

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

Salah satu unsur reformasi total adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Adanya tuntutan seperti ini dikarenakan adanya intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu dan telah menimbulkan masalah yaitu rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan demokrasi di Indonesia

Dengan berlakunya Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemberian otonomi daerah didasarkan asas dekonsentrasi yaitu merupakan pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintahan pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, sedangkan pemerintah otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, dimana desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur urusan pemerintahannya. Daerah memiliki kewenangan yang mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik, hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama.

Menurut Abdurrahman (1987: 9), secara etimologis kata otonomi berasal dari bahasa latin “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan. Sedangkan berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

pengertian otonomi daerah adalah, hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batasan - batasan wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002: 786), yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian Widjaya (2002: 76) mengemukakan pengertian otonomi daerah sebagai berikut:

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan pemerintah daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi, dimana dalam hal ini otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka birokrasi pemerintahan.

Maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa pengertian otonomi daerah itu sendiri adalah adanya kewenangan suatu daerah untuk mengatur pelaksanaan rumah tangganya sendiri dalam artian mengatur pemerintahan dan kepentingan dan kesejahteraan masyarakatnya diatur daerahnya sendiri, dimana dalam pelaksanaannya diperlukan partisipasi masyarakat dan pemerintah serta diatur dalam undang-undang, berdasarkan pengertian tersebut maka dalam penyelenggaraan otonomi daerah,

pemerintah daerah diharapkan mampu menyusun kebijakan perekonomiannya sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing.

Dari pengertian otonomi daerah di atas, maka dapat diketahui karakteristik otonomi daerah, yaitu: daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakannya sendiri tanpa intervensi dari pihak luar dan daerah memiliki kewenangannya untuk memilih dan menentukan pimpinan daerahnya, karena daerah berhak memiliki aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur pemerintah pusat serta daerah memiliki sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup memadai bagi daerah yang memiliki kewenangan penuh mengelola keuangannya untuk membiayai kegiatan rumah tangganya sendiri.

2.2. Good Corporate Governance

2.2.1. Definisi Good Corporate Governance

Menurut Siswanto Sutojo dan John Aldridge dalam bukunya *Good Corporate Governance* (2005: 1), kata *governance* diambil dari kata latin, yaitu *gubemance* yang artinya mengarahkan dan mengendalikan. Dalam ilmu manajemen bisnis, kata tersebut diadaptasi menjadi *corporate governance* dan diartikan sebagai upaya mengarahkan (*directing*) dan mengendalikan (*control*) kegiatan organisasi. Sedangkan menurut Mardiasmo dalam bukunya *Akuntansi Sektor Publik* (2002: 17), *governance* sering dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. *World Bank* memberikan definisi *governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*". Sementara itu, *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai

"the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels ". Dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan *United Nation Development Program (UNDP)* lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan Negara.

Pengertian *governance* menurut Azhar Kasim yang dikutip oleh Tunggal dan Tunggal (2002:5):

"*Governance* adalah proses pengelolaan berbagai bidang kehidupan (sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya) dalam suatu negara serta penggunaan sumber daya (alam, keuangan, manusia) dengan cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas."

Berdasarkan definisi di atas, *governance* berarti suatu proses pengelolaan organisasi dalam mengarahkan dan mengendalikan kegiatan organisasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance (GCG)*. Menurut *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* (dalam Tunggal dan Tunggal, 2002: 1), definisi *Good Corporate Governance* yaitu:

"*Corporate governance is the system by which business corporations are directed and controlled. The corporate governance structure specifies the distribution of rights and responsibilities among different participants in the corporation, such as, the board managers, shareholders and other stakeholders, and spells put the rules and procedures for making decisions on corporate affairs. By doing this, it also provides the structure through which the company objectives are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance.*"

(Tata kelola perusahaan adalah sistem dimana perusahaan bisnis diarahkan dan dikendalikan. Struktur tata kelola perusahaan

menetapkan distribusi hak dan tanggung jawab diantara bagian yang berbeda dalam perusahaan, seperti para manajer, pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya, dan meletakkan aturan-aturan dan prosedur untuk membuat keputusan mengenai urusan perusahaan. Dengan melakukan ini, juga memberikan struktur dengan mana tujuan perusahaan ditetapkan, dan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan dan pemantauan kinerja.)

Tulisan *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) mendefinisikan *corporate governance* sebagai sekumpulan hubungan antara pihak manajemen organisasi, *board* dan pemegang saham, dan pihak lain yang mempunyai kepentingan dengan organisasi. *Corporate governance* juga mensyaratkan adanya struktur, perangkat untuk mencapai tujuan, dan pengawasan atas kinerja. *Corporate governance* yang baik dapat memberikan perangsang atau insentif yang baik bagi *board* dan manajemen untuk mencapai tujuan yang merupakan kepentingan organisasi dan pemegang saham dan harus memfasilitasi pemantauan yang efektif, sehingga mendorong organisasi untuk menggunakan sumber daya yang lebih efisien.

Menurut *World Bank* yang dikutip oleh Tunggal dan Tunggal (2002:4), pengertian *corporate governance* sebagai berikut:

"Corporate Governance is a blend of law, regulation and appropriate voluntary private sector practices which enable a corporation to attract financial and human capital, perform effectively and thereby perpetuate itself by generating long term economic value for its shareholders and society as a whole."

(Tata Kelola Perusahaan merupakan perpaduan antara hukum, peraturan dan praktek yang sesuai sektor sukarela swasta yang memungkinkan perusahaan untuk mendapatkan modal keuangan dan Sumber Daya Manusia, dilakukan secara efektif dan mengabadikan diri sehingga menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang bagi pemegang saham dan masyarakat secara keseluruhan.)

World Bank mendefinisikan *corporate governance* adalah kumpulan hukum, peraturan, dan kaidah - kaidah yang wajib dipenuhi oleh organisasi yang dapat mendorong kinerja sumber - sumber organisasi bekerja secara efisien, dengan demikian *corporate governance* dapat menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan. *Corporate governance* berperan penting untuk dapat meningkatkan nilai organisasi secara berkelanjutan dan dapat memberikan manfaat bagi kepentingan para pemegang saham dan *stakeholders* yang terkait.

Penerapan praktik *Good Corporate Governance* dipertegas dengan keluarnya Keputusan Menteri BUMN Nomor Kep-117/M-MBU/2002 pasal 1 tentang penerapan praktik *Good Corporate Governance*. Berdasarkan keputusan tersebut RPJPD 2005-2025 yang disusun Pemerintah Kabupaten Jombang mewajibkan penerapan GCG sebagai suatu sistem baru untuk optimalisasi BUMD. Pengertian *corporate governance* berdasarkan keputusan ini adalah:

"Suatu proses dan struktur yang digunakan oleh *organ* BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas organisasi guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* lainnya berlandaskan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai etika."

Organ yang dimaksud dalam pengertian di atas adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), komisaris dan direksi untuk Persere dan pemilik modal, dewan pengawas dan direksi untuk Perum dan Perjan, *stakeholders* adalah pihak yang memiliki kepentingan dengan BUMN dan BUMD baik langsung maupun tidak langsung, yaitu masyarakat, pemilik modal, komisaris maupun dewan pengawas,

direksi dan karyawan serta pemerintah, kreditur, dan pihak yang berkepentingan. *Good Corporate Governance* (GCG) didefinisikan sebagai struktur karena GCG berperan dalam mengatur hubungan antara dewan komisaris, direksi, pemegang saham, dan *stakeholders* lainnya. Sementara sebagai sistem, GCG menjadi dasar mekanisme pengecekan dan perimbangan (*check and balances*) kewenangan atas pengendalian organisasi yang dapat membatasi peluang pengelolaan yang salah, dan peluang penyalahgunaan aset organisasi. *Good Corporate Governance* (GCG) sebagai proses karena GCG memastikan transparansi dalam proses organisasi atas penentuan tujuan organisasi, pencapaian, dan pengukuran kinerjanya.

Ernst & Young yang dikutip oleh Tunggal dan Tunggal (2002:7), mendefinisikan *corporate governance* sebagai berikut:

"Corporate governance consists of an inter-related set of mechanism comprising institutional shareholders, boards of directors and commissioners, managers remunerate according to performance, the market for corporate control, ownership structure, financial structure, relational investors and product market competition. A company's management of its business risk if of crucial importance."

(Tata kelola perusahaan yang terdiri dari serangkaian mekanisme kelembagaan yang saling terkait yang terdiri dari pemegang saham, dewan direksi dan komisaris, manajer membayar sesuai dengan kinerja, pasar untuk kontrol perusahaan, struktur kepemilikan, struktur keuangan, investor relasional dan persaingan pasar produk. Sebuah manajemen perusahaan dalam pengelolaan risiko usaha yang sangat penting.)

Ernst & Young mendefinisikan *corporate governance* terdiri atas sekumpulan mekanisme yang saling berkaitan yang terdiri atas pemegang saham institusional, dewan direksi dan komisaris, para manajer yang dibayar berdasarkan kinerjanya, pasar sebagai pengendali organisasi, struktur kepemilikan, struktur keuangan,

investor terkait dan persaingan produk. Manajemen organisasi terhadap resiko bisnis merupakan hal yang sangat penting.

Berdasarkan definisi-definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa *Good Corporate Governance* adalah sistem yang mengatur, mengelola, dan mengawasi proses pengendalian usaha untuk menaikkan nilai saham sekaligus sebagai bentuk perhatian kepada *stakeholders*, karyawan, kreditur, dan masyarakat sekitar. *Good Corporate Governance* berusaha menjaga keseimbangan di antara pencapaian tujuan ekonomi dan tujuan masyarakat. Tantangan dalam *corporate governance* adalah mencari cara untuk memaksimalkan penciptaan kesejahteraan sedemikian rupa, sehingga tidak membebankan ongkos yang tidak patut kepada pihak ketiga atau masyarakat luas.

2.2.2. Sejarah *Good Corporate Governance*

Konsep *Corporate Governance* yang komprehensif mulai berkembang sejak setelah kejadian *The New York Stock Exchange Crash* pada 19 Oktober 1987 dimana cukup banyak organisasi multinasional yang tercatat di bursa efek New York, mengalami kerugian finansial yang cukup besar. Di kala itu, untuk mengantisipasi permasalahan internal organisasi, banyak para eksekutif melakukan rekayasa keuangan yang intinya adalah bagaimana "menyembunyikan" kerugian organisasi atau memperindah penampilan kinerja manajemen dan laporan keuangan. Yang dilakukan tidak hanya *window dressing* tetapi juga *financial engineering*. Lazimnya pada situasi kondisi bisnis kondusif, penyimpangan kelakuan baik oleh oknum maupun secara kolektif dalam organisasi sangat kabur, namun pada saat kesulitan,

maka mulailah terbuka segala macam sumber-sumber penyimpangan (*irregularities*) dan penyebab kerugian dan kejatuhan organisasi, mulai dari kelakuan *profiteering*, *commercial crime* hingga *economic crime*.

Dengan kesadaran tinggi untuk meningkatkan daya saing bangsa oleh segenap negarawan, cendekiawan dan usahawan, maka dimulailah gerakan untuk meningkatkan praktik-praktik yang baik dalam organisasi. Gerakan ini dimulai dari tokoh-tokoh di Inggris yang dipimpin oleh Sir Adrian Cadbury, yang pada saat itu sebagai Direktur Bank of England dan mantan CEO Group Cadbury.

Sejak terbitnya *Cadbury code on Corporate Governance* pada tahun 1992, semakin banyak institusi yang terus melakukan penyempurnaan dalam prinsip-prinsip dan petunjuk teknis praktik *Good Corporate Governance*, antara lain ICGN (*International Corporate Governance Network*) yang mendorong *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) mengeluarkan *OECD Principles on Corporate Governance*. ICGN sangat berkepentingan dalam implementasi GCG, karena anggota mereka terdiri dari institusi dana pensiun dan asuransi yang mengelola dana nasabah untuk investasi jangka panjang. Sejarah singkat GCG ini penulis sarikan dari Yusuf (2002: 1).

2.2.3. Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*

Prinsip-prinsip internasional mengenai *corporate governance* mulai muncul dan berkembang baru-baru ini. Prinsip-prinsip *corporate governance* yang dikembangkan oleh OECD bermaksud untuk membantu anggota dan non-anggota dalam usaha untuk menilai dan memperbaiki kerangka kerja legal, institusional dan

pengaturan untuk *corporate governance* di negara-negara mereka, dan memberikan petunjuk dan usulan untuk pasar modal, investor, korporasi, dan pihak lain yang mempunyai peranan dalam proses mengembangkan GCG. Prinsip-prinsip tersebut menurut OECD yang dikutip oleh Tunggal dan Tunggal (2002: 9), mencakup:

1. Perlindungan terhadap hak-hak pemegang saham (*The rights of shareholders*).

Hak-hak para pemegang saham harus diberi informasi dengan benar dan tepat pada waktunya mengenai organisasi, dapat ikut berperan serta dalam pengambilan keputusan mengenai perubahan-perubahan yang mendasar atas organisasi, dan turut memperoleh bagian dari keuntungan organisasi.

2. Persamaan perlakuan terhadap seluruh pemegang saham (*The equitable treatment of shareholders*). Dalam hal ini terutama kepada pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing, dengan keterbukaan informasi yang penting serta melarang pembagian untuk pihak sendiri dan perdagangan saham oleh orang dalam (*insider trading*).

3. Peranan *stakeholders* yang terkait dengan organisasi (*The role of shareholders*).

Peranan pemegang saham harus diakui sebagaimana ditetapkan oleh hukum dan kerjasama yang aktif antara organisasi serta para pemegang kepentingan dalam menciptakan kekayaan, lapangan kerja dan organisasi yang sehat dari aspek keuangan.

4. Keterbukaan dan transparansi (*Disclosure and transparency*). Pengungkapan yang akurat dan tepat pada waktunya serta transparansi mengenai semua hal yang penting bagi kinerja organisasi, kepemilikan, serta para pemegang kepentingan (*stakeholders*).

5. Akuntabilitas dewan komisaris (*The responsibilities of the hoard*). Tanggung jawab pengurus dalam manajemen, pengawasan manajemen serta pertanggungjawaban kepada organisasi dan para pemegang saham.

Menurut Tunggul dan Tunggul (2002: 11) prinsip-prinsip dasar Good Corporate Governance adalah:

1. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi menurut Tunggul dan Tunggul (2002: 7), yaitu pengungkapan informasi kinerja organisasi, baik ketepatan waktu maupun akurasinya (keterbukaan dalam proses, *decision making, control, fairness, quality, standardization, efficiency time and cost*).

Dalam hubungannya transparansi dengan meningkatkan kinerja dari organisasi, prinsip ini mengatur berbagai hal diantaranya mengatur pengembangan teknologi informasi manajemen sehingga dapat memastikan penilaian kinerja yang terbaik, serta pengambilan keputusan yang efektif oleh pihak manajemen dan komisaris, dan prinsip ini juga mengatur bagaimana pihak manajemen dapat memajemen resiko dalam tingkatan organisasi untuk memastikan seluruh resiko dapat dikelola pada waktu yang dapat ditolerir yang dimana dapat mempengaruhi kinerja di organisasi itu sendiri, adanya sistem akuntansi yang berdasar pada standar akuntansi sehingga dapat memastikan kualitas dari laporan keuangan yang *disclosure*, serta adanya publikasian informasi keuangan dan informasi lainnya yang material dan ini akan berdampak pada kinerja organisasi secara tepat waktu dan akurat.

Menurut Tunggul dan Tunggul (2002: 16), dalam hal ini, kerangka kerja *corporate governance* harus memastikan bahwa pengungkapan yang tepat waktu dan

akurat dilakukan terhadap semua hal yang material berkaitan dengan organisasi mencakup situasi keuangan, kinerja, kepemilikan, dan tata kelola organisasi.

a. Pengungkapan tersebut mencakup:

- 1) Hasil keuangan dan operasi organisasi.
- 2) Tujuan organisasi.
- 3) Kepemilikan saham utama dan hak-hak pemberian suara.
- 4) Anggota dewan komisaris (*hoard of directors*) dan eksekutif kunci, dan remunerasi mereka.
- 5) Faktor-faktor resiko material yang dapat diperkirakan.
- 6) Isu material yang berkaitan dengan pekerja dan *stakeholders* yang lain.
- 7) Struktur dan kebijakan tata kelola.

b. Informasi harus disiapkan, diaudit, dan diungkapkan sesuai dengan standar akuntansi, pengungkapan keuangan dan non-keuangan, dan audit yang bermutu tinggi.

c. Audit tahunan harus dilakukan oleh auditor independen agar memberikan keyakinan eksternal dan obyektif atas cara laporan keuangan disusun dan disajikan.

d. Saluran penyebaran informasi harus memberikan akses yang wajar, tepat waktu dan efisien biaya terhadap informasi yang relevan untuk pemakai.

Inti dari prinsip keterbukaan dan transparansi adalah bahwa kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya pengungkapan yang tepat waktu dan akurat untuk setiap permasalahan yang berkaitan dengan organisasi. Pengungkapan ini meliputi informasi mengenai keadaan keuangan dan kinerja organisasi. Disamping

itu, informasi yang diungkapkan harus disusun, diaudit, dan disajikan sesuai dengan standar yang berkualitas tinggi. Manajemen juga diharuskan meminta auditor eksternal melakukan audit yang bersifat independen atas laporan keuangan.

2. Kemandirian (*Independency*)

Menurut Tunggal dan Tunggal (2002:8), kemandirian adalah sebagai keadaan dimana organisasi bebas dari pengaruh atau tekanan pihak lain yang tidak sesuai dengan mekanisme korporasi.

Prinsip ini mengharuskan organisasi menggunakan tenaga ahli dalam setiap divisi atau bagian dalam organisasinya sehingga pengelolaan organisasi dapat dipercaya, prinsip ini juga mengharuskan organisasi memiliki kebijakan intern dalam organisasi yang sesuai dengan peraturan dan hukum yang berlaku, prinsip ini harus dilaksanakan dengan baik agar organisasi tidak gampang terpengaruh atau dari intervensi oleh pihak-pihak dari dalam maupun dari luar yang tidak sesuai dengan peraturan dan hukum yang berlaku mekanisme korporasi dan prinsip korporasi yang sehat, sehingga organisasi dapat terhindar dari berbagai macam masalah dan benturan kepentingan antara organisasi dan direksi yang dapat memperburuk citra organisasi dan aktivitas organisasi dapat dijalankan dengan baik dan dinamis. Akibat tidak diberlakukannya prinsip ini adalah proses penilaian kelayakan yang tidak fair, bias, dan merupakan bom waktu bagi masalah dibelakang hari dalam bentuk proses pengelolaan organisasi yang tidak efektif dan efisien, maupun kelayakan jaminan yang ada dalam organisasi.

3. Akuntabilitas (*Accountability*)

Menurut Tunggal dan Tunggal (2002:7), akuntabilitas merupakan penciptaan sistem pengawasan yang efektif berdasarkan keseimbangan pembagian kekuasaan antara *board of commissioners*, *board of directors*, *shareholders*, dan *auditor* (pertanggungjawaban wewenang, *traceable*, *reasonable*).

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban atas pelaksanaan fungsi dan tugas-tugas sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh seluruh bagian dari organisasi. Dalam hal ini, direksi (beserta manajer) bertanggung jawab atas keberhasilan pengurusan organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang telah disetujui oleh pemegang saham. Komisaris bertanggung jawab atas keberhasilan pengawasan dan pemberian nasihat kepada direksi dalam rangka pengelolaan organisasi. Pemegang saham bertanggung jawab atas keberhasilan pembinaan dalam rangka pengelolaan organisasi.

Prinsip ini mengatur bagaimana sebaiknya organisasi membentuk komite audit untuk memperkuat fungsi pengawasan intern oleh komisaris. Peran dari pada auditor internal dapat membantu dalam memperbaiki kinerja organisasi, para auditor internal ini akan memberikan masukan kepada pihak manajemen atas kesalahan dan kekurangan yang akan datang dalam mengelola sebuah organisasi pada periode lalu agar dapat diperbaiki pada masa yang akan datang oleh karena itu pembentukan dan penetapan kembali peran dan fungsi auditor internal sangat penting, dan prinsip ini mengatur bagaimana praktik audit yang sehat dan independen dan untuk mencapainya diperlukan *auditor external* yang berkualitas dan *independent* dan prinsip ini juga menetapkan suatu sistem penilaian kinerja melalui akuntansi dan

sistem informasi yang baik.

Kerangka kerja GCG memastikan sistem pengendalian strategis dan monitoring berjalan dengan baik serta memastikan akuntabilitas dewan eksekutif pada organisasi, pemegang saham, dan *stakeholders*. Dewan bertanggung jawab untuk mematuhi kinerja dan pencapaian *target return* bagi pemegang saham dan mencegah berlarutnya konflik kepentingan, dan juga menjaga kompetisi yang fair dalam organisasi. Agar akuntabilitas ini efektif, dewan juga harus menjaga independensinya dari manajemen. Tanggung jawab dewan yang lain adalah memastikan ditaatinya hukum, etika dan lain-lain.

Menurut Tunggal dan Tunggal (2002: 17), dalam hal ini, kerangka kerja *corporate governance* harus memastikan pedoman strategik organisasi, pemantauan manajemen yang efektif oleh dewan komisaris, dan akuntabilitas dewan komisaris terhadap organisasi dan pemegang saham. Beberapa strategi organisasi dalam hal akuntabilitas tersebut antara lain:

- a. Anggota dewan komisaris bertindak dengan dasar informasi yang lengkap, itikad baik, penelitian yang cermat dan hati-hati, dan kepentingan yang paling baik bagi organisasi dan pemegang saham.
- b. Apabila keputusan dewan komisaris dapat mempengaruhi kelompok pemegang saham yang berbeda dengan cara yang berbeda, dewan komisaris harus memperlakukan semua pemegang saham secara layak.
- c. Dewan komisaris harus memastikan ketaatan terhadap hukum yang berlaku dan mempertimbangkan kepentingan *stakeholders*.

d. Dewan komisaris harus memenuhi fungsi-fungsi kunci tertentu, mencakup:

- 1) Menelaah dan mengarahkan strategi korporat, rencana tindakan utama, kebijakan resiko, anggaran tahunan dan rencana usaha, menetapkan sasaran kinerja: memonitor implementasi dan kinerja korporat: dan mengawasi pengeluaran modal yang pokok, akuisisi.
- 2) Memilih, memberi kompensasi, memonitor dan bila perlu mengganti eksekutif kunci dan mengawasi perencanaan suksesi (*succession planning*).
- 3) Menelaah eksekutif kunci dan remunerasi dewan komisaris, dan memastikan suatu proses nominasi dewan komisaris yang formil dan transparan.
- 4) Memonitor dan mengelola benturan kepentingan yang potensial dari manajemen, anggota dewan komisaris dan pemegang saham, mencakup penyalahgunaan aktiva korporat dan penyalahgunaan dalam transaksi-transaksi pihak yang mempunyai hubungan istimewa (*related party transaction*).
- 5) Meyakini integritas akuntansi dan sistem pelaporan keuangan organisasi, mencakup audit independen dan sistem pengendalian yang tepat berjalan, khususnya sistem pemantauan resiko, pengendalian keuangan, dan ketaatan terhadap hukum.
- 6) Memonitor efektivitas praktik-praktik tata kelola yang beroperasi dan melakukan perubahan-perubahan bila perlu.
- 7) Mengawasi proses pengungkapan dan komunikasi.

- e. Dewan komisaris harus dapat melaksanakan pertimbangan yang obyektif tentang urusan korporat secara independen, khususnya terhadap manajemen.
 - 1) Dewan komisaris harus mempertimbangkan menugaskan sejumlah dewan komisaris non-eksekutif yang memadai untuk melakukan pertimbangan yang independen tentang tugas-tugas dimana terdapat suatu potensial benturan kepentingan. Contoh dari tanggung jawab penting adalah pelaporan keuangan, nominasi dan remunerasi eksekutif dan dewan komisaris.
 - 2) Anggota dewan komisaris harus mencurahkan waktu yang memadai terhadap tanggung jawab mereka.
- f. Agar dapat memenuhi tanggung jawab mereka, anggota dewan komisaris harus mempunyai akses terhadap informasi yang akurat, relevan, dan tepat waktu.

Inti dari prinsip akuntabilitas dewan komisaris (*board of directors*) adalah bahwa kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya pedoman strategis organisasi, pemantauan yang efektif terhadap manajemen yang dilakukan oleh dewan komisaris terhadap organisasi dan pemegang saham. Prinsip ini juga memuat kewenangan-kewenangan yang harus dimiliki oleh dewan komisaris beserta kewajiban-kewajiban profesionalnya kepada pemegang saham dan *stakeholders* lainnya.

4. Pertanggungjawaban (*Responsibility*)

Menurut Tunggal dan Tunggal (2002:8), pertanggungjawaban organisasi artinya organisasi sebagai bagian dari masyarakat, bertanggung jawab kepada *stakeholders* dan lingkungan dimana organisasi berada.

Prinsip ini mengatur pemenuhan tanggung jawab organisasi sebagai entitas institusi dalam masyarakat kepada *stakeholders* untuk mewujudkan organisasi menjadi *good corporate citizen*. Dengan demikian organisasi akan menjadi profesional dan penuh etika dalam menjalankan usahanya, menghindari penyalahgunaan kekuasaan yang dimiliki oleh organ-organ internal organisasi, dan adanya lingkungan usaha yang baik seperti adanya larangan monopoli dan praktik persaingan yang tidak sehat. Organisasi *responsible* mempunyai tanggung jawab sosial yang berlaku yang perlu dipertimbangkan, termasuk beberapa ketentuan yang mengatur masalah lingkungan hidup, dan perlindungan konsumen.

Board of directors (Dewan Komisaris) merupakan faktor sentral dalam *corporate governance* karena menempatkan tanggung jawab legal atas urusan suatu organisasi kepada *board of directors*. *Board of directors* secara legal bertanggung jawab untuk menetapkan sasaran korporat, mengembangkan kebijakan yang luas, dan memilih personel tingkat atas untuk melaksanakan sasaran dan kebijakan tersebut. *Board of directors* juga menelaah kinerja manajemen untuk meyakinkan bahwa organisasi dijalankan secara baik dan kepentingan pemegang saham dilindungi.

Tugas dan tanggung jawab komisaris menurut Tunggal dan Tunggal (2002: 38), yaitu:

- a. Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pengurusan organisasi yang dilakukan direksi serta memberi nasehat kepada direksi termasuk mengenai rencana pengembangan organisasi, pelaksanaan ketentuan-ketentuan anggaran dasar dan keputusan Rapat Umum Pemegang Saham dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Memberikan pendapat dan saran kepada Rapat Umum Pemegang Saham mengenai rencana pengembangan organisasi, rencana kerja dan anggaran tahunan organisasi serta perubahan dan tambahannya.
- c. Mengawasi pelaksanaan rencana kerja dan anggaran organisasi serta menyampaikan hasil penilaian serta pendapatnya kepada Rapat Umum Pemegang Saham.
- d. Mengikuti perkembangan kegiatan organisasi dalam hal organisasi menunjukkan gejala kemunduran, segera melaporkan kepada Rapat Umum Pemegang Saham dengan disertai saran mengenai langkah perbaikan yang harus ditempuh.
- e. Memberikan pendapat dan saran kepada Rapat Umum Pemegang Saham mengenai setiap persoalan lainnya yang dianggap penting bagi pengurusan organisasi.
- f. Melakukan tugas-tugas pengawasan lainnya yang ditentukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham.
- g. Komisaris mengadakan rapat sekurang-kurangnya sekali dalam sebulan, dan dalam rapat tersebut komisaris dapat mengundang direksi.

5. Kewajaran (*Fairness*)

Menurut Tunggal dan Tunggal (2002:6), dalam hal ini adanya suatu perlindungan kepentingan *minority shareholders* dari penipuan, kecurangan, perdagangan dan penyalahgunaan oleh orang dalam (*selfdealing* atau *insider trading*).

Fairness adalah kesetaraan perlakuan dari organisasi terhadap pihak-pihak yang berkepentingan sesuai dengan kriteria dan proporsi yang seharusnya. Dalam hal ini ditekankan agar pihak-pihak yang berkepentingan terhadap organisasi terlindungi

dari kecurangan serta penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh orang dalam dengan begitu peran dan tanggung jawab komisaris dan manajemen sangat diperlukan.

Prinsip ini mengatur bahwa suatu organisasi harus menetapkan aturan organisasi untuk dapat melindungi kepentingan daripada pemegang saham, khususnya para pemegang saham minoritas, dan prinsip ini mengharuskan adanya penetapan kebijakan agar terlindungi dari kecurangan yang dilakukan oleh orang dalam atau yang berasal dari dalam (*self dealing*), oleh karena itu peranan dan tanggung jawab komisaris dan manajemen sangat diperlukan dan prinsip ini pula mengedepankan kewajaran dalam setiap informasi yang bersifat material dan diungkapkan secara transparan penuh (*full disclosure*).

Menurut Tunggal dan Tunggal (2002: 12). Kerangka *corporate governance* harus dapat melindungi hak-hak pemegang saham.

a. Hak-hak pemegang saham mencakup:

- 1) Metode yang aman dalam pencatatan kepemilikan (*ownership registration*),
- 2) Mengalihkan atau pemindahan saham.
- 3) Memperoleh informasi yang relevan tentang organisasi pada waktu yang tepat dan berkala,
- 4) Berpartisipasi dan memberi suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS),
- 5) Memilih anggota dewan komisaris (*board of directors*),
- 6) Mendapatkan pembagian laba organisasi.

b. Pemegang saham mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam dan secara memadai diberi informasi tentang keputusan yang berkaitan dengan perubahan organisasi

yang fundamental, seperti:

- 1) Perubahan anggaran dasar (*statute* atau *articles of incorporation*),
- 2) Otoritas tambahan saham, dan
- 3) Transaksi-transaksi yang luar biasa sebagai akibat dari penjualan organisasi.

c. Pemegang saham harus mempunyai kesempatan untuk berpartisipasi secara efektif dan memberi suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham (*general shareholder meeting*) dan harus diberi informasi tentang aturan-aturan, mencakup prosedur pemberian suara yang mempengaruhi Rapat Umum Pemegang Saham, yaitu:

- 1) Para pemegang saham yang harus dilengkapi dengan informasi yang memadai dan tepat waktu yang berkaitan dengan tanggal, tempat, dan agenda rapat umum, dan juga informasi yang lengkap dan tepat waktu tentang masalah-masalah yang akan diputuskan dalam rapat.
- 2) Peluang harus diberikan kepada pemegang saham untuk menanyakan tentang dewan komisaris dan mencantumkan hal-hal dalam agenda rapat umum dengan bergantung pada pembatasan-pembatasan yang masuk akal.
- 3) Pemegang saham harus dapat memberi suara secara pribadi dan pengaruh yang sama harus diberikan terhadap suara, apakah dilakukan secara pribadi.

d. Struktur modal yang memungkinkan pemegang saham tertentu untuk memperoleh suatu tingkat pengendalian yang tidak seimbang atau sepadan dengan kepemilikan ekuitas mereka harus diungkapkan.

e. *Markets for corporate control* harus dapat berfungsi dalam keadaan yang efisien dan transparan.

- 1) Aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang mempengaruhi akuisisi tentang pengendalian korporat dalam pasar modal, dan transaksi-transaksi yang luar biasa. Seperti *merger* dan penjualan porsi yang substansial dari aktiva korporat harus secara jelas diungkapkan agar investor memahami hak mereka. Transaksi harus terjadi pada harga yang transparan dan di bawah kondisi yang wajar yang melindungi hak dari seluruh pemegang saham sesuai dengan kelompoknya.
- 2) Alat-alat yang anti pengambilalihan seharusnya tidak digunakan untuk melindungi manajemen dari akuntabilitas atau tanggung jawab.

f. Pemegang saham, termasuk investor kelembagaan, harus mempertimbangkan biaya dan manfaat untuk melaksanakan hak pemberian suara (*voting rights*).

Inti dari prinsip perlindungan terhadap hak-hak pemegang saham adalah bahwa kerangka yang dibangun dalam *corporate governance* harus mampu melindungi hak-hak pemegang saham. Hak-hak tersebut meliputi hak-hak dasar pemegang saham, yaitu hak untuk:

- 1) Menjamin keamanan metode pendaftaran saham yang dimilikinya,
- 2) Mengalihkan atau memindahkan saham yang dimilikinya,
- 3) Memperoleh informasi yang relevan tentang organisasi secara berkala dan teratur,
- 4) Ikut berperan dan memberikan suara dalam RUPS,
- 5) Memilih anggota dewan komisaris dan direksi, serta

6) Memperoleh pembagian keuntungan organisasi.

Menurut Tunggul dan Tunggul (2002: 14), kerangka kerja *corporate governance* juga harus memastikan perlakuan yang sama terhadap seluruh pemegang saham, mencakup pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing. Perlakuan-perlakuan tersebut antara lain:

- a. Semua pemegang saham harus mempunyai kesempatan untuk memperoleh ganti rugi pelanggan yang efektif atas hak-hak mereka.
- b. Semua pemegang saham dari kelompok yang sama harus diperlakukan secara sama rata atau adil, seperti:
 - 1) Dalam setiap kelompok, semua pemegang saham harus mempunyai hak pemberian suara yang sama. Semua investor dapat memperoleh informasi tentang hak pemberian suara yang melekat pada seluruh kelompok saham sebelum saham tersebut dibeli. Setiap perubahan dalam hak pemberian suara harus tergantung pada suara pemegang saham.
 - 2) Suara harus diberikan oleh kustodian atau *nominees* dalam suatu keadaan sesuai dengan manfaat pemilik saham.
 - 3) Proses dan prosedur untuk rapat pemegang saham harus memungkinkan perlakuan yang sama bagi seluruh pemegang saham. Prosedur organisasi seharusnya tidak mengakibatkan terlalu sulit atau mahal untuk memberikan suara.
- c. Praktik-praktik *insider trading* dan *self dealing* yang bersifat penyalahgunaan harus dilarang.

- d. Anggota dewan komisaris (*board of directors*) dan manajer disyaratkan untuk mengungkapkan setiap kepentingan yang material dalam transaksi-transaksi atau hal-hal yang mempengaruhi organisasi.

Inti dari perlakuan terhadap seluruh pemegang saham adalah bahwa kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya perlakuan yang sama terhadap seluruh pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas dan asing. Prinsip ini juga mensyaratkan adanya perlakuan yang sama atas saham-saham yang berada dalam satu kelas, melarang praktik-praktik *insider trading* dan *self dealing*, dan mengharuskan anggota dewan komisaris untuk melakukan keterbukaan jika menemukan transaksi-transaksi yang mengandung benturan kepentingan (*conflict of interest*).

2.2.4. Tujuan Good Corporate Governance

Tujuan penerapan *Good Corporate Governance* berlandaskan Keputusan Menteri BUMN Nomor 117/M-MBU/2002 pasal 4 adalah:

1. Memaksimalkan organisasi dengan cara meningkatkan prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dapat dipercaya, bertanggung jawab, dan adil agar organisasi memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional.
2. Mendorong pengelolaan organisasi secara profesional, transparan dan efisien, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian *organ*.
3. Mendorong agar *organ* dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial

organisasi terhadap *stakeholders* maupun kelestarian lingkungan di sekitar organisasi.

4. Meningkatkan kontribusi organisasi dalam perekonomian nasional.
5. Meningkatkan iklim investasi nasional.
6. Menyukseskan program privatisasi organisasi.

Dengan demikian, penerapan pelaksanaan prinsip GCG secara optimal akan mampu mendorong peningkatan kinerja organisasi yang ada dan pada gilirannya memberikan *value creation* semua pihak yang terkait dengan organisasi.

Penerapan GCG bukanlah hal yang sulit. Bagi pihak luar, organisasi-organisasi yang dapat menerapkan GCG ini selalu menampilkan kinerja yang bagus, seperti penjualan yang meningkat laba bersih yang terus melonjak, dan ekspansi yang tidak pernah berhenti.

2.2.5. Manfaat *Good Corporate Governance*

Corporate governance yang tidak efektif merupakan salah satu penyebab utama terjadinya krisis ekonomi dan kegagalan pada berbagai perusahaan di Indonesia akhir-akhir ini. Penerapan *corporate governance* yang efektif dapat memberikan sumbangan yang penting dalam memperbaiki kondisi perekonomian, serta menghindari terjadinya krisis dan kegagalan serupa di masa depan.

Dengan melaksanakan *corporate governance*, menurut *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) (2001: 4), ada beberapa manfaat yang bisa diperoleh, antara lain:

1. Meningkatkan kinerja organisasi melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik, meningkatkan efisiensi operasional organisasi, serta lebih meningkatkan pelayanan.
2. Mempermudah diperolehnya dana pembiayaan yang lebih murah dan tidak rigid (karena faktor kepercayaan) yang pada akhirnya akan meningkatkan *corporate value*.
3. Mengembalikan kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.
4. Pemegang saham akan merasa puas dengan kinerja organisasi karena sekaligus akan meningkatkan *shareholders value* dan dividen. Khusus bagi BUMD akan dapat membantu penerimaan bagi APBD.

Selain manfaat tersebut, menurut Tunggal dan Tunggal (2002: 9), dengan menerapkan *corporate governance* yang baik akan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Perbaikan dalam komunikasi,
2. Memperkecil potensial benturan (konflik kepentingan),
3. Fokus pada strategi-strategi utama,
4. Peningkatan dalam produktivitas dan efisiensi,
5. Kesenambungan manfaat,
6. Promosi citra organisasi,
7. Peningkatan kepuasan pelanggan,
8. Perolehan kepercayaan investor,
9. Dapat mengukur target kinerja manajemen organisasi.

Dengan *corporate governance* yang baik, keputusan-keputusan penting organisasi tidak lagi hanya ditetapkan oleh satu pihak yang dominan (misalnya direksi), akan tetapi ditetapkan setelah mendapatkan masukan dari, dan dengan mempertimbangkan kepentingan berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Selain itu, *corporate governance* yang baik dapat mendorong pengelolaan organisasi yang lebih demokratis (karena melibatkan partisipasi banyak kepentingan), lebih *accountable* (karena ada sistem yang akan meminta pertanggungjawaban atas setiap tindakan), dan lebih transparan serta akan meningkatkan keyakinan bahwa organisasi dan organisasi lainnya dapat menyumbangkan manfaat tersebut dalam jangka panjang.

Menurut Eva dalam majalah Swasembada (2005: 30), manfaat GCG terasa signifikan. Dari sisi manajemen, dapat dilihat bahwa suasana kerja menjadi lebih nyaman dan teratur, artinya segala proses kerja berjalan mulus, terkontrol, dan tercipta kerja tim yang solid. Selain itu, penjualan bisa di atas pasar, profit meningkat, berbagai penghargaan dapat diperoleh, dan meningkatnya kepercayaan mitra. Dengan GCG, integritas organisasi lebih dipercaya pihak luar yang berkepentingan (*stakeholders*), memacu profesionalisme karyawan, kinerja keuangan yang cemerlang, serta stabilitas harga saham yang jempolan.

2.3. Kinerja Keuangan

Kinerja keuangan merupakan salah satu alat ukur yang digunakan oleh para pemakai laporan keuangan dalam mengukur atau menentukan sejauh mana kualitas organisasi. Kinerja suatu organisasi dapat dilihat melalui laporan keuangan organisasi

tersebut. Dari laporan keuangan tersebut, dapat diketahui keadaan finansial dan hasil-hasil yang telah dicapai organisasi selama periode tertentu.

2.3.1. Definisi Kinerja dan Penilaian Kinerja

Kinerja menurut Indra dalam bukunya yang berjudul *Akuntansi Sektor publik* (2001: 329), yaitu:

"Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu."

Pengertian kinerja menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002: 570) adalah kinerja mempunyai pengertian sesuatu yang dicapai: prestasi yang diperlihatkan: kemampuan kerja. Dalam bahasa Inggris, sering diartikan dengan *performance* yang mempunyai arti pelaksanaan.

Berdasarkan definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja sebagai prestasi kerja, pencapaian kerja atau unjuk kerja atau penampilan kerja dalam mewujudkan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Penilaian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002: 609), adalah penilaian mempunyai arti proses atau cara menilai. Dalam bahasa Inggris, sering diartikan dengan kata *measurement* yang berarti system pengukuran.

Menurut Mulyadi dalam bukunya yang berjudul *Akuntansi Manajemen* (2001: 415), definisi penilaian kinerja yaitu penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan karyawannya

berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengukuran maupun penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Dengan demikian, pengertian penilaian kinerja adalah suatu usaha formal yang dilaksanakan manajemen untuk mengevaluasi hasil-hasil dari aktivitas-aktivitas yang telah dilaksanakan oleh manajemen untuk mengevaluasi hasil-hasil dari aktivitas-aktivitas yang telah dilaksanakan dan dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.3.2. Tujuan dan Manfaat Penilaian Kinerja

Prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur akan mendorong pencapaian prestasi tersebut. Pengukuran prestasi yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus-menerus dan pencapaian tujuan di masa yang akan datang.

Tujuan pokok penilaian kinerja menurut Mulyadi (2001: 416), adalah untuk memotivasi karyawan dalam mencapai sasaran organisasi dan dalam mematuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya agar membuahkan tindakan dan hasil yang diinginkan. Standar perilaku dapat berupa kebijakan manajemen atau rencana formal yang dituangkan dalam anggaran.

Penilaian kinerja dilakukan untuk menekan perilaku yang tidak semestinya, untuk merangsang dan menegakkan perilaku yang semestinya diinginkan melalui umpan balik hasil kinerja pada waktunya, serta penghargaan.

Secara umum, tujuan suatu organisasi untuk mengadakan evaluasi kinerja adalah:

1. Menetapkan kontribusi masing-masing divisi atas organisasi secara keseluruhan maupun atas kontribusi dari masing-masing sub divisi, misalnya jenis produk, daerah pemasaran, golongan pelanggan dari suatu divisi (evaluasi ekonomis maupun evaluasi segmen).
2. Memberikan dasar untuk mengevaluasi kualitas kinerja masing-masing manajer divisi maupun kantor cabang (evaluasi manajerial).
3. Memutuskan para manajer divisi maupun kantor cabang supaya konsisten mengoperasikan divisi maupun kantor cabang, sehingga sesuai dengan tujuan pokok organisasi (evaluasi operasi).

Secara formal, produk akhir dari hasil pengukuran kinerja diwujudkan dalam suatu laporan yang disebut laporan kinerja. Menurut Mulyadi (2001: 416), penilaian kinerja mempunyai manfaat bagi manajemen, yaitu:

1. Mengelola operasi organisasi secara efektif dan efisien melalui pemotivasian karyawan secara maksimal.

Dalam pengelolaan organisasi, manajemen menetapkan sasaran yang akan dicapai di masa yang akan datang dalam suatu proses yang disebut dengan perencanaan. Pelaksanaan dari perencanaan tersebut memerlukan alokasi sumber daya secara efisien. Disamping itu, pelaksanaan rencana memerlukan pengendalian agar efektif dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Pelaksanaan rencana dapat ditempuh dengan cara memotivasi karyawan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Pelaksanaan rencana dengan cara ini dapat mencapai sasaran

organisasi secara efektif dan efisien dan dapat membangkitkan dorongan dalam diri setiap karyawan untuk mengerahkan usahanya dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi. Jika setiap karyawan memahami sasaran yang ditetapkan oleh organisasi dan setiap karyawan melaksanakan sasaran organisasi secara keseluruhan akan terjadi, yaitu memaksimalkan motivasi karyawan dalam mencapai sasaran organisasi dalam menetapkan tujuan pokok penilaian kinerja.

2. Membantu pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan karyawan, seperti promosi, transfer, dan pemberhentian.

Penilaian kinerja akan menghasilkan data yang dapat dipakai sebagai dasar pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan karyawan yang dinilai kinerjanya. Jika manajemen puncak akan memutuskan promosi manajer ke jabatan yang lebih tinggi, maka data hasil evaluasi kinerja yang diselenggarakan secara periodik akan sangat membantu manajemen puncak dalam memilih manajer yang memiliki kepantasan untuk dipromosikan. Begitu pula dalam pengambilan keputusan penghentian kerja sementara, transfer, dan pemutusan hubungan kerja permanen, manajemen puncak memerlukan data hasil evaluasi kinerja sebagai salah satu informasi penting yang dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan tersebut.

3. Mengidentifikasi kebutuhan peralatan dan pengembangan karyawan dan untuk menyediakan kriteria seleksi dan evaluasi program pelatihan karyawan.

Jika manajemen organisasi tidak mengenal kekuatan dan kelemahan karyawan yang dimilikinya, maka akan sulit bagi manajemen untuk mengevaluasi dan memilih program pelatihan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan karyawan.

Dalam masa kerjanya, organisasi mempunyai kewajiban untuk mengembangkan karyawannya agar mereka selalu dapat menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan bisnis yang senantiasa berubah dan berkembang. Hasil penilaian kinerja dapat digunakan untuk mengidentifikasi kelemahan karyawan dan untuk mengantisipasi keahlian dan keterampilan yang dituntut oleh pekerjaan agar dapat memberikan respon yang memadai terhadap perubahan dalam lingkungan bisnis di masa yang akan datang. Hasil penilaian kinerja juga dapat menyediakan kriteria untuk memilih program pelatihan karyawan yang memenuhi kebutuhan karyawan dan untuk mengevaluasi kesesuaian program pelatihan karyawan dengan kebutuhan karyawan.

4. Menyediakan umpan balik bagi karyawan mengenai bagaimana atasan mereka menilai kinerja mereka.

Dalam organisasi organisasi, manajemen puncak mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada manajemen di bawah mereka. Dengan pengukuran kinerja ini, manajemen puncak memperoleh umpan balik mengenai pelaksanaan wewenang yang dilakukan oleh manajemen tingkat bawah. Berdasarkan hasil penilaian kinerja ini, manajemen puncak memberikan penilaian terhadap kinerja manajemen bawah.

5. Menyediakan suatu dasar bagi distribusi penghargaan.

Penghargaan dapat digolongkan ke dalam dua kelompok, yaitu penghargaan intrinsik dan penghargaan ekstrinsik. Penghargaan intrinsik dapat berupa rasa puas diri yang diperoleh seseorang yang telah berhasil menyelesaikan pekerjaannya dengan baik dan telah mencapai sasaran tertentu, sedangkan penghargaan ekstrinsik dapat berupa kompensasi yang diberikan kepada karyawan, yaitu baik kompensasi

yang bersifat langsung, tidak langsung, maupun non keuangan. Kompensasi langsung adalah pembayaran langsung berupa gaji atau upah pokok, honorarium lembur dan hari libur, pembagian laba, pembagian saham, dan berbagai bonus lainnya. Penghargaan tidak langsung adalah pembayaran untuk kesejahteraan karyawan, seperti asuransi kecelakaan, asuransi hari tua, honorarium liburan, dan tunjangan masa sakit, sedangkan penghargaan non keuangan dapat berupa sesuatu yang ekstra yang diberikan oleh organisasi kepada karyawan, seperti ruang kerja yang memiliki lokasi istimewa, tempat parkir khusus, dan lain-lain.

2.3.3. Penilaian Kinerja Keuangan

Kinerja keuangan dapat diartikan sebagai prestasi organisasi atau organisasi yang dinilai secara kuantitatif dalam bentuk uang yang dilihat, baik dari segi pengelolaan, pergerakan maupun tujuannya. Kinerja keuangan organisasi yang tergambar dalam laporan keuangan menjadi perhatian utama bagi para pemakai laporan keuangan tersebut. Oleh karena itu, manajemen organisasi harus berusaha untuk meningkatkan kinerjanya dari periode ke periode.

Menurut Rico dan Rudy (2003: 11), analisis kinerja keuangan yang dilakukan pada dasarnya untuk melakukan evaluasi kinerja di masa lalu dan melakukan berbagai analisis, sehingga diperoleh posisi keuangan organisasi yang mewakili realitas organisasi dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut. Berdasarkan evaluasi yang dilakukan terhadap kinerja di masa-masa yang lalu, dapat dilakukan prediksi terhadap kinerja organisasi di masa depan, sehingga evaluasi untuk nilai organisasi dapat dilakukan untuk melakukan berbagai keputusan-keputusan investasi

(termasuk kredit) yang harus dilakukan saat ini.

Dalam upaya menilai kondisi kesehatan organisasi melalui tingkat kinerjanya serta melihat perkembangan suatu organisasi, seorang analisis laporan keuangan memerlukan alat ukur yang dapat membantu pekerjaannya. Salah satu alat ukur laporan keuangan yang sering digunakan adalah analisis rasio keuangan.

2.3.4. Analisis Kinerja Keuangan

Dalam menganalisis kinerja keuangan organisasi, organisasi dapat menggunakan suatu teknik analisis rasio menurut Munawir (2002: 37), adalah suatu metode analisis untuk mengetahui hubungan dari pos-pos tertentu dalam neraca atau laporan laba rugi secara individu atau kombinasi dari kedua laporan tersebut.

Metode dan teknik analisis manapun yang digunakan, kesemuanya itu menganalisis laporan keuangan, dan setiap metode analisis mempunyai metode yang sama yaitu untuk membuat agar data lebih mudah dimengerti sehingga dapat digunakan sebagai dasar pembuat keputusan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Dalam menganalisis kinerja keuangan dapat menggunakan analisis *Return on Investment* (ROI) dimana dalam analisis laporan keuangan mempunyai arti yang penting sebagai salah satu teknik analisis yang lazim digunakan oleh pimpinan organisasi untuk mengukur efektifitas dari keseluruhan operasi organisasi. Pengertian ROI menurut Munawir (2002: 89) adalah salah satu bentuk dari rasio *profitabilitas* yang dimaksudkan untuk dapat mengukur kemampuan organisasi dengan keseluruhan dana yang ditanamkan dalam aktiva yang digunakan untuk operasi organisasi dan untuk menghasilkan keuntungan.

Sedangkan menurut Dwi dan Rifka (2002:86) ROI adalah suatu rasio dalam analisis laporan keuangan yang mengukur tingkat kembalian investasi yang telah dilakukan, baik dengan menggunakan total aktiva yang dimiliki organisasi tersebut maupun dengan menggunakan dana yang berasal dari pemilik modal.

ROI merupakan terminologi yang luas dari rasio yang digunakan untuk mengukur hubungan antara laba yang diperoleh dan investasi yang digunakan untuk menghasilkan laba tersebut.

Sesuai dengan investasi mana yang digunakan, rasio ini dibagi menjadi dua, yaitu *Return on Total Asset* (ROA) dan *Return on Equity* (ROE).

1. *Return on Total Asset* (ROA)

Menurut Dwi dan Rifka (2002:88), adalah suatu rasio yang mengukur kemampuan organisasi dalam memanfaatkan aktiva untuk memperoleh laba. Rasio ini mengukur tingkat pengembalian investasi yang telah dilakukan organisasi dengan menggunakan seluruh Aktiva atau dana yang dimiliki.

Rumus yang digunakan adalah:

$$ROA = \frac{EBIT}{TOTAL ASSET} \times 100\%$$

2. *Return on Equity* (ROE)

Menurut Dwi dan Rifka (2002:89), adalah rasio yang mengukur kemampuan organisasi dalam menghasilkan laba bersih dari modal sendiri yang digunakan oleh organisasi, sehingga ROE ini ada yang menyebut sebagai rentabilitas modal sendiri.

Rumus yang digunakan adalah:

$$ROE = \frac{EAT}{TOTAL EQUITY} \times 100\%$$

Menurut Helfert (2002:89), menyatakan bahwa pengukuran, *net income after tax* terhadap total aktiva menunjukkan kemampuan manajemen dalam menjalankan usaha dengan cakup dengan menilai seberapa dan memerhatikan peningkatan efisiensi di sektor produksi dan penjualan dan kebijaksanaan investasinya. Rasio atas total aktiva pada dasarnya memperlihatkan efektifitas biaya atau harga suatu usaha secara keseluruhan. Hasil ROI yang semakin besar pada suatu organisasi tersebut, yang pada akhirnya akan memberikan return yang lebih besar kepada investor. Kegunaan rasio ROI menurut Munawir (2002: 91), dikemukakan sebagai berikut:

1. Sebagai salah satu kegunaan yang prinsipil adalah sifatnya yang menyeluruh. Apabila pihak manajemen menggunakan teknik analisis ROI akan dapat mengukur efisiensi penggunaan modal yang bekerja, efisiensi produksi, dan efisiensi bagian penjualan.
2. Apabila organisasi dapat mempunyai data industri sehingga dapat diperoleh rasio industri maka analisis dapat dibandingkan penggunaan modal pada organisasi lain yang sejenis, sehingga dapat diketahui apakah organisasi berada dibawah, sama atau diatas rata-ratanya, dengan demikian dapat diketahui kelemahannya dan apa yang sudah kuat dalam organisasi tersebut dibandingkan dengan organisasi lain yang sejenis.
3. Analisis ROI dapat digunakan untuk mengukur keuntungan dan masing-masing produk yang dihasilkan oleh organisasi.
4. ROI berguna untuk keperluan control dan perencanaan, misalnya ROI dapat digunakan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan apabila organisasi akan melakukan ekspansi.

Pihak manajemen memiliki kepentingan akan analisis ini dalam menilai efisiensi suatu usaha. Evaluasi kinerja merupakan analisis dan interpretasi keberhasilan atau kegagalan pencapaian kinerja. Evaluasi agar dikaitkan dengan sumberdaya (input) yang berada dibawah wewenangnya seperti sumber daya manusia, dana atau keuangan, sarana dan prasarana, atau metode kerja dan hal lainnya yang berkaitan, tujuannya adalah dapat diketahui dengan pasti apakah pencapaian kinerja yang tidak sesuai (kegagalan), disebabkan oleh faktor input yang kurang mendukung (kegagalan manajemen).

2.4. Pengaruh Penerapan Prinsip *Good Corporate Governance* terhadap Kinerja Keuangan

Pada dasarnya, organisasi adalah lembaga yang didirikan oleh pemilik untuk kepentingan tertentu. Salah satu kepentingan pokok pemegang saham (*shareholders*) adalah bahwa organisasi harus memupuk keuntungan (*profit motive*), sehingga dapat meningkatkan nilai organisasi bagi keuntungan para pemegang saham.

Kinerja keuangan suatu organisasi ditentukan sejauh mana keseriusannya menerapkan *good corporate governance*. Di dalam majalah SWA (2001: 29), menyebutkan bahwa sebanyak 25 organisasi peringkat teratas yang menerapkan *good corporate governance* dengan baik secara tidak langsung menaikkan nilai sahamnya. Secara teoritis praktik *good corporate governance* dapat meningkatkan kinerja keuangan mereka, mengurangi resiko yang mungkin dilakukan oleh dewan dengan keputusan yang menguntungkan sendiri, umumnya *good corporate governance* dapat meningkatkan kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya

yang akan berdampak terhadap kinerjanya.

Dalam menjalankan aktivitasnya, organisasi melakukan interaksi secara kelembagaan dengan pihak-pihak lain yang terkait dengan organisasi. Dalam interaksi tersebut, terdapat berbagai kepentingan yang mungkin dan seringkali tidak sejalan dengan kepentingan pokok pemegang saham, termasuk diantaranya kepentingan yang dimiliki karyawan, pemasok, pelanggan, distributor, pesaing, pemerintah serta masyarakat yang ikut memberikan kontribusi terhadap keberhasilan organisasi dan yang ikut pula menanggung dampak dari kegiatan operasional organisasi. Mereka adalah *stakeholders* yang mempunyai kepentingan dalam kemakmuran organisasi tersebut. Oleh karena itu, organisasi harus mengupayakan keseimbangan dengan memperhatikan tidak hanya kepentingan *shareholders* saja tetapi juga *stakeholders* untuk mempertahankan eksistensinya dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat.

