, untuk melakukan penilaian dan menyatakan pendapat independen atas informasi nilai pasar wajar saham perusahaan yang rencana ditransaksikan dan atas kelayakan rencana transaksi perubahan kegiatan usaha, penyertaan (investasi) saham dan atas pengembangan usaha baru.
 - d. Konsultan hukum, untuk melakukan penilaian *law clearance* dan menyatakan pendapat independennya atas kepemilikan dan keberadaan aset perusahaan serta atas pemenuhan prosedur rencana transaksi
 - e. Notaris, untuk legalitas transaksi.
4. Penjaminan pemenuhan para profesi yang dilibatkan, disarankan adanya keterlibatan pihak yang punya otoritas khususnya dalam hal tata kelola perusahaan yang baik. Untuk menghimpun daftar rekanan dari para profesi yang dilibatkan, aturan yang disarankan meliputi: (a) registrasi aturan kualifikasi tertentu, (b) monitoring

- pelaksanaan oleh para profesi dan (c) penerapan sanksi atas kemungkinan adanya pelanggaran.
5. Perda Nomor 1 Tahun 1999 perlu dilengkapi dengan aturan pelaksanaan yang mengatur batasan kuantitatif nilai transaksi yang dikategorikan material/ signifikan. Batasan ini diperlukan untuk menetapkan transaksi rutin tertentu mana yang menjadi kewenangan langsung Direksi atau yang pelaksanaannya harus minta ijin terlebih dulu ke Badan Pengawas/Walikota. Untuk menjamin dipenuhinya kelayakan (*fairness*) suatu transaksi tertentu termasuk *corporate action* yang direncanakan dengan pihak yang mempunyai potensi *non arm length transaction* (transaksi tidak fair) disarankan adanya aturan yang menetapkan para pihak yang mempunyai benturan kepentingan. Aturan ini juga menetapkan mekanisme yang harus dipenuhi oleh Perusahaan dalam hal pelaksanaan transaksi dengan pihak mereka.
 6. Pemegang saham mayoritas yang dipresentasikan melalui institusi Kepala Daerah (Walikota) masih perlu dimonitor demi kepentingan masyarakat pada umumnya. Monitoring ini menjadi penting mengingat investasi Pemda dalam Perusahaan merupakan bagian dari pengelolaan keuangan publik, artinya Walikota sebagai pemegang saham Perusahaan mewakili kepentingan publik/masyarakat. Dengan pertimbangan di atas institusi Komisaris Independen perlu untuk diadakan. Keterlibatan unsur masyarakat (Akademisi dan Pedagang) sebagai anggota Badan Pengawas, disarankan ditegaskan untuk membawa misi sebagai Komisaris Independen dengan segala aturan kewenangan dan mekanismenya.
 7. Mekanisme pemenuhan semua aturan khususnya yang berhubungan dengan tata kelola perusahaan yang baik, disarankan keterlibatan lebih jauh dari pihak yang mempunyai otoritas (Pemerintahan Provinsi, Kementerian BUMN atau Komite GCG) untuk menetapkan aturan-aturan sanksi.

DAFTAR PUSTAKA

- Effendi, Muh. Arif (2005). “*Transparansi Laporan Keuangan Perusahaan @ Sebagai Implementasi GCG Cegah Fraud*”, Suara Karya on line, Senin 18 April 2005
- FCGI - *Forum For Corporate Governance in Indonesia*, (2003), *Profil Forum for Corporate Governance in Indonesia*, [http:// www.fcgi](http://www.fcgi). 06/05/2005
- Halim, Abdul (2004). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Penerbit Salemba Empat
- Jazid (2004). *Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Publik*, Jurnal Akuntansi, Manajemen Bisnis dan Sektor Publik Vol 1, No. 1, Surabaya : STIESIA, hal. 75 – 91.

- _____, Keputusan Menteri BUMN No. Kep-117/M-MBU/2002 tentang *Penerapan Praktek Good Corporate Governance pada BUMN*, Bandung : Fokusmedia.
- _____, Keputusan Walikota Surabaya No. 291 tahun 1994 tentang *Susunan Organisasi dan Tata Kerja PD Pasar Surya Kota Surabaya*.
- Krina P, Loina Lalolo (2003). *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Trasparansi & Partisipasi*. Sekretariat *Good Public Governance* – Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta
- Meuthia, Ganie - Rochman (2000). *Good Governance: Prinsip, Komponen dan penerapannya*, dalam HAM: Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, Jakarta : Komnas HAM
- Moleong, Lexy J. (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosda Persada.
- Nasution, S (1996). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung : Tarsito
- _____, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1982 tentang *Pembentukan Perusahaan daerah Kota Surabaya*.
- _____, Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 1987 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Badan Pengawas, Direksi dan Kepegawaian PD Pasar Surya Kota Surabaya*.
- _____, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1999 tentang *Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 10 ahun 1982*
- _____, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1999 tentang *Pengurusan Pasar di Kota Surabaya*.
- Yin, Robert K (2003). *Studi Kasus (Desain dan Metode)*, edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers.