

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kemitraan

Kemitraan dilihat dari perspektif etimologis diadaptasi dari kata *partnership*, dan berasal dari akar kata *partner*. *Partner* dapat diterjemahkan “pasangan, jodoh, sekutu, atau kampanyon”. Sedangkan *partnership* diterjemahkan menjadi persekutuan atau perkongsian¹⁰. Bertolak dari sini maka kemitraan dapat dimaknai sebagai suatu bentuk persekutuan antara dua pihak atau lebih yang membentuk suatu ikatan kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas di suatu bidang usaha tertentu, atau tujuan tertentu, sehingga dapat memperoleh hasil yang baik.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kata mitra adalah teman, kawan kerja, pasangan kerja, rekan. Sementara kemitraan artinya perihal hubungan atau jalinan kerjasama sebagai mitra. Dari arti kata mitra ini, Hafsah (1999)¹¹ menjelaskan pengertian kemitraan adalah suatu strategi bisnis yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dalam jangka waktu tertentu untuk meraih keuntungan bersama dengan prinsip saling membutuhkan dan saling membesarkan. Karena merupakan strategi bisnis maka keberhasilan kemitraan sangat ditentukan oleh

¹⁰ Ambar Teguh Sulistiyani, “Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan”, Gaya Media, Yogyakarta, 2004, hal 129.

¹¹ Muhammad Jafar Hafsah, “Kemitraan Usaha”, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hal. 43.

adanya kepatuhan diantara yang bermitra dalam menjalankan etika bisnis. Hal demikian sesuai dengan pendapat Ian Linton¹² yang mengatakan bahwa Kemitraan adalah sebuah cara melakukan bisnis di mana pemasok dan pelanggan berniaga satu sama lain untuk mencapai tujuan bisnis bersama.

Menurut Anwar dalam Handoko (2003)¹³, pembangunan ekonomi dengan pola kemitraan dapat dianggap sebagai usaha yang paling menguntungkan (*maximum social benefit*), terutama ditinjau dari pencapaian tujuan pembangunan jangka panjang. Hal ini didasari oleh perwujudan cita-cita pola kemitraan untuk melaksanakan sistem perekonomian gotong royong antara mitra yang kuat dari segi permodalan, pasar, dan kemampuan teknologi bersama petani golongan lemah yang tidak berpengalaman. Tujuannya adalah meningkatkan produktivitas usaha dan kesejahteraan atas dasar kepentingan bersama.

Secara ekonomi, kemitraan didefinisikan sebagai¹⁴ :

1. Esensi kemitraan terletak pada kontribusi bersama, baik berupa tenaga (*labour*) maupun benda (*property*) atau keduanya untuk tujuan kegiatan ekonomi. Pengendalian kegiatan dilakukan bersama dimana pembagian keuntungan dan kerugian distribusi diantara dua pihak yang bermitra. (Burrns,1996 dalam Badan Agribisnis Departemen Pertanian,1998);
2. “*Partnership* atau *Alliance*” adalah suatu asosiasi yang terdiri dari dua orang atau usaha yang sama-sama memiliki sebuah perusahaan dengan tujuan untuk mencari laba. (Winardi, 1971 dalam Badan Agribisnis Departemen Pertanian, 1998);
3. Kemitraan adalah suatu persekutuan dari dua orang atau lebih sebagai pemilik bersama yang menjalankan suatu bisnis mencari keuntungan. (Spencer, 1977 dalam Badan Agribisnis Departemen Pertanian,1998);
4. Suatu kemitraan adalah suatu perusahaan dengan sejumlah pemilik yang menikmati bersama keuntungan-keuntungan dari perusahaan dan masing-masing menanggung liabilitas yang tidak terbatas atas hutang-hutang

¹² Ibid. hal. 10.

¹³ Ibid. hal. 12.

¹⁴ Mia Nur Damayanti, “Kajian Pelaksanaan Kemitraan Dalam Meningkatkan Pendapatan Antara Petani Semangka di Kabupaten Kebumen Jawa Tengah dengan CV. Bimandiri”, IPB Press, Bogor, 2009, hal 18.

perusahaan. (McEachern, 1988 dalam Badan Agribisnis Departemen Pertanian, 1998).

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pasal 1 Ayat 13 mengatakan bahwa yang dimaksud dengan kemitraan adalah kerjasama dalam keterkaitan usaha, baik langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan Usaha Besar¹⁵.

Kesemua definisi tersebut di atas, ternyata belum ada satu definisi yang memberikan definisi secara lengkap tentang kemitraan. Hal tersebut disebabkan karena para sarjana mempunyai titik fokus yang berbeda dalam memberikan definisi tentang kemitraan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memandang kemitraan sebagai suatu jalinan kerjasama usaha untuk tujuan memperoleh keuntungan. Berbeda dengan Muhammad Jafar Hafsah dan Ian Linton yang memandang kemitraan sebagai suatu strategi bisnis yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih, dengan prinsip saling membutuhkan dan saling membesarkan. Tetapi dengan adanya perbedaan pendapat diantara para sarjana ini maka akan saling melengkapi diantara pendapat sarjana yang satu dengan yang lainnya, dan apabila dipadukan maka akan menghasilkan definisi yang lebih sempurna, bahwa kemitraan merupakan jalinan kerjasama usaha yang merupakan strategi bisnis yang dilakukan antara dua pihak atau lebih dengan prinsip saling membutuhkan, saling memperbesar dan saling menguntungkan. Dalam

¹⁵ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Undang-Undang ini disusun dengan maksud untuk memberdayakan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Secara umum struktur dan materi dari Undang-Undang ini memuat tentang ketentuan umum, asas, prinsip dan tujuan pemberdayaan, kriteria, penumbuhan iklim usaha, pengembangan usaha, pembiayaan dan penjaminan, kemitraan, dan koordinasi pemberdayaan, sanksi administratif dan ketentuan pidana. Undang-Undang ini diundangkan di Jakarta pada tanggal 04 Juli 2008 sebagai Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93.

kerjasama tersebut tersirat adanya satu pembinaan dan pengembangan, hal ini dapat terlihat karena pada dasarnya masing-masing pihak pasti mempunyai kelemahan dan kelebihan, justru dengan kelemahan dan kelebihan masing-masing pihak akan saling melengkapi dalam arti pihak yang satu akan mengisi dengan cara melakukan pembinaan terhadap kelemahan yang lain dan sebaliknya.

2.1.1 Prinsip – Prinsip Kemitraan

Prinsip – prinsip kemitraan yang melekat pada pengertian secara konsep maupun yuridis adalah sebagai berikut :

1. Prinsip saling memerlukan.

Menurut John L. Mariotti¹⁶ kemitraan merupakan suatu rangkaian proses yang dimulai dengan mengenal calon mitranya, mengetahui posisi keunggulan dan kelemahan usahanya. Pemahaman akan keunggulan yang ada akan menghasilkan sinergi yang berdampak pada efisiensi, turunnya biaya produksi dan sebagainya. Penerapannya dalam kemitraan, perusahaan besar dapat menghemat tenaga dalam mencapai target tertentu dengan menggunakan tenaga kerja yang dimiliki oleh perusahaan yang kecil. Sebaliknya perusahaan yang lebih kecil, yang umumnya relatif lemah dalam hal kemampuan teknologi, permodalan dan sarana produksi melalui teknologi dan sarana produksi yang dimiliki oleh perusahaan besar. Maka dalam hal ini sebenarnya ada saling memerlukan atau ketergantungan diantara kedua belah pihak yang bermitra.

¹⁶ John L. Mariotti dalam Muhammad Jafar Hafsah, “Kemitraan Usaha”, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hal. 51.

2. Prinsip saling memperkuat.

Sebelum kedua belah pihak memulai untuk bekerjasama, akan pasti ada sesuatu nilai tambah yang ingin diraih oleh masing-masing pihak yang bermitra. Nilai tambah ini selain diwujudkan dalam bentuk nilai ekonomi seperti peningkatan modal dan keuntungan, perluasan pangsa pasar, tetapi juga ada nilai tambah yang non ekonomi seperti peningkatan kemampuan manajemen, penguasaan teknologi dan kepuasan tertentu. Keinginan ini merupakan konsekuensi logis dan alamiah dari adanya kemitraan. Keinginan tersebut harus didasari sampai sejauh mana kemampuan untuk memanfaatkan keinginan tersebut dan untuk memperkuat keunggulan-keunggulan yang dimilikinya, sehingga dengan bermitra terjadi suatu sinergi antara para pelaku yang bermitra sehingga nilai tambah yang diterima akan lebih besar. Oleh karena itu, terjadi saling mengisi atau saling memperkuat dari kekurangan masing-masing pihak yang bermitra.

Berdasarkan motivasi ekonomi tersebut maka prinsip kemitraan dapat didasarkan pada saling memperkuat. Kemitraan juga mengandung makna sebagai tanggung jawab moral, hal ini disebabkan karena bagaimana pengusaha besar atau menengah mampu untuk membimbing dan membina pengusaha kecil mitranya agar mampu (berdaya) mengembangkan usahanya sehingga menjadi mitra yang handal dan tangguh didalam meraih keuntungan untuk kesejahteraan bersama. Hal ini harus disadari juga oleh masing-masing pihak yang bermitra yaitu harus memahami bahwa mereka memiliki perbedaan, menyadari keterbatasan masing-masing, baik yang berkaitan dengan manajemen, penguasaan ilmu

pengetahuan maupun penguasaan sumber daya, baik Sumber Daya Alam (SDA) maupun Sumber Daya Manusia (SDM), dengan demikian mereka harus ampu untuk saling isi mengisi serta melengkapi kekurangan-kekurangan yang ada.

3. Prinsip saling menguntungkan.

Pada kemitraan ini tidak berarti para partisipan harus memiliki kemampuan dan kekuatan yang sama, tetapi yang essensi dan lebih utama adalah adanya posisi tawar yang setara berdasarkan peran masing-masing. Pada kemitraan usaha terutama sekali terhadap hubungan timbal balik, bukan seperti kedudukan antara buruh dan majikan, atau terhadap atasan kepada bawahan sebagai adanya pembagian resiko dan keuntungan proporsional, disinilah letak kekhasan dan karakter dari kemitraan usaha tersebut.

Berpedoman pada kesejajaran kedudukan atau memiliki derajat yang setara bagi masing-masing pihak yang bermitra, maka tidak ada pihak yang tereksploitasi dan dirugikan tetapi justru terciptanya rasa saling percaya diantara para pihak sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan keuntungan atau pendapatan melalui pengembangan usahanya.

2.1.2 Tujuan Kemitraan

Pada dasarnya maksud dan tujuan dari kemitraan adalah “*Win-win solution partnership*”. Kesadaran dan saling menguntungkan disini tidak berarti para partisipan dalam kemitraan tersebut harus memiliki kemampuan dan kekuatan yang sama, tetapi yang lebih dipentingkan adalah adanya posisi tawar yang setara berdasarkan peran masing-masing.

Berdasarkan pendekatan *cultural*, kemitraan bertujuan agar mitra usaha dapat mengadopsi nilai-nilai baru dalam berusaha seperti perluasan wawasan, prakarsa, kreativitas, berani mengambil resiko, etos kerja, kemampuan aspek-aspek manajerial, bekerja atas dasar perencanaan dan berwawasan ke depan.

Dalam kondisi yang ideal, tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kemitraan secara lebih konkrit adalah :

- a. Meningkatkan pendapatan usaha kecil dan masyarakat;
- b. Meningkatkan perolehan nilai tambah bagi pelaku kemitraan;
- c. Meningkatkan pemerataan dan pemberdayaan masyarakat dan usaha kecil;
- d. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi pedesaan, wilayah dan nasional;
- e. Memperluas lapangan kerja;
- f. Meningkatkan ketahanan ekonomi nasional.

Saling membutuhkan merupakan salah satu asas tumbuhnya kerjasama antara dua belah pihak yang bermitra. Kerjasama antara perusahaan besar dengan petani kecil dapat berlangsung baik jika ada imbalan yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak.

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pasal 11 tercantum bahwa tujuan program kemitraan yaitu :

- a. Mewujudkan kemitraan antar-Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- b. Mewujudkan kemitraan antara Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Usaha Besar;

- c. Mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antar- Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- d. Mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antara Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Usaha Besar;
- e. Mengembangkan kerjasama untuk meningkatkan posisi tawar Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- f. Mendorong terbentuknya struktur pasar yang menjamin tumbuhnya persaingan usaha yang sehat dan melindungi konsumen; dan;
- g. Mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang perorangan atau kelompok tertentu yang merugikan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

2.1.3 Pola – Pola Kemitraan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 pasal 26 pola – pola kemitraan terdiri dari :

- a. Inti – Plasma, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dan usaha menengah dengan usaha besar sebagai inti membina dan mengembangkan usaha Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, yang menjadi plasmanya dalam penyediaan dan penyiapan lahan, penyediaan sarana produksi, pemberian bimbingan teknis produksi dan manajemen usaha, perolehan, penguasaan, dan peningkatan teknologi yang diperlukan, pembiayaan, pemasaran, penjaminan,

pemberian informasi, dan pemberian bantuan lain yang diperlukan bagi peningkatan efisiensi dan produktivitas dan wawasan usaha¹⁷.

Peran usaha besar juga harus diimbangi oleh usaha kecil dengan memanfaatkan fasilitas yang ada sebaik-baiknya untuk meningkatkan kemampuan manajemen dan kinerja usaha yang berkelanjutan.

Perusahaan mitra bertindak sebagai inti yang memberikan modal, menyediakan sarana dan prasarana produksi, memberikan pembinaan teknologi, bimbingan teknis dan manajemen, menampung, membeli hasil produksi, serta memasarkan hasil. Sementara petani bertindak sebagai plasma yang melaksanakan produksi dan menjual hasil produksinya hanya kepada inti. Selain itu, kedua belah pihak harus patuh terhadap peraturan yang disepakati bersama yang menyangkut hak dan kewajiban masing-masing;

- b. Subkontrak, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dan usaha menengah dengan usaha besar, yang didalamnya usaha kecil dan usaha menengah memproduksi komponen yang diperlukan oleh usaha besar sebagai bagian dari produksinya. Usaha besar memberikan dukungan berupa kesempatan untuk mengerjakan sebagian produksi dan/atau komponennya, kesempatan memperoleh bahan baku yang diproduksi secara

¹⁷ Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pasal 27.

berkesinambungan dengan jumlah dan harga yang wajar, bimbingan dan kemampuan teknis produksi atau manajemen, perolehan, penguasaan, dan peningkatan teknologi yang diperlukan, pembiayaan dan pengaturan sistem pembayaran yang tidak merugikan salah satu pihak, dan upaya untuk tidak melakukan pemutusan hubungan sepihak¹⁸.

Pola kemitraan ini biasanya ditandai dengan kesepakatan mengenai kontrak bersama yang mencakup volume, harga, mutu, dan waktu. Dalam pola kemitraan ini kelompok mitra memproduksi komponen produksi yang diperlukan oleh perusahaan mitra. Karena hasil produksi sangat berguna bagi perusahaan mitra maka pembinaan dilakukan dengan intensif.

- c. Waralaba, yaitu usaha besar memberikan kesempatan dan mendahulukan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang memiliki kemampuan. Pemberi waralaba dan penerima waralaba mengutamakan penggunaan barang dan/atau bahan hasil produksi dalam negeri sepanjang memenuhi standar mutu barang dan jasa yang disediakan dan/atau dijual berdasarkan perjanjian waralaba. Pemberi waralaba wajib memberikan pembinaan dalam bentuk pelatihan, bimbingan operasional manajemen, pemasaran, penelitian, dan pengembangan kepada penerima waralaba secara berkesinambungan¹⁹.

¹⁸ Ibid. Pasal 28.

¹⁹ Ibid. Pasal 29.

- d. Perdagangan umum, dilakukan dalam bentuk kerjasama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, atau penerimaan pasokan dari Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah oleh Usaha Besar yang dilakukan secara terbuka. Pemenuhan kebutuhan barang dan jasa yang diperlukan oleh Usaha Besar dilakukan dengan mengutamakan pengadaan hasil produksi Usaha Kecil atau Usaha Mikro sepanjang memenuhi standar mutu barang dan jasa yang diperlukan. Pengaturan sistem pembayaran dilakukan dengan tidak merugikan salah satu pihak.²⁰

Pada dasarnya pola kemitraan ini adalah hubungan jual beli sehingga memerlukan struktur pendanaan yang kuat dari pihak yang bermitra, baik perusahaan besar maupun usaha kecil. Keuntungan dalam pola kemitraan ini bersumber dari margin harga dan jaminan harga produk yang diperjualbelikan, serta kualitas produk sesuai dengan kesepakatan pihak yang bermitra (Sumardjo, 2001)²¹.

- e. Distribusi dan keagenan yaitu adalah hubungan kemitraan yang didalamnya usaha kecil dan usaha menengah diberi hak khusus untuk memasarkan barang dan jasa usaha besar mitranya²². Pola kemitraan keagenan adalah hubungan kemitraan antara petani/kelompok mitra dengan perusahaan mitra, yang didalamnya

²⁰ Ibid. Pasal 30.

²¹ Menallya Deshinta, "Peranan Kemitraan Terhadap Peningkatan Pendapatan Peternak Ayam Broiler", IPB Press, Bogor, 2006, hal. 40.

²² Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Pasal 31.

petani/kelompok mitra diberi hak khusus untuk memasarkan barang dan jasa usaha perusahaan mitra.

Selanjutnya Sumardjo (2001) menerangkan bahwa perusahaan besar/menengah bertanggungjawab atas mutu dan volume produk (barang atau jasa), sedangkan usaha kecil mitranya berkewajiban memasarkan produk atau jasa tersebut²³.

Dalam rangka pemanfaatan asset daerah khususnya, berupa benda tak bergerak yang berbentuk tanah atau bangunan/gedung, terutama yang belum didayagunakan secara optimal dapat dilaksanakan melalui penggunaasaan yaitu pendayagunaan asset daerah (tanah dan atau bangunan) oleh pihak ketiga (swasta) yang dapat dilakukan dalam bentuk²⁴ :

1. Bangun Guna Serah atau *Build – Operate – Transfer* (BOT) adalah pemanfaatan tanah dan atau bangunan milik/dikuasai Pemerintah Daerah oleh pihak ketiga dengan cara pihak ketiga membangun bangunan siap pakai dan atau menyediakan, menambah sarana lain berikut fasilitas di atas tanah dan atau bangunan tersebut dan mendayagunakannya selama dalam waktu tertentu untuk kemudian setelah jangka waktu berakhir menyerahkan kembali tanah dan bangunan dan atau sarana lain berikut fasilitasnya tersebut beserta pendayagunaannya kepada Daerah, serta membayar kontribusi sejumlah uang atas pemanfaatannya yang besarnya ditetapkan sesuai dengan kesepakatan;

²³ Menallya Deshinta, “Peranan Kemitraan Terhadap Peningkatan Pendapatan Peternak Ayam Broiler”, IPB Press, Bogor, 2006, hal 41.

²⁴ Doli D. Siregar, “Manajemen Aset”, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hal 500.

2. Bangun Serah Guna atau *Build – Transfer – Operate* (BTO) adalah pemanfaatan tanah dan atau bangunan milik/dikuasai Pemerintah Daerah oleh pihak ketiga dengan cara pihak ketiga membangun bangunan siap pakai dan atau menyediakan, menambah sarana lain berikut fasilitas di atas tanah dan atau bangunan tersebut dan setelah selesai pembangunannya diserahkan kepada Daerah untuk kemudian oleh Pemerintah Daerah tanah dan bangunan siap pakai dan atau sarana lain berikut fasilitasnya tersebut diserahkan kembali kepada pihak ketiga untuk didayagunakan selama jangka waktu tertentu, dan atas pemanfaatannya tersebut pihak ketiga dikenakan kontribusi sejumlah uang yang besarnya ditetapkan sesuai dengan kesepakatan;
3. Bangun Serah atau *Build Transfer* (BT) adalah perikatan antara Pemerintah Daerah dengan pihak ketiga dengan ketentuan tanah milik Pemerintah Daerah. Pihak ketiga membangun dan membiayai pembangunan sampai dengan selesai dan setelah pembangunan selesai pihak ketiga menyerahkannya kepada Pemerintah Daerah kemudian Pemerintah Daerah membayar biaya pembangunannya;
4. Kerjasama Operasional (KSO) adalah perikatan antara Pemerintah Daerah dengan pihak ketiga. Pemerintah Daerah menyediakan barang daerah dan pihak ketiga menanamkan modal yang dimilikinya dalam salah satu usaha. Selanjutnya kedua belah pihak secara bersama-sama atau bergantian mengelola manajemen dan proses operasionalnya. Keuntungan dibagi sesuai dengan besarnya *sharing* masing-masing.

Hal tersebut merupakan tindak lanjut dari implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Pasal 22 ayat 1 yang memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah, yaitu :

- a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;
- b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
- c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun.

2.2 Tinjauan Tentang Pemerintah dan Pemerintahan

Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang artinya terdapat dua pihak atau lebih, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan²⁵.

Secara etimologis, pemerintah (*government*) berasal dari bahasa Yunani, *kubernan* atau nahkoda kapal, artinya menatap ke depan. Sedangkan memerintah berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk

²⁵ Inu Kencana Syafii, “ Pengantar Ilmu Pemerintahan”, Refika Aditama, Bandung , 2001, hal. 20.

menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan²⁶.

Menurut W. S. Sayre *government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority*. (pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara, yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya)²⁷.

Menurut Wilson dalam bukunya *The State* mengatakan:

Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few men, of many men, or of a community prepared by organization to realise its own purposes with reference to the common affairs or the community (pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud dan tujuan bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan)²⁸.

Menurut David Apter dalam bukunya *Comparative Politics* mengatakan:

Government is the most generalized membership unit possessing (a) defined responsibilities for maintenance of the system, of which it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power (pemerintah itu merupakan satuan anggota yang paling umum yang (a) memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya, itu adalah bagian dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan)²⁹.

²⁶ Syarief Makhya, "Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal" (Buku Ajar), Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2004, hal. 50.

²⁷ Inu Kencana Syafii, "Pengantar Ilmu Pemerintahan", Refika Aditama, Bandung, 2001, hal. 22.

²⁸ Wilson (*The State*, 1993), *ibid.*, hal 23.

²⁹ David Apter (*Comparative Politics*, 1965), *ibid.*

Sementara pemerintahan menurut Surbakti (1992) adalah menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara³⁰.

Dalam perspektif *kybernology* pemerintahan didefinisikan sebagai:

Proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai consumer produk-produk pemerintahan, akan pelayanan publik dan pelayanan sipil; badan yang berfungsi sebagai prosesor. Pengelola dan provider-nya disebut pemerintah; consumer yang memproduksi-produk pemerintahan disebut yang diperintah; hubungan antara yang memerintah dengan diperintah disebut hubungan pemerintahan³¹.

Menurut Mariun (1979) pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek yaitu :

Dari segi kegiatan (dinamika), struktur fungsional, dan segi tugas dan kewenangan (fungsi). Ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Ditinjau dari segi struktur fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Kemudian, ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara³².

Pemerintahan menurut C. F. Strong dalam *Modern Political Constitution* yaitu:

Government in the broader sense, is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the means of making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state behalf (pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara

³⁰ Surbakti, 1992 dalam Syarief Makhya, "Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal" (Buku Ajar), Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2004, hal. 50.

³¹ Taliziduhu Ndraha, "Kybernology", Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hal. xxxv.

³² Mariun (1979) dalam Syarief Makhya, "Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal" (Buku Ajar), Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2004, hal. 51.

kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu, pertama, harus mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara)³³.

2.2.1 Azas-Azas Pemerintahan Umum

Azas merupakan dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan³⁴. Azas pemerintahan diantaranya yaitu :

1. Azas Aktif

Pemerintah memiliki sumber utama pembangunan seperti : keahlian, dana, kewenangan, organisasi dan lain-lain. Maka dari itu pemerintah senantiasa berada dalam posisi yang sangat sentral.

2. Azas *Vrij Bestuur*

Vrij Bestuur diartikan sebagai kekosongan kekuasaan. Kekosongan kekuasaan dikarenakan tidak meratanya penjabaran setiap departemen dan non departemen sampai ke tingkat kelurahan dan desa, padahal aparatnya ada.

3. Azas *Freies Ermessen*

Dalam hal ini tidak terdapat aparat akan tetapi pekerjaan itu ada, maka dari itu pekerjaan yang belum ada dan harus dicari serta ditemukan sendiri.

³³ C. F. Strong, “*Modern Political Constitution*” dalam Inu Kencana Syafie, “ Pengantar Ilmu Pemerintahan”, Refika Aditama, Bandung, 2001, hal. 22.

³⁴ *Ibid.*, hal. 40.

4. Azas Historis

Merupakan azas yang dalam penyelenggaraan pemerintahan, apabila terjadi sesuatu peristiwa pemerintahan, maka untuk menanggulangnya pemerintah berpedoman kepada penanggulangan dan pemecahan peristiwa yang lalu, yang sudah pernah terjadi.

5. Azas Etis

Adalah azas yang dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah tidak lepas memperhatikan kaidah moral.

6. Azas Otomatis

Azas otomatis adalah azas dengan sendirinya, yaitu apabila ada suatu kegiatan yang di luar tanggung jawab suatu departemen atau non departemen, baik sifatnya rutin maupun sewaktu-waktu, maka dengan sendirinya pekerjaan itu dipimpin oleh aparat Departemen Dalam Negeri (Depdagri) sebagai poros pemerintahan dalam negeri walaupun tetap melibatkan aparat lain.

7. Azas *Detournement de Pauvoir*

Azas ini adalah azas kesewenang-wenangan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya atau sebaliknya ketidakpedulian pemerintah terhadap masyarakat.

Keberadaan azas-azas pemerintahan umum di atas secara akademis-konseptual dan teknis-operasional merupakan modal bagi aparatur Pemerintah Daerah, khususnya dalam hal ini adalah Pemerintah Provinsi Lampung sebagai langkah awal perwujudan dan penegakan prinsip-prinsip *good corporate governance* agar

mampu menjadi pilar dalam hubungan pemerintahan, bukan hanya *government to government* tetapi juga *government to people* serta *government to business*.

2.2.2 Fungsi Pemerintah

Keberadaan suatu organisasi tentu saja memuat sebuah cita-cita bersama yang ingin dicapai. Demikian halnya dengan pemerintah sebagai salah satu organisasi yang terdapat di dalam lingkungan negara. Pada masa sebelum abad XIX, pemerintah/negara hanya menjadi penjaga malam saja (*police state*), sedangkan pasca abad XX yang dimulai dengan adanya perkembangan kapitalisme di Amerika Serikat mendorong negara-negara maju untuk mengukuhkan dirinya menuju *welfare state* (negara kesejahteraan). Rakyatlah yang menjadi subyek, bukan obyek. Pemerintah hanya menjadi fasilitator jika terjadi ketidakseimbangan antara komponen rakyat dan swasta.

Van Braam³⁵ mengatakan bahwa fungsi utama pemerintahan adalah "*regeren*" yaitu menetapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam rangka menggalang kekuatan-kekuatan kemasyarakatan untuk mencapai tujuan negara. Kemudian ia menambahkan, dalam fungsi tersebut terdapat tiga aspek yang berkaitan dengan kegiatan memerintah :

1. Aspek material: memerintah berarti menetapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan atau keputusan-keputusan yang sifatnya mengikat, disebut dengan keputusan-keputusan publik;

³⁵ Van Braam dalam Syarief Makhya, "Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal" (Buku Ajar), Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2004, hal. 59

2. Aspek formal: memerintah berarti membuat keputusan-keputusan politik, disebut keputusan administratif. Keputusan administratif ini dijabarkan dari keputusan-keputusan politis, namun telah dilepaskan dari agenda-agenda politik atau keputusan yang telah mengalami “*depolitisasi*” dan selanjutnya mengalami teknisasi;
3. Aspek politik: memerintah berarti melaksanakan kekuasaan yaitu kekuasaan yang diberikan oleh negara. Di dalam negara demokrasi, kekuasaan negara berasal dari rakyat, sehingga aparat penyelenggara negara berarti melaksanakan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat.

Menurut Mochtar Masoed³⁶ (2003) ada empat fungsi pemerintahan dengan derajat tingkat keaktifan yang berbeda :

1. Fungsi administrasi

Fungsi ini mengakibatkan pemerintah reaktif, hanya melaksanakan pekerjaan administrasi, mencatat statistik dan menyimpan arsip;

2. Fungsi arbitrase dan regulasi

Pemerintah mulai aktif dengan menerapkan kekuasaan sebagai polisi dan menyelesaikan persengketaan antar berbagai kelompok dalam masyarakat dan mencoba mengendalikan kegiatan kelompok-kelompok masyarakat sehingga tidak menimbulkan konflik terbuka;

3. Fungsi moneter dan fiskal

Dalam hal ini pemerintah aktif mempengaruhi pasar konsumen, volume uang yang beredar dalam masyarakat dan pasok modal;

³⁶ Mochtar Masoed (2003: 72-75) dalam Syarif Makhya, “Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal” (Buku Ajar), Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2004, hal. 58.

4. Fungsi tindakan langsung

negara menggunakan sumber dayanya untuk langsung menangani kegiatan ekonomi maupun militer.

Di Indonesia tujuan Pemerintah tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945 alinea IV yang butir-butirnya :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada intinya setiap pemerintah di dalam suatu negara menginginkan terciptanya kesejahteraan rakyat. Oleh karena indikator keberhasilan suatu pemerintahan di nilai dari kesejahteraan rakyatnya. Maka dari itu, dalam konteks *good governance* pemerintah harus secara maksimal melaksanakan fungsi utamanya yaitu sebagai pengatur dan pelayan masyarakat³⁷.

2.2.3 Model Penyelenggaraan Pemerintahan

Model penyelenggaraan pemerintahan terdiri dari 2 (macam) yaitu desentralisasi dan sentralisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik pada dasarnya berkenaan dengan “*delegation of authority and responsibility*” (pendelegasian kewenangan dan tanggung jawab) yang dapat

³⁷ Sarundajang, “Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah”, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal 16.

dilihat dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan³⁸.

Pemilihan kedua model penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tersebut sama-sama memiliki implikasi. Model yang terlalu sentralistis kurang dapat memperhatikan kebutuhan, permasalahan dan sumber daya serta karakteristik daerah. Sedangkan model yang terlalu desentralistis akan menimbulkan ketimpangan dan ketidakseimbangan pertumbuhan sosial ekonomi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Terkait dengan pemilihan salah satu konsep, yang terpenting adalah bagaimana perimbangan kekuasaan mengarah kepada *check and balance* dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik baik di tingkat Pusat maupun Kabupaten/Kota³⁹.

2.3 Pemerintah Daerah

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁴⁰ :

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

³⁸ Joko Widodo, “*Good Governance* Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi”, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 39.

³⁹ Ibid., hal 33.

⁴⁰ Disahkan dan diundangkan di Jakarta, 15 Oktober 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 25.

Menurut Harris pemerintahan daerah (*local self-government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan Daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, *diskresi* (kebebasan untuk mengambil kebijakan), tanggung jawab dan dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi⁴¹.

2.3.1 Azas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Menurut pasal 20 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terdapat 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu :

1. Asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Asas tugas pembantuan, yaitu penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu;
3. Asas dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

⁴¹ Harris, dalam Hanif Nurcholis, "Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah", Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 20.

2.3.2 Tujuan Keberadaan Pemerintahan Daerah

Dibentuknya pemerintahan daerah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki beberapa tujuan yaitu :

1. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan yang terlalu besar mengenai masalah-masalah yang sebetulnya dapat diselesaikan oleh masyarakat setempat;
2. Mendidik masyarakat untuk mengurus urusannya sendiri;
3. Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan. Hal ini terdorong karena masyarakat ikut terlibat langsung dalam pengambilan keputusan;
4. Memperkuat persatuan dan kesatuan nasional. Hal ini didasarkan pada kerangka pikir bahwa dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, terjadi saling percaya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, upaya untuk memisahkan diri dari pemerintah daerah menjadi kecil⁴².

Dengan tujuan-tujuan yang demikian, pemerintahan daerah akan mampu melahirkan kinerja yang lebih efektif dan efisien dilihat dari:

1. Kuantitasnya, urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah lebih sedikit daripada yang diselenggarakan pemerintah pusat;
2. Rumitnya birokrasi, pemerintahan daerah lebih sederhana daripada diselenggarakan terpusat;

⁴² Ibid., hal 33.

3. Pemberian pelayanan publik, pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat sehingga lebih mudah, murah dan cepat;
4. Cara penyelesaian masalah, pemerintah daerah lebih cepat menyelesaikannya⁴³.

2.3.3 Tinjauan Tentang Otonomi Daerah

Secara etimologis otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dalam *Encyclopedia of Social Science* otonomi adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence* (pengaturan dan pengurusan daerahnya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada). Kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti Daerah yang memiliki *legal self sufficiency* (kewenangan sendiri) yang bersifat *self government* (lokal) yang diatur dan diurus oleh *own laws* (hukum setempat)⁴⁴.

Menurut Charles Eisenmann otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan⁴⁵.

Sementara The Liang Gie menjelaskan otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam di dalam suatu wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk⁴⁶.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Sarundajang, "Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal 33.

⁴⁵ Hanif Nurcholis, "Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah", Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 23.

⁴⁶ Ibid.

Berdasarkan kedua pendapat di atas dapat disimpulkan otonomi adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang berlaku. Otonomi Daerah berarti hak penduduk yang tinggal di dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati peraturan perundangan yang berlaku.

Menurut ketentuan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi daerah adalah:

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah otonom yang dimaksud adalah daerah, merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal yang paling mendasar dari konsepsi pemerintahan yang baik dalam era otonomi daerah terletak pada tuntutan yang sangat kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan LSM/Ornop) semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya. Keberadaan otonomi daerah yang selama ini ada pada dasarnya adalah sebagai sebuah upaya pendekatan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat di daerah untuk bersama-sama memberdayakan masyarakat di daerah dan potensi daerah yang bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan *good governance* lebih ditekankan pada prinsip partisipasi masyarakat yang pada akhirnya juga akan berimplikasi pada perkembangan daerah tersebut. Dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah maka diharapkan akan tercipta hubungan (interaksi) yang sinergis antara pemerintah – swasta – masyarakat sebagai elemen-elemen *good governance*. Adanya otonomi daerah negara tidak lagi sebagai sentrum kekuasaan formal tetapi sebagai sentrum kapasitas politik yang mampu memadukan peranan dan kapasitas negara dalam melakukan promosi aksi kolektif dalam proses pembangunan politik/pemerintahan, menguatkan institusi publik sebagai pengontrol kinerja aparatur pemerintah daerah.

Otonomisasi suatu masyarakat oleh Pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Oleh sebab itu dengan berkembangnya prakarsa sendiri tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri. Jadi pada hakekatnya otonomi merupakan usaha untuk mendapatkan jawaban kembali semangat dan kekuatan rakyat guna membangun masa depan mereka sendiri yang luhur.

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang

memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Maka dari itu kejelasan lebih lanjut adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau disebut oleh amandemen pasal 18 UUD 1945 urusan pemerintahan. Melalui penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom.

Sesuai dengan arahan TAP MPR No. IV/MPR/2000 penyelenggaraan pemerintahan daerah ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemberian layanan publik dan pembangunan lokalitas. Dalam kerangka *good corporate governance*, pemberian layanan dan barang publik perlu melibatkan sektor swasta dan komunitas dengan tetap menjunjung tinggi prinsip: transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi dan kewajaran. Strategi demikian juga terkait dengan sejumlah kendala yang dihadapi daerah otonom termasuk dalam sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk dapat memuaskan para pelanggannya yang berstatus juga sebagai warga masyarakat (*citizen*). Oleh karena itu, distribusi barang dan jasa publik tidak mungkin sepenuhnya dipikul oleh birokrasi setempat. Sesuai dengan paradigma *reinventing government* kini berkembang bergesernya peran Pemerintah Daerah dari *services provider* ke *services enabler* untuk mengakomodasi pergeseran paradigma dari *rowing the boat* ke *steering the boat* yang terkandung dalam konsep *governance*.

Menurut Ryass Rasyid (1999 : 98) *good governance* sebagai upaya membangun demokratisasi lokal akan terwujud jika daerah mampu untuk melaksanakan 5 (lima) kondisi strategis yaitu:

1. *Self regulating power* artinya kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah demi kepentingan masyarakat di daerah;
2. *Self modifying power* artinya kemampuan melakukan penyesuaian terhadap peraturan yang ditetapkan secara nasional sesuai kondisi daerah, termasuk melakukan terobosan yang inovatif ke arah kemajuan perkembangan proses demokratisasi di daerah;
3. *Creating local political support* artinya menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi kuat dari masyarakatnya dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan-kebijakan daerah;
4. *Managing financial resources* artinya mengembangkan kemampuan dalam mengelola kemampuan dalam mengelola penghasilan dan keuangan daerah;
5. *Developing brain power* artinya pembangunan sumber daya manusia dan aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal sehingga tercipta masyarakat sipil yang mengakui adanya supremasi hukum.

2.3.4 Dasar Hukum Otonomi Daerah

Otonomi Daerah berpijak pada dasar perundang-undangan yang kuat, yakni :

1. Undang-Undang Dasar

Sebagaimana telah disebut di atas Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 UUD menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah.

2. Ketetapan MPR-RI

Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah : Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mendorong untuk pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran masyarakat.

2.3.5 Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ada tiga prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Prinsip-prinsip tersebut yaitu :

1. Otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat;
2. Otonomi yang nyata, merupakan suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah;
3. Otonomi yang bertanggung jawab mengandung pengertian otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

2.3.6 Tujuan Pemberian Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah berorientasi pada pembangunan, yang meliputi segala segi kehidupan. Daerah memiliki kewajiban untuk melancarkan

jalannya pembangunan sebagai sarana mencapai kesejahteraan rakyat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab⁴⁷.

Terdapat 4 (empat) aspek di dalam pemberian otonomi daerah yang meliputi:

1. Aspek politik, untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerahnya sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi yang juga berlandaskan pada prinsip-prinsip *good governance* di lapisan bawah (*bottom up*);
2. Aspek manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat;
3. Aspek kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya;
4. Aspek ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat⁴⁸.

⁴⁷ Sarundajang, "Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal 35-36.

⁴⁸ Ibid., hal 36.

Beberapa hal di atas akan lebih spesifik jika melihat perbedaan tujuan beberapa Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia pasca kemerdekaan pada Tabel 3 di bawah ini:

Tabel 3. Perbedaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah pada Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

Orde Lama	Orde Baru	Orde Reformasi
(1)	(2)	(3)
a. Demokratisasi pemerintahan (Undang-Undang Nomor 22/1948 dan Undang-Undang Nomor 1/1957) b. Stabilitas dan efisiensi pemerintahan (Penpres Nomor 5/1959, Penpres Nomor 6/1960, Undang-Undang Nomor 18/1965)	Untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan Pemerintah di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilanpolitik dan kesatuan bangsa (UU No. 5/1974)	a. Demokratisasi dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah (UU No.22/1999) b. Pemberdayaan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (UU No.32/2004)

Sumber : Kansil, C.S.T. 1991. Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Rineka Cipta. Jakarta dan dikomparasikan dengan Undang-Undang yang terbaru oleh Penulis.

2.4 Aparatur Pemerintah Daerah

Semua aparatur pemerintah daerah di luar kepala daerah yang duduk dalam birokrasi lokal disebut birokrat lokal. Birokrasi lokal adalah organisasi pemerintahan daerah yang melaksanakan kegiatan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan negara pada lingkup daerah. Birokrasi lokal terdiri atas kepala daerah dan aparaturnya. Pada daerah provinsi berarti gubernur dan aparaturnya: sekretaris daerah dan bawahannya, kepala biro dan bawahannya, kepala dinas dan

bawahannya, kepala kantor dan bawahannya, kepala badan dan bawahannya, dan direktur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan bawahannya. Pada daerah kabupaten/kota berarti bupati/walikota dan aparaturnya: sekretaris daerah dan bawahannya, kepala dinas dan bawahannya, kepala kantor dan bawahannya, kepala badan dan bawahannya, camat dan bawahannya, lurah dan bawahannya, dan direktur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan bawahannya⁴⁹.

Para birokrat lokal bekerja atas dasar *merit system*, yaitu kecakapan dan keahlian, bukan suka atau tidak suka. Birokrat lokal adalah pejabat karier yang jabatannya berdasarkan pengangkatan, bukan atas dasar pemilihan. Maka dari itu tidak mempunyai afiliasi/kecenderungan pada partai politik (netralitas birokrasi). Birokrat lokal tertutup bagi partai politik dan partai politik pun dilarang mengintervensi birokrat lokal. Dengan demikian aparatur pemerintah dapat bekerja secara profesional dan mampu untuk menyeimbangkan berbagai tuntutan yang ada di masyarakat. Profesionalisme menurut Badudu dan Zaini (1989) berasal dari kata profesi yang artinya pekerjaan yang daripadanya didapatkan nafkah untuk hidup dan pekerjaan yang dikuasai karena pendidikan keahlian⁵⁰.

Kedudukan dan tugas pokok birokrasi lokal adalah sebagai pelaksana kebijakan pemerintah daerah, baik yang ditetapkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan maupun pemerintah pusat. Sedangkan fungsinya adalah

⁴⁹ Hanif Nurcholis, "Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah", Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 29.

⁵⁰ Badudu dan Zaini (1989), dalam Sedarmayanti, " *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik)" (Bagian Kedua), Mandar Maju, Bandung, 2004, hal 76.

memberikan pelayanan publik demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah yang bersangkutan⁵¹.

2.5 Pengertian *Governance*

Governance (UNDP, 2000) adalah:

Tata pemerintahan dalam penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses-proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban, dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka⁵².

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif⁵³. Secara lebih khusus dalam konteks pembangunan, mendefinisikan *governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan.

Pinto mengatakan *governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya⁵⁴.

Lembaga Administrasi Negara mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods*

⁵¹ Hanif Nurcholis, "Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah", Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 30.

⁵² *United Nations Development Programme*, 2000.

⁵³ Ganie Rochman (2000: 142), dalam Joko Widodo, "*Good Governance* Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi", Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 18.

⁵⁴ *Ibid.*

and service. Governance ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan⁵⁵.

Menurut Leftwich (1994) dan Rhodes *governance* adalah bentuk interaksi antara negara dan masyarakat sipil⁵⁶.

Jon Pierre dan Guy Peters memahami *governance* sebagai sebuah konsep yang berada dalam konteks hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya, dan mungkin melengkapi sebuah proyek yang membuat ilmu politik mempunyai relevansi dengan kebijakan publik⁵⁷.

World Bank mendefinisikan *governance* sebagai:

Tindakan pemegang kekuasaan untuk mengelola urusan-urusan nasional.. *Governance* juga bisa diartikan sebagai pengelolaan struktur rezim dengan sebuah pandangan untuk memperkuat legitimasi penyelenggaraan kekuasaan di mata kehidupan politik. Legitimasi merupakan variabel tergantung yang dihasilkan oleh *governance* yang efektif. *Governance* dan pembuatan keputusan adalah dua entitas yang berbeda namun dalam praktik keduanya saling mempengaruhi⁵⁸.

Terminologis *governance* dimengerti oleh sebagian besar masyarakat sebagai pemerintahan sehingga masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* adalah sinonim atau persamaan dari *government*. Pada dasarnya konsep *governance* mesti dipahami sebagai suatu proses bukan struktur atau institusi. *Governance* mengarahkan kita pada *inklusivitas* (keterbukaan) bukan *eksklusivitas* (keterbatasan). Jika *government* dilihat sebagai “mereka” maka *governance* adalah

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Leftwich (1994) dan Rhodes dalam Ari Dwipayana, “Membangun *Good Governance* di Desa”, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hal 10.

⁵⁷ Jon Pierre dan Guy Peters, *ibid*, hal 8.

⁵⁸ World Bank, *ibid*, hal 10.

“kita”. *Governance* menuntut keaktifan peran negara dan begitu pula pada peran warga.

Kooiman (1993), berpendapat bahwa *governance* merupakan serangkaian proses interaksi social politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut⁵⁹.

Leach dan Percy-Smith (2001), mengatakan bahwa *government* mengandung pengertian seolah-olah hanya politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sehingga “kita” adalah penerima yang pasif. Sementara *governance* melebur perbedaan antara yang pemerintah dengan yang diperintah karena keduanya adalah bagian dari proses *governance*⁶⁰.

Perbedaan antara istilah *government* dan *governance* menurut Sadu Wasistiono dapat dilihat pada Tabel 4 di bawah ini⁶¹:

Tabel 4. Perbedaan Istilah *Government* dan *Governance*

No. (1)	Unsur Pembeding (2)	Kata <i>Government</i> (3)	Kata <i>Governance</i> (4)
1.	Pengertian-pengertian badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu negara cara, penggunaan, atau pelaksanaan	Badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu negara	cara, penggunaan, atau pelaksanaan

⁵⁹ Sedarmayanti. “Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan” (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan yang Baik), Refika Aditama, Bandung, 2009, hal 276-277.

⁶⁰ Leach dan Percy-Smith (2001) dalam Hetifah Sumarto, “Inovasi, Partisipasi dan *Good Governance*), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2004, hal 2.

⁶¹ Sadu Wasistiono (2003) dalam Syarief Makhya, “Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal” (Buku Ajar), Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2004).

(1)	(2)	(3)	(4)
2.	Hubungan	Hierarkis, yang memerintah di atas, yang diperintah di bawah	Hetararkis, kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi
3.	Komponen yang terlibat	Sebagai subyek hanya ada satu yaitu institusi pemerintah	Komponen yang terlibat: sektor publik, sektor swasta, dan sektor masyarakat
4.	Pemegang peran dominan	Sektor pemerintah	Semua komponen memegang peran sesuai fungsi masing-masing
5.	Efek (<i>impact</i>) yang diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6.	Hasil (<i>out put</i>) yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara dan warga masyarakat

Sumber : Syarief Makhya. 2004. Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal (Buku Ajar). Universitas Lampung. Bandar Lampung.

Michael Bratton dan Donald Rothchild (1994) merangkum beberapa pengertian *governance*⁶²:

1. *Governance* adalah sebuah pendekatan konseptual yang bisa memberi kerangka bagi analisis komparatif pada level politik makro;
2. *Governance* sangat menaruh perhatian pada pertanyaan besar tentang hakekat konstitusional yang mengabadikan aturan main politik;
3. *Governance* mencakup intervensi kreatif oleh aktor-aktor politik pada perubahan struktural yang menghalangi pengembangan potensi manusia;

⁶² Michael Bratton dan Donald Rothchild (1994) dalam Ari Dwipayana, "Membangun *Good Governance* di Desa", IRE Press, Yogyakarta, 2003, hal 11.

4. *Governance* adalah sebuah konsep yang menekankan hakekat interaksi antara negara dan aktor-aktor sosial serta di antara aktor-aktor sosial itu sendiri;
5. *Governance* menunjuk pada tipe khusus hubungan antara aktor-aktor politik yang menekankan aturan main bersama dan sanksi-sanksi sosial ketimbang kesewenang-wenangan.

Berdasarkan beberapa pengertian tentang *governance* dapat disimpulkan bahwa istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan dapat juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila terdapat istilah *good government governance*, *good public governance*, *good corporate governance*, *good university governance*, dan lain-lain.

2.5.1 Pengertian *Good Governance*

Good governance menurut Loina Lalolo (2003) adalah : keseimbangan pelaksanaan dan fungsi antara negara, pasar dan masyarakat⁶³.

Menurut Miftah Thoha, *good governance* adalah tata pemerintahan yang dijalankan pemerintah, swasta dan rakyat secara seimbang, tidak sekadar jalan melainkan harus masuk kategori yang baik (*good*)⁶⁴.

⁶³ <http://www.bappenas.go.id>

⁶⁴ Ibid.

Bintoro Tjokroamidjojo memandang *good governance* sebagai:

Suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan, yang menempatkan peran pemerintah sentral yang menjadi *agent of change* dari suatu masyarakat berkembang/*developing* di dalam negara berkembang. Dalam *good governance* peran pemerintah tidak lagi dominan, tetapi juga masyarakat dan terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam *governance*⁶⁵.

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai:

Suatu penyelenggaraan pembangunan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha⁶⁶.

Good governance hendaknya dipahami sebagai instrumen untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan (*balance of power*), dan bukan hanya sekadar menyerahkan kekuasaan pada pasar⁶⁷.

UNDP (1997) mendefinisikan *good governance* sebagai sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara⁶⁸. *Good governance* bukan semata mencakup relasi dalam pemerintahan, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat⁶⁹.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ <http://www.transparansi.or.id>

⁶⁷ Ari Dwipayana, "Membangun *Good Governance* di Desa". IRE Press, Yogyakarta, 2003, hal xxiv.

⁶⁸ Miftah Thoha, "Birokrasi dan Politik di Indonesia", Raja Grafindo, Jakarta, 2004.

⁶⁹ Robert Acher (1994) dan Rohman Achwan (2000) dalam Ari Dwipayana, "Membangun *Good Governance* di Desa", IRE Press, Yogyakarta, 2003, hal 18.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Latihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, *good governance* yaitu pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat”⁷⁰.

Jadi, dalam definisi sederhananya *good governance* merupakan pola hubungan yang sinergis antara komponen pemerintah (negara/*state*), swasta (*business*) dan rakyat (*people/citizen*) yang saling berinteraksi untuk melengkapi satu sama lainnya dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan satu tujuan bersama yaitu kesejahteraan rakyat.

2.5.2 Pengertian *Good Corporate Governance*

Pengertian *good corporate governance* atau yang biasa disebut *corporate governance* menurut Turnbull Report di Inggris (April, 1999) yang dikutip oleh Tsuguoki Fujinuma adalah sebagai berikut :

“Corporate governance is a company’s system of internal control, which has its principal aim the management of risks that are significant to the fulfillment of its business objectives, with a view to safeguarding the company’s assets and enhancing over time the value of the shareholders investment”.⁷¹

Berdasarkan pengertian di atas, *corporate governance* didefinisikan sebagai suatu sistem pengendalian internal perusahaan yang memiliki tujuan utama mengelola risiko yang signifikan guna memenuhi tujuan bisnisnya melalui pengamanan asset

⁷⁰ Sedarmayanti, “ *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik)” (Bagian Kedua), Mandar Maju, Bandung, 2004, hal 43.

⁷¹ Muh. Arief Effendi, “*Good Corporate Governance* : Teori dan Implementasi”, Salemba Empat, Jakarta, 2009, hal. 1.

perusahaan dan meningkatkan nilai investasi pemegang saham dalam jangka panjang.

Wahyudi Prakarsa (dalam Sedarmayanti, 2007 : 54), *corporate governance* adalah:

“.....mekanisme administratif yang mengatur hubungan-hubungan antara manajemen perusahaan, komisaris, direksi, pemegang saham, dan kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholders*⁷²) yang lain. Hubungan-hubungan ini dimanifestasikan dalam bentuk berbagai aturan permainan dan sistem insentif sebagai kerangka kerja yang diperlukan untuk menentukan tujuan-tujuan perusahaan dan cara-cara pencapaian tujuan-tujuan serta pemantauan kinerja yang dihasilkan.⁷³

Sedangkan menurut Sjahputra, dkk dalam bukunya “Memahami Konsep *Corporate Governance*”, *corporate governance* adalah hubungan antara *stakeholders* yang digunakan untuk menentukan arah dan pengendalian kinerja suatu perusahaan.⁷⁴

Bank Dunia (*World Bank*) mendefinisikan *good corporate governance* sebagai kumpulan hukum, peraturan, dan kaidah-kaidah yang wajib dipenuhi, yang dapat mendorong kinerja sumber-sumber perusahaan untuk berfungsi secara efisien guna menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan.⁷⁵

⁷² Pihak yang berkepentingan, adalah individu atau kelompok tertentu yang mempunyai kepentingan terhadap organisasi. Stakeholders terdiri dari *stakeholders* internal dan *stakeholders* eksternal. *Stakeholders* internal antara lain : manajemen dan pegawai organisasi, sedangkan *stakeholders* eksternal meliputi pemasok, rekanan, masyarakat, investor, kreditor, konsultan, dan sebagainya.

⁷³ Sedarmayanti, “*Good Governance dan Good Corporate Governance*”, Mandar Maju, Bandung, 2007, hal. 54.

⁷⁴ Doli D. Siregar, ”Manajemen Aset, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hal 400.

⁷⁵ Muh. Arief Effendi, “*Good Corporate Governance : Teori dan Implementasi*”, Salemba Empat, Jakarta, 2009, hal. 2.

Lembaga *corporate governance* di Malaysia yaitu *Finance Committee on Corporate Governance (FCCG)*, mendefinisikan *corporate governance* sebagai proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis serta aktivitas perusahaan ke arah peningkatan pertumbuhan bisnis dan akuntabilitas perusahaan.⁷⁶

Sementara itu, *Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI)* mendefinisikan *corporate governance* sebagai :

“...seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus (pengelola perusahaan), pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengendalikan perusahaan. Tujuan *corporate governance* adalah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).⁷⁷

Menurut *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, *corporate governance* adalah :

“*The structure through which shareholders, directors, managers set of board objective and monitoring performance*” (Struktur yang olehnya para pemegang saham, komisaris, dan manajer menyusun tujuan-tujuan perusahaan dan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut dan mengawasi kinerja).⁷⁸

Syakhroza (2003)⁷⁹, mendefinisikan GCG sebagai suatu mekanisme tata kelola organisasi secara baik dalam melakukan pengelolaan sumber daya organisasi

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Sedarmayanti, “*Good Governance dan Good Corporate Governance*”, Mandar Maju, Bandung, 2007, hal. 53.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ <http://www.bunghatta.ac.id/artikel-134-8-best-practice-good-corporate-governance-dalam-meningkatkan-sinergi-dan-kinerja-stakeholders-dalam.html/>, diakses, Minggu, 20 Juni 2010 Pukul 23.27 WIB.

secara efisien, efektif, ekonomis ataupun produktif dengan prinsip-prinsip terbuka, akuntabilitas, pertanggungjawaban, independen, dan adil dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Tata kelola organisasi secara baik apakah dilihat dalam konteks mekanisme internal organisasi ataupun mekanisme eksternal organisasi. Mekanisme internal lebih fokus kepada bagaimana pimpinan suatu organisasi mengatur jalannya organisasi sesuai dengan prinsip-prinsip diatas sedangkan mekanisme eksternal lebih menekankan kepada bagaimana interaksi organisasi dengan pihak eksternal berjalan secara harmoni tanpa mengabaikan pencapaian tujuan organisasi.

2.5.2.1 Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance*

Setiap perusahaan harus memastikan bahwa asas GCG diterapkan pada setiap aspek bisnis dan di semua jajaran perusahaan. Asas GCG yaitu transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi serta kewajaran dan kesetaraan diperlukan untuk mencapai kesinambungan usaha (*sustainability*) perusahaan dengan memperhatikan pemangku kepentingan (*stakeholders*).

2.5.2.1.1 Transparansi

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

keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya.

Adapun pedoman pokok pelaksanaannya yaitu :

1. Perusahaan harus menyediakan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat dan dapat diperbandingkan serta mudah diakses oleh pemangku kepentingan sesuai dengan haknya;
2. Informasi yang harus diungkapkan meliputi, tetapi tidak terbatas pada, visi, misi, sasaran usaha dan strategi perusahaan, kondisi keuangan, susunan dan kompensasi pengurus, pemegang saham pengendali, kepemilikan saham oleh anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris beserta anggota keluarganya dalam perusahaan dan perusahaan lainnya, sistem manajemen risiko, sistem pengawasan dan pengendalian internal, sistem dan pelaksanaan GCG serta tingkat kepatuhannya, dan kejadian penting yang dapat mempengaruhi kondisi perusahaan;
3. Prinsip keterbukaan yang dianut oleh perusahaan tidak mengurangi kewajiban untuk memenuhi ketentuan kerahasiaan perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rahasia jabatan, dan hak-hak pribadi;
4. Kebijakan perusahaan harus tertulis dan secara proporsional dikomunikasikan kepada pemangku kepentingan.

2.5.2.1.2 Akuntabilitas

Perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Untuk itu perusahaan harus dikelola secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan

pemegang saham dan pemangku kepentingan lain. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan.

Pedoman pokok pelaksanaannya meliputi :

1. Perusahaan harus menetapkan rincian tugas dan tanggung jawab masing-masing organ perusahaan dan semua karyawan secara jelas dan selaras dengan visi, misi, nilai-nilai perusahaan (*corporate values*), dan strategi perusahaan;
2. Perusahaan harus meyakini bahwa semua organ perusahaan dan semua karyawan mempunyai kemampuan sesuai dengan tugas, tanggung jawab, dan perannya dalam pelaksanaan GCG;
3. Perusahaan harus memastikan adanya sistem pengendalian internal yang efektif dalam pengelolaan perusahaan;
4. Perusahaan harus memiliki ukuran kinerja untuk semua jajaran perusahaan yang konsisten dengan sasaran usaha perusahaan, serta memiliki sistem penghargaan dan sanksi (*reward and punishment system*);
5. Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, setiap organ perusahaan dan semua karyawan harus berpegang pada etika bisnis dan pedoman perilaku (*code of conduct*) yang telah disepakati.

2.5.2.1.3 Responsibilitas

Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen*. Pedoman pokok pelaksanaannya terdiri dari :

1. Organ perusahaan harus berpegang pada prinsip kehati-hatian dan memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, anggaran dasar dan peraturan perusahaan (*by-laws*);
2. Perusahaan harus melaksanakan tanggung jawab sosial dengan antara lain peduli terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan dengan membuat perencanaan dan pelaksanaan yang memadai.

2.5.2.1.4 Independensi

Untuk melancarkan pelaksanaan asas GCG, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain. Pedoman pokok pelaksanaannya yaitu:

1. Masing-masing organ perusahaan harus menghindari terjadinya dominasi oleh pihak manapun, tidak terpengaruh oleh kepentingan tertentu, bebas dari benturan kepentingan (*conflict of interest*) dan dari segala pengaruh atau tekanan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara obyektif;
2. Masing-masing organ perusahaan harus melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan, tidak saling mendominasi dan atau melempar tanggung jawab antara satu dengan yang lain.

2.5.2.1.5 Kewajaran

Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan. Adapun pedoman pokok pelaksanaannya yaitu :

1. Perusahaan harus memberikan kesempatan kepada pemangku kepentingan untuk memberikan masukan dan menyampaikan pendapat bagi kepentingan perusahaan serta membuka akses terhadap informasi sesuai dengan prinsip transparansi dalam lingkup kedudukan masing-masing;
2. Perusahaan harus memberikan perlakuan yang setara dan wajar kepada pemangku kepentingan sesuai dengan manfaat dan kontribusi yang diberikan kepada perusahaan;
3. Perusahaan harus memberikan kesempatan yang sama dalam penerimaan karyawan, berkarir dan melaksanakan tugasnya secara profesional tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, *gender*, dan kondisi fisik.

2.5.2.2 Elemen-Elemen *Good Corporate Governance*

Good corporate governance akan bermakna jika keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Lembaga-lembaga tersebut adalah⁸⁰:

1. Negara (*State*) dan perangkatnya menciptakan peraturan perundang-undangan yang menunjang iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan,

⁸⁰ Komite Nasional Kebijakan *Governance*, "Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia", 2006, hal. 3-4.

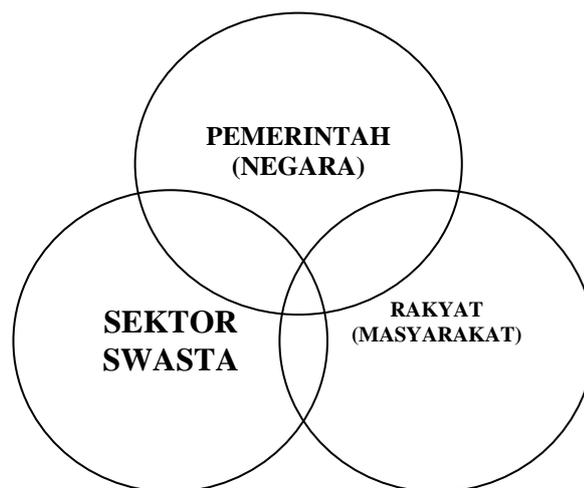
melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten (*consistent law enforcement*). Negara memiliki peranan :

- a. Melakukan koordinasi secara efektif antar penyelenggara negara dalam penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan sistem hukum nasional dengan memprioritaskan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan dunia usaha dan masyarakat. Untuk itu regulator harus memahami perkembangan bisnis yang terjadi untuk dapat melakukan penyempurnaan atas peraturan perundang-undangan secara berkelanjutan;
- b. Mengikutsertakan dunia usaha dan masyarakat secara bertanggungjawab dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (*rule-making rules*);
- c. Menciptakan sistem politik yang sehat dengan penyelenggara negara yang memiliki integritas dan profesionalitas yang tinggi;
- d. Melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten;
- e. Mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN);
- f. Mengatur kewenangan dan koordinasi antar-instansi yang jelas untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dengan integritas yang tinggi dan mata rantai yang singkat serta akurat dalam rangka mendukung terciptanya iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan;
- g. Memberlakukan peraturan perundang-undangan untuk melindungi saksi dan pelapor (*whistleblower*) yang memberikan informasi

- mengenai suatu kasus yang terjadi pada perusahaan. Pemberi informasi dapat berasal dari manajemen, karyawan perusahaan atau pihak lain;
- h. Mengeluarkan peraturan untuk menunjang pelaksanaan GCG dalam bentuk ketentuan yang dapat menciptakan iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan;
 - i. Melaksanakan hak dan kewajiban yang sama dengan pemegang saham lainnya dalam hal negara juga sebagai pemegang saham perusahaan.
2. Dunia usaha sebagai pelaku pasar menerapkan GCG sebagai pedoman dasar pelaksanaan usaha. Dunia usaha memiliki peranan :
- a. Menerapkan etika bisnis secara konsisten sehingga dapat terwujud iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan;
 - b. Bersikap dan berperilaku yang memperlihatkan kepatuhan dunia usaha dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan;
 - c. Mencegah terjadinya KKN;
 - d. Meningkatkan kualitas struktur pengelolaan dan pola kerja perusahaan yang didasarkan pada asas GCG secara berkesinambungan;
 - e. Melaksanakan fungsi ombudsman untuk dapat menampung informasi tentang penyimpangan yang terjadi pada perusahaan. Fungsi ombudsman dapat dilaksanakan bersama pada suatu kelompok usaha atau sektor ekonomi tertentu.

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. Masyarakat memiliki peranan :
- a. Melakukan kontrol sosial dengan memberikan perhatian dan kepedulian terhadap pelayanan masyarakat yang dilakukan penyelenggara negara serta terhadap kegiatan dan produk atau jasa yang dihasilkan oleh dunia usaha, melalui penyampaian pendapat secara obyektif dan bertanggung jawab;
 - b. Melakukan komunikasi dengan penyelenggara negara dan dunia usaha dalam mengekspresikan pendapat dan keberatan masyarakat;
 - c. Mematuhi peraturan perundang-undangan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

Hubungan antara ketiga komponen/elemen tersebut di atas secara jelas dapat dilihat pada Bagan 1 di bawah ini :



Bagan 1. Hubungan Pemerintah, Swasta dan Rakyat (Thoha. 2004)⁸¹

⁸¹ Miftah Thoha, "Birokrasi dan Politik di Indonesia", Raja Grafindo, Jakarta, 2004.

Jika dilihat dari tiga domain dalam *governance*, tampak domain pemerintah (negara) menjadi domain paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance*, karena fungsi peraturan yang memfasilitasi domain sektor swasta dan masyarakat, serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat pada domain ini.

Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Oleh karena itu, upaya perwujudan *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggara pemerintahan sehingga terwujud *good government governance* dan *good corporate governance*.

2.6 Tentang *Corporate Social Responsibility*

2.6.1. Pengertian *Corporate Social Responsibility*

Meskipun konsep CSR seperti yang dikenal saat ini baru familiar pada awal tahun 1970-an, namun konsep tanggung jawab sosial sudah dikemukakan oleh Howard R. Bowen pada tahun 1953 (Carroll, 1999:270) dalam karyanya *Social Responsibilities of the Businessman*. Oleh karenanya Carroll menyebut Bowen sebagai “*The Father’s of Corporate Social Responsibility*” yang merumuskan konsep tanggung jawab sosial sebagai, “*the obligations of businessman to pursue*

those policies, to make those decisions, or to follow those lines of action which are desirable in term of the objectives and values of our society”.⁸²

Steiner and Steiner (1994 : 105-110) memandang rumusan Bowen mengenai tanggung jawab sosial yang dilakukan pelaku bisnis sebagai kelanjutan dari pelaksanaan berbagai kegiatan derma (*charity*) sebagai wujud kecintaan manusia terhadap sesama manusia (*philantrophy*) yang banyak dilakukan oleh para pengusaha.⁸³

Pengertian dari *Corporate Social Responsibility* (CSR) telah dikemukakan oleh banyak pakar. Diantaranya adalah definisi yang dikemukakan Robert J. Hughes dan Kapoor (1985) yang mengatakan bahwa CSR adalah pengakuan bahwa kegiatan-kegiatan bisnis mempunyai dampak pada masyarakat, dan dampak tersebut menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan bisnis⁸⁴. Kemudian David Baron (2003) mendefinisikan tanggung jawab sosial perusahaan sebagai komitmen moral terhadap prinsip-prinsip khusus atau mendistribusikan kembali sebagian dari kekayaan perusahaan kepada pihak lain.⁸⁵

Sedangkan Trinidad and Tobacco Bureau of Standars (TTBS) dalam Sankat (2002) menyatakan bahwa CSR diartikan sebagai komitmen usaha untuk bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup dari karyawan dan keluarga,

⁸² Dwi Kartini, “*Corporate Social Responsibility : Transformasi Konsep Sustainability Management dan Implementasinya di Indonesia*”, Refika Aditama, Bandung, 2009, hal 5.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Poerwanto, “*Corporate Social Responsibility : Menjinakan Gejolak Sosial di Era Pornografi*”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal 18.

⁸⁵ Ibid.

komuniti lokal dan masyarakat secara lebih luas⁸⁶. Hal ini sejalan dengan pendapat *The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)*⁸⁷ in Fox, et al (2002), yang mendefinisikakan CSR sebagai komitmen bisnis untuk berkontribusi dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan, bekerja dengan para karyawan perusahaan, keluarga karyawan tersebut, berikut komuniti-komuniti setempat (lokal) dan masyarakat secara keseluruhan, dalam rangka meningkatkan kualitas hidup.⁸⁸

Pada tahun yang sama (2002), *Business for Social Responsibility (BSR)* mendefinisikan CSR sebagai “*business practices that strengthen accountability, respecting ethical values in the interest of all stakeholders*”. BSR juga mengatakan bahwa pelaku bisnis yang bertanggung jawab menghormati dan memelihara lingkungan hidup serta membantu meningkatkan kualitas hidup melalui pemberdayaan masyarakat dan melakukan investasi di dalam masyarakat di mana perusahaan beroperasi.⁸⁹

Rumusan CSR dari *The Global Reporting Initiative/GRI* (2002) meliputi berbagai dampak yang ditimbulkan oleh aktivitas organisasi terhadap masyarakat, termasuk di dalamnya karyawan, konsumen, komunitas lokal, rantai pasokan serta rekan bisnis⁹⁰.

⁸⁶ Arif Budimanta, dkk, “*Corporate Social Responsibility*”, Indonesia Center for Sustainable Development (ICDS), Jakarta, 2004, hal 72.

⁸⁷ *The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)* merupakan lembaga internasional yang berdiri tahun 1955 dan beranggotakan 120 perusahaan multinasional yang berasal dari 30 negara di dunia.

⁸⁸ Ibid. hal 72 – 73.

⁸⁹ Dwi Kartini, “*Corporate Social Responsibility : Transformasi Konsep Sustainability Management dan Implementasinya di Indonesia*”, Refika Aditama, Bandung, 2009, hal 2.

⁹⁰ Ibid, hal. 4.

Menurut Maignan & Ferrell (2004), CSR merupakan “*a business acts in socially responsible manner when its decision and actions account for and balance diverse stakeholder interest*”⁹¹. Definisi ini menekankan perlunya memberikan perhatian secara seimbang terhadap kepentingan berbagai *stakeholder* yang beragam dalam setiap keputusan dan tindakan yang diambil oleh para pelaku bisnis melalui perilaku yang secara sosial bertanggung jawab.

Pada tahun 2005, pakar pemasaran Philips Kotler dan Nancy Lee mendefinisikan tanggung jawab sosial perusahaan sebagai komitmen untuk memperbaiki kesejahteraan komunitas melalui praktik-praktik kebijakan bisnis dan dengan keterlibatan-keterlibatan dari sumber-sumber perusahaan. Menurut mereka, elemen kunci dalam definisi tersebut adalah kebijakan. Sedangkan istilah kesejahteraan komunitas termasuk di dalamnya adalah kondisi manusia dan juga isu-isu lingkungan.⁹²

C. Ferrel, Goerge Hirt, dan Linda Ferrel (2006) mendefinisikan tanggung jawab sosial perusahaan sebagai kewajiban para pelaku bisnis untuk memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif pada masyarakat.⁹³

Johnson and Johnson (2006) mendefinisikan CSR, “*is about how companies manage the business process to produce an overall positive impact on society*”⁹⁴. Definisi tersebut pada dasarnya berangkat dari filosofi bagaimana cara mengelola perusahaan baik sebagian maupun secara keseluruhan memiliki dampak positif

⁹¹ A.B. Susanto, “*Reputation-Driven Corporate Social Responsibility*”, Esensi-Erlangga Group, Jakarta, 2009, hal 10.

⁹² Poerwanto, “*Corporate Social Responsibility : Menjinakan Gejolak Sosial di Era Pornografi*”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal 18 – 19.

⁹³ Ibid, hal 19.

⁹⁴ Nor Hadi.”*Corporate Social Responsibility*”, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hal. 46.

bagi dirinya dan lingkungan. Maka dari itu, perusahaan harus mampu mengelola bisnis operasinya dengan menghasilkan produk yang berorientasi secara positif terhadap masyarakat dan lingkungan.

Komisi Eropa membuat definisi yang lebih praktis, yang pada intinya adalah bagaimana perusahaan secara sukarela memberikan kontribusi bagi terbentuknya masyarakat yang lebih baik dan lingkungan yang lebih bersih⁹⁵.

Sementara itu, Elkington (1997) mengemukakan bahwa sebuah perusahaan yang menunjukkan tanggung jawab sosialnya akan memberikan perhatian kepada peningkatan kualitas perusahaan (*profit*), masyarakat (*people*) khususnya komunitas sekitar, dan lingkungan hidup (*planet*)⁹⁶.

Menurut definisi yang dikemukakan oleh *The Jakarta Consulting Group*, tanggung jawab sosial ini diarahkan baik ke dalam maupun ke luar perusahaan⁹⁷. Ke dalam, CSR ini diarahkan kepada pemegang saham dalam bentuk profitabilitas dan pertumbuhan sedangkan ke luar, CSR ini berkaitan dengan peran perusahaan sebagai pembayar pajak dan penyedia lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kompetensi masyarakat, serta memelihara lingkungan bagi kepentingan generasi mendatang.

CSR juga diatur secara tegas di Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Pasal 15 huruf b Undang-Undang Nomor 25

⁹⁵ A.B. Susanto, "*Reputation-Driven Corporate Social Responsibility*", Esensi-Erlangga Group, Jakarta, 2009, hal 11.

⁹⁶ Ibid, hal 10.

⁹⁷ Ibid.

Tahun 2007 menyebutkan, "Setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan". Pada penjelasan pasal tersebut disebutkan, "Yang dimaksud dengan tanggung jawab perusahaan adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 menyebutkan, "Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa CSR merupakan jiwa perusahaan untuk mencapai tujuan-tujuan bisnis yang mencakup citra perusahaan, promosi, peningkatan penjualan, membangun percaya diri, loyalitas karyawan, serta keuntungan. Dalam konteks lingkungan eksternal, CSR berperan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat seperti kesempatan kerja dan stabilitas sosial-ekonomi-budaya.

2.6.2. Bentuk – Bentuk *Corporate Social Responsibility*

Bentuk tanggung jawab sosial perusahaan sebelum tahun 1930-an mencakup tiga hal⁹⁸:

1. Kondisi kerja, mendeskripsikan pentingnya keuntungan yang diperoleh karyawan berkaitan dengan sistem balas jasa yang mencakup gaji, tata

⁹⁸ Poerwanto, "*Corporate Social Responsibility* : Menjinakan Gejolak Sosial di Era Pornografi ", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal 25.

ruang kerja yang memenuhi syarat kesehatan, jaminan kesehatan, keselamatan kerja, serta hari tua;

2. Hak – hak pelanggan, yaitu hak – hak yang mencakup kualitas produk, layanan dan informasi yang sesuai dengan pengorbanan pelanggan dalam upaya memperoleh produk yang dibutuhkan;
3. Perhatian terhadap peraturan-peraturan pemerintah yang mengatur langsung kegiatan bisnis maupun tidak.

Selain ketiga pertimbangan era sebelum 1930-an, pertimbangan-pertimbangan baru yang muncul adalah⁹⁹ :

1. Hak-hak masyarakat, yaitu tindakan yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk ikut serta dalam proses produksi, pengawasan, serta jaminan sosial. Hal ini diilhami oleh meningkatnya kebutuhan masyarakat yang diikuti oleh semakin langkanya sumber-sumber yang digunakan serta kebutuhan partisipasi masyarakat dalam proses produksi – menjadi karyawan, pemasok, distributor maupun pelanggan;
2. Kepedulian terhadap kelestarian lingkungan, yang diilhami oleh konsep pembangunan berkelanjutan yang dideklarasikan di Rio de Janeiro 1987 sebagai pendekatan penting dalam pembangunan tanpa merusak dan menghabiskan sumber daya alam serta budaya atau penurunan kualitas lingkungan.

⁹⁹ Ibid, hal. 26.

Mark Goyder membagi dua bentuk CSR¹⁰⁰, yaitu :

1. Bentuk tindakan atas program yang diberikan terhadap komunitas dan nilai yang menjadi acuan dari CSR. Pada pembagian ini, merupakan tindakan terhadap pihak luar perusahaan atau kaitannya dengan lingkungan di luar perusahaan, seperti : komunitas-komunitas dan lingkungan alam. Bagaimana sebuah perusahaan menerapkan dan atau memenuhi kebutuhan-kebutuhan komunitas di sekitarnya;
2. Bentuk nilai (ideal) dalam perusahaan yang dipakai untuk menerapkan atau mewujudkan tindakan-tindakan yang sesuai dengan keadaan sosial terhadap komunitas di sekitarnya.

Menurut Goyder, intepretasi yang benar dari CSR adalah ekspresi dari tujuan perusahaan dan nilai-nilai dalam seluruh hubungan yang telah dibangun. Nilai-nilai yang ada diartikan sebagai berbeda dengan norma yang ada dalam perusahaan.

Implementasi CSR secara ringkas dapat digolongkan ke dalam empat bentuk¹⁰¹, yaitu:

1. Pengelolaan lingkungan kerja secara baik, termasuk di dalamnya penyediaan lingkungan yang aman dan nyaman, sistem kompensasi yang layak dan perhatian terhadap kesejahteraan karyawan dan keluarganya;

¹⁰⁰ Arif Budimanta, dkk, “*Corporate Social Responsibility*”, Indonesia Center for Sustainable Development (ICDS), Jakarta, 2004, hal 77.

¹⁰¹ Isa Wahyudi dan Busyra Azheri, “*Corporate Social Responsibility : Prinsip, Pengaturan & Implementasi*”, SETARA Press, Malang, 2008, hal. 62-63. Lebih lengkap baca *Business & Biodiversity*, 2002, *The Handbook for Corporate Action*, Earthwatch Europe, IUCN, The World Business Council for Sustainable Development.

2. Kemitraan antara perusahaan dengan masyarakat, khususnya masyarakat lokal. Kemitraan ini diwujudkan secara umum dalam program *community development* untuk membantu peningkatan kesejahteraan umum masyarakat setempat dalam kurun waktu yang cukup panjang. Melalui program ini, diharapkan masyarakat akan menerima manfaat keberadaan perusahaan yang digunakan untuk menopang kemandiriannya bahkan setelah perusahaan berhenti beroperasi;
3. Penanganan kelestarian lingkungan, yang dimulai dari lingkungan perusahaan sendiri, termasuk melakukan penghematan penggunaan listrik, air, kertas, dan lain sebagainya sampai penanganan limbah akibat kegiatan perusahaan agar tidak mencemari lingkungan sekitar kantor, pabrik, dan atau lahan;
4. Investasi sosial yang sering diartikan secara sempit sebagai kegiatan amal perusahaan. Makna sesungguhnya adalah perusahaan memberi dukungan finansial dan non-finansial terhadap kegiatan sosial dan lingkungan yang dilakukan oleh kelompok/organisasi lain yang pada akhirnya akan menunjang kegiatan bisnis perusahaan karena perusahaan melalui investasi sosial akan dapat menuai citra yang positif (*corporate image*).

2.6.3. Ruang Lingkup *Corporate Social Responsibility*

Berkaitan dengan ruang lingkup CSR tersebut, John Elkington's berdasarkan pengertian atau rumusan CSR sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya mengelompokkan ruang lingkup CSR atas tiga aspek yang meliputi kesejahteraan

atau kemakmuran ekonomi (*economic prosperity*), peningkatan kualitas lingkungan (*environmental quality*), dan keadilan sosial (*social justice*).¹⁰²

Bila dirinci lebih lanjut dari ketiga aspek *triple bottom line*, maka muatan kegiatannya dapat dilihat pada Tabel 5 di bawah ini.

Tabel 5. Kegiatan *Corporate Social Responsibility*

No	Aspek/Ruang Lingkup	Muatan
(1)	(2)	(3)
1	Sosial	Pendidikan, pelatihan, kesehatan, perumahan, penguatan kelembagaan (secara internal, termasuk kesejahteraan karyawan) kesejahteraan sosial, olahraga, pemuda, wanita, agama, kebudayaan, dan sebagainya.
2	Ekonomi	Kewirausahaan, kelompok usaha bersama/unit mikro kecil dan menengah (KUB/UMKM), agrobisnis, pembukaan lapangan pekerjaan, infrastruktur ekonomi dan usaha produktif lainnya.
3	Lingkungan	Penghijauan, reklamasi lahan, pengelolaan air, pelestarian alam, ekowisata penyehatan lingkungan, pengendalian polusi, serta penggunaan produksi dan energy secara efisien.

Sumber : Isa Wahyudi dan Busyra Azheri (2008 : 45)¹⁰³

Pada sisi lain, Broadshaw dan Vogel (1981) juga menyatakan bahwa ada tiga dimensi dari garis besar ruang lingkup CSR yaitu¹⁰⁴:

1. *Corporate philanthropy* adalah usaha-usaha amal yang dilakukan oleh suatu perusahaan, dimana usaha-usaha amal ini tidak berhubungan secara langsung dengan kegiatan normal perusahaan. Usaha-usaha amal ini dapat berupa tanggapan langsung perusahaan atas permintaan dari luar

¹⁰² Isa Wahyudi dan Busyra Azheri, "*Corporate Social Responsibility : Prinsip, Pengaturan & Implementasi*", SETARA Press, Malang, 2008, hal. 44.

¹⁰³ Ibid, hal. 45.

¹⁰⁴ Ibid, hal. 46.

perusahaan atau juga berupa pembentukan suatu badan tertentu, seperti yayasan untuk mengelola usaha amal tersebut;

2. *Corporate responsibility* adalah usaha-usaha sebagai wujud tanggung jawab sosial perusahaan ketika sedang mengejar profitabilitas sebagai tujuan perusahaan;
3. *Corporate policy* adalah berkaitan dengan bagaimana hubungan perusahaan dengan pemerintah yang meliputi posisi suatu perusahaan dengan adanya berbagai kebijaksanaan pemerintah yang mempengaruhi baik bagi perusahaan atau masyarakat secara keseluruhan.

Menurut Jack Mahoney, sedikitnya ruang lingkup CSR dapat dibedakan menjadi empat¹⁰⁵, yaitu :

1. Keterlibatan perusahaan dalam kegiatan-kegiatan sosial yang berguna bagi kepentingan masyarakat luas;
2. Keuntungan ekonomis yang diperoleh perusahaan;
3. Memenuhi aturan hukum yang berlaku, baik yang berkaitan dengan kegiatan usaha maupun kehidupan sosial masyarakat pada umumnya;
4. Menghormati hak dan kepentingan *stakeholders* atau pihak terkait yang mempunyai kepentingan langsung maupun tidak langsung dari aktivitas perusahaan.

¹⁰⁵ Ibid, hal. 47-50.

Mengingat begitu luasnya ruang lingkup CSR, maka Siregar membaginya atas dua ruang lingkup utama¹⁰⁶, yaitu :

1. Tanggung jawab institusional atau structural berupa tanggung jawab perusahaan terhadap lingkungan sekitar yang terikat oleh peraturan perundang-undangan. Tanggung jawab sosial ini dicirikan dengan adanya sanksi positif atau formal dari pemerintah apabila tidak diindahkan;
2. Tanggung jawab kognitif atau interaksional yaitu tindakan sosial sukarela yang tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan, tetapi dianggap penting atau dikerjakan oleh perusahaan, baik oleh kebutuhan inheren produksi perusahaan maupun oleh panggilan moral, sosial, dan kemanusiaan. Tanggung jawab sosial ini dicirikan absennya sanksi positif apabila tidak diindahkan, tetapi dalam hal ini akan berlaku sanksi sosial atau formal lainnya.

Atas dasar beberapa ruang lingkup CSR tersebut, maka CSR menjadi hal yang harus dikongkritkan, baik demi terciptanya suatu kehidupan sosial yang baik maupun demi kelangsungan dan keberhasilan kegiatan bisnis perusahaan itu sendiri.

2.7 Kerangka Pikir

Good corporate governance adalah merupakan salah satu bentuk implementasi *good governance* di bidang korporasi. Ketika kita telah menemukan kembali cara yang tepat dalam menjalankan roda ekonomi (produksi – keuangan – distribusi) masyarakat yang dikemas dalam pola kemitraan pemerintah – swasta, maka

¹⁰⁶ Ibid, hal. 51-52.

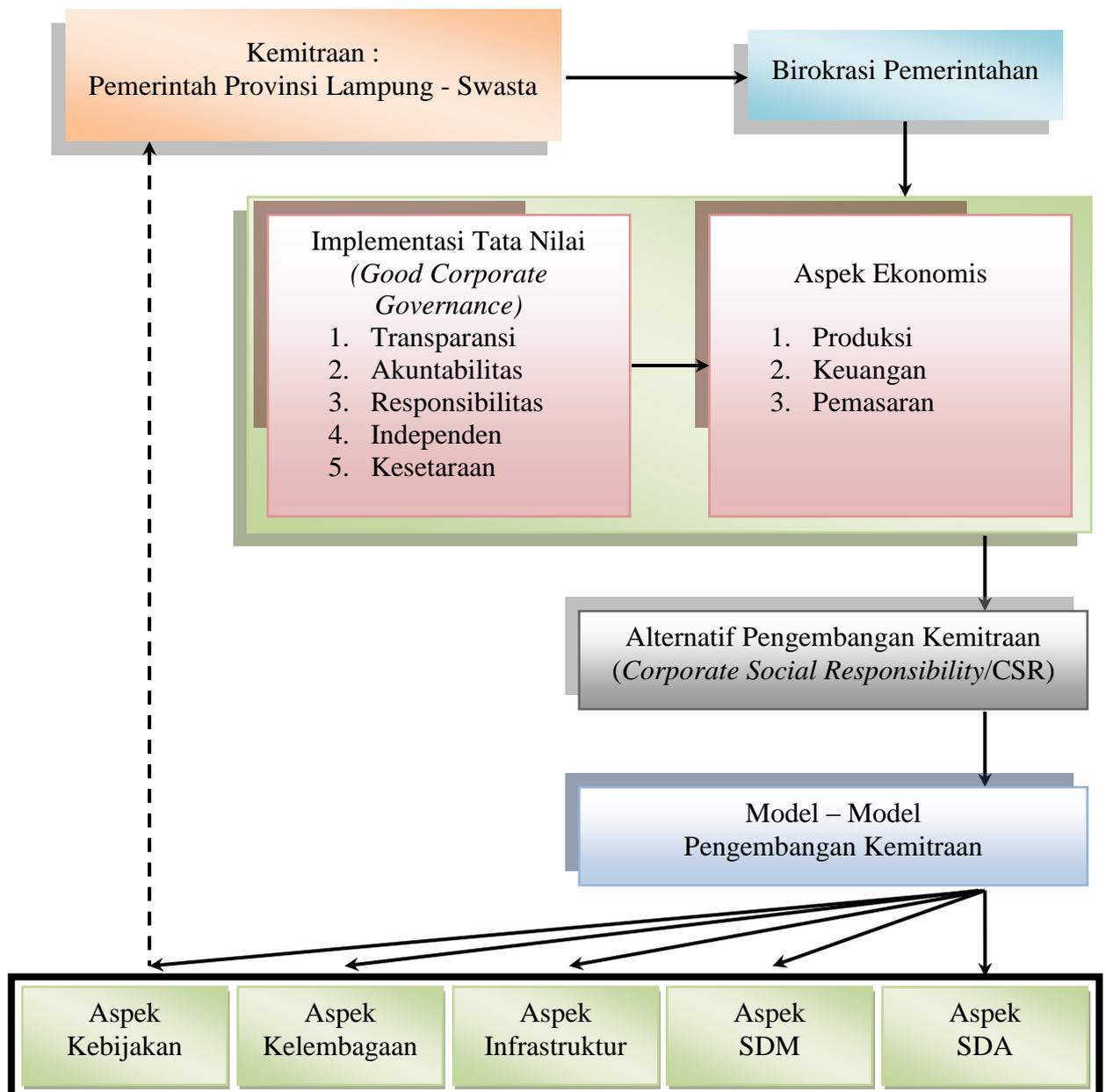
prinsip-prinsip *good corporate governance* akan mudah dilaksanakan baik di lingkungan pemerintah maupun swasta.

Di masa yang akan datang, peran pemerintah akan menjadi semakin berkurang/kurang dominan, sehingga pemerintah lebih berperan sebagai regulator atau fasilitator guna menciptakan iklim kondusif bagi pelaksanaan proses pembangunan nasional dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peran pemerintah yang semakin berkurang akan mengakibatkan dunia usaha (swasta) dan masyarakat memiliki peran yang sama untuk ikut serta dalam kegiatan pelaksanaan pembangunan dan merumuskan kebijakan publik. Maka dari itu, peran pemerintah, dunia swasta, dan masyarakat menjadi lebih seimbang, karena dunia usaha dan masyarakat mengawasi kinerja pemerintah, sehingga dapat mendukung pemerintahan untuk lebih demokratis dan lebih berkualitas.

Perubahan pola pikir, sikap dan ketrampilan (*skill*) setelah mengetahui apa makna yang terkandung dalam *good corporate governance* akan berbuah penguatan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat sehingga menjadikan mereka mampu untuk berdaya saing dan mampu menjadikan keunggulan komparatif yang mereka miliki menjadi keunggulan yang kompetitif di dunia usaha. Para pelaku *good corporate governance*, dalam hal ini khususnya Pemerintah Provinsi Lampung – PT. *Gunung Madu Plantations* (GMP) harus mampu memberdayakan masyarakat di sekitar lingkungannya melalui pengembangan kemitraan/CSR dan mampu melindungi mereka dari aspek kebijakan, kelembagaan, infrastruktur, sumber daya manusia dan sumber daya alam. Hal ini dikarenakan implementasi program kemitraan/CSR sangat erat kaitannya dengan upaya mewujudkan dan peduli

terhadap kemiskinan yang pada akhirnya mampu menjamin berlanjutan pembangunan lingkungan serta dapat mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

Secara singkat kerangka pikir dari penelitian ini dapat dilihat pada Bagan 2 berikut:



Bagan 2. Kerangka Pikir