Menurut Setyawan (2006: 28), bahwa pemegang saham saat ini sangat aktif dalam meninjau kinerja organisasi karena mereka menganggap bahwa *good corporate governance* yang lebih baik akan memberikan imbalan hasil yang lebih tinggi bagi mereka. Penerapan *good corporate governance* yang baik berfokus pada proses manajemen resiko dan pengendalian internal yang efektif akan meningkatkan kinerja dan daya saing serta kreatifitas nilai organisasi yang pada nantinya dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut Setyawan (2006: 46) prinsip-prinsip GCG mengatur hal-hal yang terkait dengan:

1. Transparansi (*Transparency*)

Dalam hubungannya dengan meningkatkan kinerja organisasi, prinsip ini mengatur bagaimana pihak manajemen dapat memajemen resiko untuk memastikan seluruh resiko dapat dikelola pada waktu yang dapat ditolerir yang akan mempengaruhi kinerja organisasi itu sendiri. Selain itu, dalam prinsip ini mengatur pengembangan teknologi informasi, memastikan penilaian kinerja yang terbaik, serta proses pengambilan keputusan yang efektif oleh pihak komisaris dan manajemen dimana keputusan ini dapat terkait dengan kinerja organisasi yang mengarahkan pada kinerja baik. Inti dari prinsip ini adalah meningkatkan keterbukaan dari kinerja organisasi secara teratur dan tepat waktu serta benar.

2. Kemandirian (*Independency*)

Hubungannya dengan peningkatan kinerja keuangan organisasi, yaitu prinsip ini mengatur tentang bagaimana organisasi harus mampu menghindari terjadinya dominasi yang tidak wajar oleh *stakeholders*. Pengelola organisasi tidak boleh terpengaruh oleh kepentingan sepihak. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa organisasi dalam menjalankan fungsi, tugas dan tanggung jawab dewan komisaris, direksi, atau pihak-pihak yang diberi tugas untuk mengelola kegiatan organisasi bebas dari tekanan atau pengaruh, baik dari dalam maupun dari luar organisasi yang tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dalam pengelolaannya organisasi lebih meyakini dan lebih percaya pada dirinya sendiri dan lebih mengetahui keputusan yang terbaik yang harus diambil organisasi, sehingga

kinerjanya akan lebih terpercaya, akurat, dan menghindari proses penilaian kelayakan yang tidak *fair* dan juga akan menghindarkan masalah finansial.

3. Akuntabilitas (*Accountability*)

Prinsip ini mengatur bagaimana sebaiknya organisasi membentuk komite audit untuk memperkuat fungsi pengawasan intern oleh komisaris. Peran audit intern ini dapat membantu dalam memperbaiki kinerja organisasi. Para auditor intern ini akan memberikan masukan kepada pihak manajemen atas kesalahan dan kekurangan yang akan datang dalam mengelola organisasi pada periode yang lalu agar dapat diperbaiki untuk masa yang akan datang. Dalam prinsip ini, pemegang saham atau pemilik modal tidak diperkenankan mencampuri kegiatan operasional organisasi yang menjadi tanggung jawab direksi sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar organisasi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akuntabilitas merupakan salah satu solusi untuk menyelesaikan masalah *agency problem* antara direksi dan audit. Akuntabilitas juga dapat dicapai melalui pengawasan efektif yang didasarkan pada keseimbangan kewenangan antara pemegang saham, komisaris, dan direksi. Praktik audit yang sehat dan independen mutlak diperlukan untuk menunjang akuntabilitas organisasi. Hal ini dapat dilakukan, antara lain dengan mengefektifkan komite audit.

4. Pertanggungjawaban (*Responsibility*)

Prinsip ini mengatur pemenuhan tanggung jawab organisasi sebagai entitas bisnis dalam masyarakat kepada seluruh *stakeholders* yang mencakup hal-hal yang terkait dengan pengaturan hubungan antara organisasi dengan seluruh *stakeholder* (keseimbangan eksternal) untuk mewujudkan organisasi sebagai *good corporate*

citizen. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa organisasi akan menjadi profesional dan penuh etika, menghindari penyalahgunaan kekuasaan, sehingga akan meningkatkan kinerja organisasi. Organisasi yang bertanggung jawab mempunyai tanggung jawab untuk mematuhi hukum dan perundang-undangan yang berlaku, termasuk ketentuan yang mengatur masalah lingkungan hidup, perlindungan konsumen, perpajakan, ketenagakerjaan, larangan monopoli dan praktik persaingan yang tidak sehat, kesehatan dan keselamatan kerja, dan peraturan lainnya yang mengatur kehidupan organisasi dalam menjalankan aktivitas usaha.

5. Kewajaran (*Fairness*)

Prinsip ini mengatur bagaimana menetapkan peran dan tanggung jawab komisaris dan manajemen dalam mengelola masing-masing pusat pertanggungjawabannya. *Fairness* meliputi kejelasan hak-hak pemegang saham untuk melindungi kepentingan pemegang saham, termasuk perlindungan terhadap pemegang saham minoritas dari kecurangan, seperti praktik *insider* yang merugikan atau dari keputusan direksi atau pemegang saham mayoritas yang merugikan kepentingan pemegang saham secara keseluruhan, sehingga kinerja organisasi akan lebih stabil karena para pemegang saham mengetahui secara detail seluruh informasi organisasi, baik mengenai RUPS, Dewan Komisaris dan Direksi, struktur modal organisasi, kebijakan dividen organisasi, dan lain-lain. Oleh karena itu, organisasi akan selalu berusaha untuk meningkatkan dan mengevaluasi kinerjanya, sehingga dengan demikian para investor tidak akan ragu untuk menanamkan modalnya dan dapat mengambil sikap yang diperlukan.

Corporate governance merupakan proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis dan urusan-urusan organisasi dalam rangka meningkatkan kemakmuran bisnis dan akuntabilitas organisasi dengan tujuan utamanya adalah mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* yang lain.

Kepercayaan investor dan efisiensi pasar sangat tergantung dari pengungkapan kinerja organisasi secara akurat dan tepat waktu. Agar bernilai di pasar modal global, informasi tersebut harus jelas, konsisten, dan dapat diperbandingkan serta menggunakan standar akuntansi yang diterima di seluruh dunia.

Dengan adanya prinsip-prinsip GCG, maka laporan keuangan yang dihasilkan dapat diungkapkan secara transparan dan akurat, sehingga dapat membantu investor dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dalam suatu organisasi untuk mengambil keputusan, sehingga dapat meningkatkan kinerja keuangan organisasi.

Juga jika dilanjutkan dengan tujuan GCG pada BUMD, salah satunya meningkatkan kontribusi BUMD dalam perekonomian daerah serta meningkatkan iklim investasi nasional yang bisa diartikan sebagai tingkat kinerja BUMD yang baik.

Dari pernyataan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dengan diterapkannya prinsip-prinsip GCG di organisasi, maka pihak-pihak yang terkait di organisasi memiliki tanggung jawab yang jelas sesuai dengan peraturan yang berlaku, sehingga dapat mendorong pengelolaan organisasi yang lebih demokratis (karena melibatkan partisipasi banyak kepentingan), lebih *accountable* (karena ada sistem yang akan meminta pertanggungjawaban atas setiap tindakan), lebih transparan, serta akan meningkatkan keyakinan bahwa organisasi dan organisasi lainnya dapat

menyumbangkan manfaat tersebut dalam jangka panjang. Dalam hal ini, kinerja organisasi akan meningkat, sehingga prinsip *good corporate governance* diharapkan dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan yang pada akhirnya meningkatkan kepercayaan pemakai laporan keuangan, termasuk investor.

2.5. Hipotesis

Good corporate governance merupakan seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus (pengelola) organisasi, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan organisasi, dengan tujuan untuk meningkatkan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan. Jika pelaksanaan *good corporate governance* tersebut dapat berjalan dengan efektif dan efisien maka seluruh proses aktivitas organisasi akan berjalan dengan baik, sehingga hal-hal yang berkaitan dengan kinerja organisasi baik yang sifatnya kinerja finansial maupun kinerja *non finansial* akan juga turut membaik (Brown and Caylor, 2004).

Berdasarkan pada permasalahan penelitian, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

“Jika penerapan *Good Corporate Governance* (GCG) dilaksanakan dengan baik maka Kinerja Keuangan RSUD akan meningkat.”