

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

Administrasi Publik merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *public administration*. Dalam mendefinisikan pengertian administrasi publik, banyak pakar yang mengemukakan pendapatnya berdasarkan sudut pandang yang berbeda-beda. Menurut Waldo dalam Zauhar (1996: 31) telah mengungkapkan 2 jenis definisi dari administrasi publik, yaitu (1) *public administration is the organization and management of men and materials to achieve the purposes of government*, administrasi publik didefinisikan sebagai sebuah pengelolaan sumber daya manusia dan non manusia untuk mencapai tujuan pemerintahan, (2) *public administration is the art and science of management as applied to affairs of state*, administrasi publik dianggap sebagai bidang kajian intelektual dan juga sebagai aktivitas pengelola masalah kenegaraan.

Definisi lain administrasi publik dijelaskan oleh Nigro dan Nigro dalam Keban (2004: 5-6) yang menyatakan bahwa:

“Administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif dan eksekutif; mempunyai suatu peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik; yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta; dan berkaitan erat dengan beberapa kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Definisi ini lebih menekankan pada proses institusional yaitu bagaimana usaha kerjasama kelompok sebagai kegiatan publik yang benar-benar berbeda dari kegiatan swasta.”

Menurut Keban (2004: 8) cakupan atau ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan atau dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu dengan adanya administrasi publik diharapkan mampu mengatasi permasalahan yang ada di masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat Chandler dan Plano dalam Keban (2004:3) sebagai suatu disiplin ilmu administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan.

### **B. Good Governance**

Pentingnya penerapan *Good Governance* di beberapa negara sudah mulai meluas ± tahun 1980, dan di Indonesia *Good Governance* mulai dikenal secara lebih dalam ± tahun 1990 sebagai wacana penting yang muncul di berbagai pembahasan baik di lingkungan pemerintahan, swasta maupun masyarakat (Sedarmayanti, 2012:1). UNDP dalam Sedarmayanti (2012:2) mengemukakan bahwa:

“*Good Governance* dalam sektor publik merupakan suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholders*, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial, politik dan pemanfaatan beragam sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas”.

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengemukakan bahwa *Good Governance* merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif, serta solid dan bertanggung jawab, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif

di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Lebih lanjut menurut Wahyudi dan Azheri (2008: 134) secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *Good Governance* yaitu:

- a. Praktek *Good Governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non pemerintahan untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi diantara aktor dan lembaga pemerintah dengan non pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar.
- b. Dalam praktek *Good Governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting.
- c. Praktek *Good Governance* adalah praktek pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktek pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

UNDP dalam Sinambela (2006: 48), para *stakeholder* yg berperan sebagai pelaku *Good Governance* yaitu:

- a. Negara atau pemerintah (*government*)
  1. Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil
  2. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
  3. Menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*
  4. Menegakkan hak asasi manusia
  5. Melindungi lingkungan hidup
  6. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan
- b. Sektor privat (*private sector*)
  1. Menjalankan industri
  2. Menciptakan lapangan kerja
  3. Menyediakan insentif bagi pegawai
  4. Meningkatkan standar hidup masyarakat
  5. Memelihara lingkungan hidup
  6. Menaati peraturan
  7. Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat
  8. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM
- c. Masyarakat madani (*civil society*)
  1. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi
  2. Mempengaruhi kebijakan publik
  3. Sebagai sarana *chek and balance* pemerintah

4. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah
5. Mengembangkan sumber daya manusia
6. Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa penerapan *Good Governance* merupakan sistem pemerintahan yang baik dengan melibatkan 3 (tiga) *stakeholder* yang ada yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Oleh karena itu dengan adanya penerapan *Good Governance*, pemerintah tidak hanya bekerja sendiri namun ada pihak swasta dan masyarakat yang dilibatkan dalam sistem pemerintahan yang ada dimana *stakeholder* yang lain turut mewarnai program-program dan kebijakan pemerintah.

### **C. *Good Corporate Governance***

Penerapan *Good Corporate Governance* merupakan salah satu solusi yang digunakan dalam rangka meningkatkan kinerja dan daya saing perusahaan milik pemerintah maupun perusahaan swasta.

#### **1. Latar belakang *Good Corporate Governance* (GCG)**

Konsep *corporate governance* dapat dikatakan sebagai kelanjutan dari teori agensi yang berkaitan dengan fenomena terpisahnya kepemilikan perusahaan dengan pengelolaan khususnya pada perusahaan besar yang modern. Pengertian *principal* dari *agency theory* adalah pihak-pihak yang menyerahkan sebagian atau seluruh *wealth*-nya untuk dikembangkan oleh pihak lain (Ariyoto,2000).

Asumsi yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Dalam mengambil keputusan seluruh individu bisa mengambil keputusan yang menguntungkan dirinya sendiri. Karena itu agen yang mendapat kewenangan dari *principal* akan memanfaatkan kesempatan tersebut untuk dirinya sendiri.
2. Individu mempunyai jalan pikiran yang rasional sehingga mampu membangun ekspektasi yang tidak bias.

Dengan perkembangan beberapa ahli, digunakan konsep *Good Corporate Governance* (GCG) dalam perusahaan. Diharapkan dengan adanya konsep ini perusahaan mampu memberikan umpan balik yang positif bagi semua pihak yang berkepentingan. Menurut (Dahlan,2003) terdapat beberapa alasan mengenai alasan pentingnya *Good Corporate Governance* antara lain adalah:

1. Krisis Moneter yang Melanda Asia

Selain instabilitas pasar finansial internasional dan krisis tukar, faktor-faktor yang menjadi pendorong munculnya krisis moneter adalah adanya beberapa kelemahan struktural dalam ekonomi negara-negara di Asia khususnya Asia Timur, misalnya *moral hazard*, kroni kapitalisme, hilangnya supervisi dan regulasi yang prudensial, serta lemahnya *corporate governance*. Dan dari beberapa faktor tersebut diakui dan dipersepsikan memiliki kontribusi yang cukup besar terhadap merebaknya krisis moneter ini adalah lemahnya *corporate governance* dan kurangnya supervisi finansial.

2. Meningkatkan Tuntutan Akuntabilitas

Secara sederhana, kepentingan pihak yang memiliki kontrol efektif terhadap suatu perusahaan dapat berbeda dari kepentingan pihak luar yang men-suplay dana (kreditur). Masalah *principal* agen ini muncul karena adanya pemisahan antara kepemilikan dan kontrol, serta anatar *outsider* dan *insider* perusahaan. Ketika tidak terdapat proteksi terhadap *good governance* maka asumsi ekonomi dan kesulitan monitoring akan muncul dan menimbulkan pemberi modal kehilangan kontrol terhadap perusahaan sehingga akan menjadi beresiko dan mahal bagi pemberi modal, untuk memproteksi dirinya sendiri dari perilaku *opportunistic* manajer. Tanpa proteksi yang signifikan bagi pemberi modal eksternal maka pihak yang mengontrol perusahaan (manajer) dapat menggunakan posisi mereka untuk kepentingannya dengan mengorbankan kinerja dan nilai perusahaan jangka panjang. Konsekuensi logis dari lemahnya *corporate governance* ini adalah

semakin sulitnya perusahaan memperoleh sumber pendanaan dari luar karena pemberi modal kehilangan proteksi terhadap *corporate governance*.

### 3. Munculnya pasar global

Paham globalisasi telah menggema diseluruh dunia. Perkembangan ini turut mempengaruhi kondisi pasar dan investasi yang ada. Munculnya tuntutan globalisasi turut mendorong para investor besar untuk mencari peluang investasi yang atraktif diluar pasar domestik mereka. Di samping untuk mencari pasar baru dan menggeruk keuntungan yang lebih besar, ekspansi ke manca negara ini juga ditujukan untuk membuat portofolio sehingga resiko geografis yang mereka hadapi semakin kecil. Dalam melakukan hal ini mereka dituntut adanya standart pelaporan yang konsisten dan menuntut perlakuan yang adil terhadap kepentingan pemegang saham. Dengan kata lain bahwa munculnya pasar global telah meningkatkan tuntutan pelaksanaan *Good Corporate Governance*.

## 2. Pengertian *Good Corporate Governance* (GCG)

Menurut *Organization For Economic Cooperation And Development* (OECD)

dalam Surya dan Yustiavandana (2006:24) mendeskripsikan *Good Corporate Governance* (GCG) yaitu:

*Good Corporate Governance* (GCG) sebagai sekumpulan hubungan antara pihak manajemen perusahaan, *board*, pemegang saham, dan pihak lain yang mempunyai kepentingan dengan perusahaan. *Good Corporate Governance* (GCG) juga mensyaratkan adanya struktur perangkat untuk mencapai tujuan dan pengawasan atas kinerja. *Good Corporate Governance* (GCG) yang baik dapat memberikan rangsangan bagi *board*, dan manajemen untuk mencapai tujuan yang merupakan kepentingan perusahaan dan pemegang saham harus memfasilitasi pengawasan yang efektif sehingga mendorong perusahaan menggunakan sumber daya yang lebih efisien.

Menurut *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) dalam

Sedarmayanti (2012:53) *Corporate Governance* adalah:

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 (*stakeholder*).

Lebih lanjut pada Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara menyebutkan GCG adalah prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha. Sedangkan Sutedi (2011:2) mendefinisikan *Good Corporate Governance* sebagai suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai tambah (*value added*) untuk semua *stakeholder*. Ada dua hal yang ditekankan dalam konsep ini, pertama pentingnya hak pemegang saham untuk memperoleh informasi dengan benar (akurat) dan tepat pada waktunya dan kedua, kewajiban perusahaan untuk melakukan pengungkapan (*disclosure*) secara akurat, tepat waktu dan transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan dan *stakeholder*.

### **3. Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance***

Pada prinsipnya *corporate governance* menyangkut kepentingan para pemegang saham, perlakuan yang sama terhadap para pemegang saham, peranan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam *corporate governance*, transparansi dan penjelasan, serta peranan Dewan Komisaris dan Komite Audit. *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, telah mengembangkan *The OECD Principles of Corporate Governance* pada bulan April 1988. Prinsip-prinsip utama dari *Good Corporate Governance* yang menjadi indikator, sebagaimana ditawarkan oleh *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* dalam Bapepam (2006:12-14) adalah :

## 1. Menjamin Kerangka Dasar *Corporate Governance* yang efektif

Prinsip ini menekankan pada hal-hal untuk memastikan bahwa dasar atau basis bagi pengembangan kerangka *Corporate Governance* yang efektif. Secara umum prinsip ini menyatakan bahwa:

“*Corporate Governance* harus dapat mendorong terciptanya pasar yang transparan dan efisien, sejalan dengan perundangan dan peraturan yang berlaku, dan dapat dengan jelas memisahkan fungsi dan tanggungjawab otoritas-otoritas yang memiliki pengaturan, pengawasan, dan penegakan hukum”

Dalam rangka memastikan terciptanya kerangka *Corporate Governance* yang efektif diperlukan kerangka hukum yang efektif. Selanjutnya pengaturan dan kelembagaan yang ada juga harus dapat menjamin semua pihak dalam menjalankan kegiatannya. Kerangka *Corporate Governance* ini biasanya mengandung unsur-unsur perundang-undangan, peraturan pelaksana, peraturan lain yang disusun berdasarkan aturan *Self-Regulatory*, komitmen-komitmen antar pihak yang disepakati, dan paktik bisnis yang lazim di suatu negara atau wilayah. Selanjutnya, unsur-unsur tersebut sangat dipengaruhi oleh keadaan suatu negara terkait dengan sejarah dan budaya negara tersebut. Oleh karena itu, kerangka *Corporate Governance* ini tentunya juga akan memerlukan penyesuaian berdasarkan keadaan dan latar belakang negara yang bersangkutan.

## 2. Hak-hak Pemegang Saham dan Fungsi-fungsi Penting Kepemilikan Saham

Kerangka yang dibangun dalam *corporate governance* harus mampu melindungi hak-hak para pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas. Hak-hak tersebut mencakup hak dasar pemegang saham yaitu:

- a) Hak untuk memperoleh jaminan keamanan atas metode pendaftaran kepemilikan
  - b) Hak untuk mengalihkan atau memindahtangankan kepemilikan saham
  - c) Hak untuk memperoleh informasi yang relevan tentang perusahaan secara berkala dan teratur
  - d) Hak untuk ikut berpartisipasi dan memberikan suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)
  - e) Hak untuk memilih anggota dewan komisaris dan direksi
  - f) Hak untuk memperoleh pembagian laba perusahaan.
3. Perlakuan yang sama terhadap Pemegang Saham

Pada prinsip ini ditekankan perlunya persamaan perlakuan kepada seluruh pemegang saham termasuk pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing. Prinsip ini menekankan pentingnya kepercayaan investor di pasar modal. Untuk itu industri pasar modal harus dapat melindungi investor dari perlakuan yang tidak benar yang mungkin dilakukan oleh manajer, dewan komisaris, dewan direksi atau pemegang saham utama perusahaan. Pada praktiknya pemegang saham utama perusahaan mempunyai kesempatan yang lebih banyak untuk memberikan pengaruhnya dalam kegiatan operasional perusahaan. Dari praktik ini, seringkali transaksi yang terjadi memberikan manfaat hanya kepada pemegang saham utama atau bahkan untuk kepentingan direksi dan komisaris.

#### 4. Peranan *Stakeholder* dalam *Corporate Governance*

Para pemangku kepentingan (*stakeholder*) seperti investor, karyawan, kreditur dan pemasok memiliki sumberdaya yang dibutuhkan oleh perusahaan. Sumberdaya yang dimiliki oleh stakeholder tersebut harus dialokasikan secara efektif untuk meningkatkan efisiensi dan kompetisi perusahaan dalam jangka panjang. Alokasi yang efektif dapat dilakukan dengan cara memelihara dan mengoptimalkan kerja sama para stakeholder dengan perusahaan. Hal tersebut dapat tercapai dengan penerapan kerangka *corporate governance* dalam pengelolaan perusahaan yaitu dengan adanya jaminan dari perusahaan tentang perlindungan kepentingan para pemangku kepentingan baik melalui perundang-undangan maupun perjanjian.

#### 5. Keterbukaan dan Transparansi

Pada prinsip ini ditegaskan bahwa kerangka kerja *corporate governance* harus memastikan bahwa keterbukaan informasi yang tepat waktu dan akurat dilakukan atas semua hal yang material berkaitan dengan perusahaan, termasuk di dalamnya keadaan keuangan, kinerja, kepemilikan dan tata kelola perusahaan. Dalam rangka perlindungan kepada pemegang saham, perusahaan berkewajiban untuk melakukan keterbukaan (*disclosure*) atas informasi atau perkembangan yang material baik secara periodik maupun secara insidental. Pengalaman di banyak negara yang mempunyai pasar modal yang aktif menunjukkan bahwa keterbukaan menjadi alat yang efektif dalam rangka mempengaruhi perilaku perusahaan dan perlindungan investor. Keyakinan yang kuat di pasar modal dengan sendirinya akan menarik investor untuk menanamkan modalnya.

## 6. Tanggung Jawab Dewan Komisaris dan Direksi

Prinsip ini berkaitan dengan tanggung jawab dewan komisaris dan direksi perusahaan. Dalam prinsip ini dinyatakan bahwa kerangka kerja tata kelola perusahaan harus memastikan pedoman strategis perusahaan, monitoring yang efektif terhadap manajemen oleh dewan, serta akuntabilitas dewan terhadap perusahaan dan pemegang saham. Menurut prinsip ini, tanggung jawab dewan yang utama adalah memonitor kinerja manajerial dan mencapai tingkat imbal balik (*return*) yang memadai bagi pemegang saham. Di lain pihak, dewan juga harus mencegah timbulnya benturan kepentingan dan menyeimbangkan berbagai kepentingan di perusahaan.

Sedangkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) berdasarkan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-01/MBU/2011 adalah sebagai berikut:

- a. Transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi yang relevan mengenai perusahaan.
- b. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organisasi sehingga pengelolaan perusahaan dapat terlaksana secara efektif.
- c. Pertanggungjawaban (*responsibility*), yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat

- d. Kemandirian (*independency*), yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat
- e. Kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak Pemangku Kepentingan (*stakeholder*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut menurut Sutedi (2011:11-12) ada beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam *corporate governance*, yaitu sebagai berikut:

1. Transparansi

Penyediaan informasi yang memadai, akurat, dan tepat waktu kepada stakeholders harus dilakukan oleh perusahaan agar dapat dikatakan transparan. Pengungkapan yang memadai sangat diperlukan oleh investor dalam kemampuannya untuk membuat keputusan terhadap risiko dan keuntungan dari investasinya. Pengungkapan masalah yang khusus berhubungan dengan kompleksnya organisasi dari konglomerat. Kurangnya pernyataan keuangan yang menyeluruh menyulitkan pihak yang menumpuk dalam tingkat yang mengkhawatirkan. Kurangnya informasi akan membatasi kemampuan investor untuk memperkirakan nilai dan risiko dan pertambahan dan perubahan modal (*volatility of capital*). Intinya, perusahaan harus meningkatkan kualitas, kuantitas, dan frekuensi dari pelaporan keuangan. Pengurangan dari kegiatan curang seperti manipulasi laporan (*creative accounting*), pengakuan pajak yang salah dan penerapan dari prinsip-prinsip pelaporan yang cacat, kesemuanya adalah masalah krusial untuk meyakinkan bahwa pengelolaan perusahaan dapat dipertahankan (*sustainable*). Pelaksanaan menyeluruh dengan syarat-syarat pemeriksaan dan pelaporan yang sesuai hukum akan meningkatkan kejujuran dan pengungkapan (*disclosure*).

2. Dapat Dipertanggungjawabkan *Accountability*

Banyak perusahaan di Asia dikontrol oleh kelompok kecil pemegang saham atau oleh pemilik keluarga (*family-owned*). Hal ini menimbulkan masalah dalam mempertahankan objektivitas dan pengungkapan yang memadai (*adequate disclosure*). Sepertinya pengelolaan perusahaan didasarkan pada pembagian kekuasaan di antara manajer perusahaan, yang bertanggung jawab pada pengoperasian setiap harinya, dan pemegang sahamnya yang diwakili oleh dewan direksi. Dewan direksi diharapkan untuk menetapkan kesalahan (*oversight*) dan

pengawasan. Di banyak perusahaan, manajemen perusahaan duduk dalam dewan pengurus, sehingga terdapat kurangnya *accountability* dan berpotensi untuk timbulnya kesenjangan (*lack*) dalam pelaporan komisi pemeriksaan keuangan (*audit committee reporting*) kepada dewan dan lemah atau tidak efektifnya sistem kontrol internal. Dalam kasus demikian, hasil akhirnya (*net result*) adalah seperti integritas manajemen yang rendah, etika bisnis yang buruk dan aturan kekuatan daripada aturan hukum.

### 3. Kejujuran (*Fairness*)

Prinsip ketiga dari pengelolaan perusahaan penekanan pada kejujuran terutama untuk pemegang saham minoritas. Investor harus memiliki hak-hak yang jelas tentang kepemilikan dan sistem dan aturan dan hukum yang dijalankan untuk melindungi hak-haknya.

### 4. *Sustainability*

Ketika perusahaan negara (*corporation*) *exist* dan menghasilkan keuntungan, dalam jangka panjang mereka juga harus menemukan cara untuk memuaskan pegawai dan komunitasnya agar berhasil. Mereka harus tanggap terhadap lingkungan, memperhatikan hukum, memperlakukan pekerja secara adil, dan menjadi warga *corporate* yang baik. Dengan demikian, akan menghasilkan keuntungan yang lama bagi *stakeholder*-nya.

Dengan diterapkannya prinsip-prinsip GCG tersebut, maka diharapkan perusahaan dapat mengambil manfaat di dalamnya. Dengan menerapkan prinsip-prinsip tersebut perusahaan akan mampu memiliki kinerja yang lebih baik. Karena dengan adanya prinsip-prinsip GCG maka akan membuat perusahaan menjadi unggul dan kompetitif. Sehingga kinerja perusahaan akan meningkat, dimana yang sebelumnya kinerja perusahaan rendah dengan menerapkan prinsip GCG kinerjanya semakin membaik.

## 4. Pedoman Pokok Pelaksanaan *Good Corporate Governance*

Setiap perusahaan harus memastikan bahwa prinsip-prinsip GCG telah dilaksanakan dengan baik dalam menjalankan kegiatan bisnisnya. Hal ini dilakukan dalam rangka mencapai kinerja yang baik dan berkesinambungan dengan pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang ada. Pedoman pokok pelaksanaan ini sesuai dengan

prinsip-prinsip GCG. Zarkasyi (2008:39-41) menjabarkan pedoman pokok pelaksanaan GCG antara lain adalah:

1. Transparansi (*Transparency*)

- a) Perusahaan harus menyediakan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat dan dapat dipertanggungjawabkan serta mudah diakses oleh pemangku kepentingan sesuai dengan haknya.
- b) 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 yang memiliki benturan kepentingan, sistem manajemen risiko, sistem pengawasan dan pengendalian internal, sistem dan pelaksanaan GCG serta tingkat kepatuhannya, dan kejadian penting yang dapat mempengaruhi kondisi perusahaan
- c) 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
- d) Kebijakan perusahaan harus tertulis dan secara proporsional dikomunikasikan kepada pemangku kepentingan.

2. Akuntabilitas (*Accountability*)

- a) Perusahaan harus menetapkan rincian tugas dan tanggung jawab masing-masing organ perusahaan dan semua karyawan secara jelas dan selaras dengan visi, misi, sasaran usaha dan strategi perusahaan
- b) Perusahaan harus menyakini bahwa semua organ perusahaan dan semua karyawan mempunyai kompetensi sesuai dengan tugas, tanggung jawab dan perannya dalam pelaksanaan GCG
- c) Perusahaan harus memastikan adanya sistem pengendalian internal yang efektif dalam pengelolaan perusahaan
- d) Perusahaan harus memiliki ukuran kinerja untuk semua jajaran perusahaan yang konsisten dengan nilai-nilai perusahaan, sasaran utama dan strategi perusahaan, serta memiliki sistem penghargaan dan sanksi (*reward and punishment system*).
- e) 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.

### 3. Pertanggungjawaban (*Responsibility*)

- a) Organ perusahaan harus berpegang pada prinsip kehati-hatian dan memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, anggaran dasar dan peraturan perusahaan (*by-laws*)
- b) 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.

### 4. Kemandirian (*Independency*)

- a) Masing-masing organ perusahaan harus menghindari terjadinya dominasi oleh pihak manapun, tidak terpengaruh oleh kepentingan tertentu, bebas dari benturan kepentingan dan dari segala pengaruh atau tekanan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara obyektif
- b) 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 sehingga terwujud system pengendalian internal yang efektif.

### 5. Kewajaran (*Fairness*)

- a) 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
- b) Perusahaan harus memberikan perlakuan yang setara dan wajar kepada pemangku kepentingan sesuai dengan manfaat dan kontribusi yang diberikan kepada perusahaan
- c) Perusahaan harus memberikan kesempatan yang sama dalam penerimaan karyawan, berkarir dan melaksanakan tugasnya secara professional

### 5. Manfaat *Good Corporate Governance*

Seperti yang telah diketahui bahwa penerapan GCG merupakan sebuah hal yang penting, melalui penerapan GCG yang baik dapat meningkatkan kinerja perusahaan. Menurut Sedarmayanti (2012:62) penerapan GCG memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Memaksimalkan nilai perseroan bagi pemegang saham dengan cara meningkatkan prinsip transparansi akuntabilitas, kewajaran, dan responsibilitas agar perusahaan memiliki daya saing kuat, baik secara nasional maupun internasional, serta menciptakan iklim yang mendukung investasi.
2. Mendorong pengelolaan perseroan secara profesional, transparan dan efisien, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian dewan komisaris, direksi, dan Rapat Umum Pemegang Saham.
3. Mendorong agar pemegang saham, anggota dewan komisaris dan anggota direksi 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 perseroan terhadap pihak yang berkepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar perusahaan.

Selain itu menurut Daniri (2006:15-16), dengan menerapkan *Corporate Governance* yang baik akan memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Peningkatan kinerja perusahaan melalui *supervise* atau pemantauan kinerja manajemen dan adanya akuntabilitas manajemen terhadap pemangku kepentingan lainnya, berdasarkan kerangka aturan dan peraturan yang berlaku.
2. Memberikan kerangka acuan yang memungkinkan pengawasan berjalan efektif sehingga tercipta mekanisme *checks and balances* di perusahaan.
3. Mengurangi *agency cost*, yaitu suatu biaya yang harus ditanggung pemegang saham sebagai akibat pendelegasian wewenang kepada pihak manajemen.

Sedangkan menurut Komite Nasional Kebijakan Corporate Governance (KNKCG, 2000), manfaat *good corporate governance* terbagi menjadi dua yaitu manfaat bagi perusahaan dan manfaat bagi pemodal publik. Yang termasuk manfaat bagi perusahaan antara lain :

1. Alokasi sumber daya secara efisien

Sebuah sistem *corporate governance* yang baik akan menjamin bahwa sebuah perusahaan dikelola untuk meningkatkan nilai saham dan untuk mencapai alokasi sumber daya yang efisien. Kegagalan dalam penerapan *corporate governance* akan berakibat alokasi sumber daya yang kurang optimal, resiko investasi tinggi, penyalahgunaan modal publik, ketidakadilan terhadap pemegang saham minoritas serta kreditur, *financial distress*, atau bahkan kebangkrutan.

2. Pengambilan keputusan secara efektif dan teradaptasi

Transparansi manajemen dalam sebuah perusahaan yang dikelola dengan baik akan membawa perusahaan tersebut pada kondisi pengambilan keputusan yang efektif dan teradaptasi. Keterbukaan terhadap semua informasi yang relevan bagi manajemen memungkinkan manajemen mempunyai dasar yang kuat dalam memutuskan sesuatu sehingga keputusan dapat diambil secara tepat dan akurat.

3. Arah perusahaan yang jelas

Sebuah perusahaan yang dikelola dengan baik mempunyai arah yang jelas karena informasi penting serta pedoman strategis perusahaan tersedia bagi

semua orang dalam perusahaan. Seluruh pegawai mengetahui sasaran-sasaran jangka pendek maupun jangka panjang, filosofi perusahaan, visi maupun misi perusahaan. Setiap pegawai juga mengetahui dengan baik arah dari tindakan manajemen sehingga mereka dapat memberi dukungan terhadap program-program manajemen yang dijalankan untuk menuju sasaran perusahaan.

#### 4. Peningkatan efisiensi

Penerapan prinsip *good corporate governance* dapat meningkatkan efisiensi perusahaan dengan mengurangi biaya yang timbul akibat penggemukan organisasi, perilaku-perilaku yang tidak etis, dan kegiatan-kegiatan yang tidak produktif lainnya. Biaya yang lebih rendah juga dapat dicapai dari proses pembelian/penyediaan/pengadaan barang dan jasa yang lebih transparan.

#### 5. Lingkungan kerja yang kondusif

Para *stakeholder* yang puas akan menempatkan perusahaan pada posisi yang aman dimana ada ancaman atau sikap yang lainnya yang dapat merugikan perusahaan. Kondisi ini lebih jauh lagi akan menciptakan rasa aman dan perasaan memiliki diantara para pegawai yang pada akhirnya akan mendukung terciptanya sasaran-sasaran perusahaan.

#### 6. Sumbangan positif

Sebuah perusahaan yang dikelola dengan baik juga memberi sumbangan positif terhadap lingkungan sekitarnya. Perusahaan senantiasa memperhatikan masukan, kritik, dan permintaan dari pihak-pihak terkait untuk kemudian menindaklanjutinya secara baik dan tepat waktu. Manajemen memberikan

penyelesaina masalah secara dini dan proaktif. Hal ini dimungkinkan oleh adanya keterbukaan informasi yang tersedia dan oleh koordinasi serta komunikasi yang baik diantara para manajer yang dihasilkan dari keteladanan yang ditunjukkan oleh manajemen puncak.

#### 7. Kinerja yang terpercaya

Membangun kepercayaan pemodal publik terhadap kinerja perusahaan di masa depan adalah penting. Dengan *good corporate governance*, orang-orang dalam perusahaan akan menunjukkan kesungguhan dalam merespon kebutuhan pasar dalam mencapai target perusahaan. Dengan kata lain, mereka mendahulukan kepentingan organisasi daripada kepentingan pribadi. Sebagai rangkuman, dapat dikatakan bahwa penerapan *good corporate governance* berarti memastikan masa depan perusahaan yang lebih baik. Tidak menerapkannya berarti menghadapi risiko yang sulit yaitu sulit mendapatkan kepercayaan dari pemodal karena daya saing perusahaan yang rendah.

Sedangkan yang termasuk manfaat bagi pemilik modal adalah :

#### 1. Kesetaraan perlakuan

Sebuah perusahaan yang dikelola dengan baik, semua pemegang saham termasuk pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing diperlakukan dengan adil. Hal ini merupakan pencerminan dari prinsip keadilan (*fairness*).

## 2. Hak-hak yang terlindungi

Hak –hak pemodal dalam sebuah perusahaan yan diekloal dengan baik terlindungi secara baik. Semua pemegang saham mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapatkan bantuan bila ada hak-haknya yang dilanggar.

## 3. Penghasilan yang berkesinambungan

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, atmosfer kerja yang mendukung yang tercipta dari penerapan *good corporate governance* akan membantu para pegawai untuk fokus terhadap kepentingan perusahaan, sehingga kinerja yang tinggi senantiasa diperlihara dengan baik.

## **D. BUMN (Badan Usaha Milik Negara**

### **1. Pengertian Badan Usaha Milik Negara**

Keberadaan BUMN di Indonesia seiring dengan dinamika politik tanah air yaitu dimulai dari pembentukan pemerintahan presidensil pada November 1957, Presiden Soekarno mengumumkan penyatuan Irian Barat dan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda yang beroperasi di Indonesia yang diperkuat oleh penerbitan UU No. 19 PRP/1960 tentang Perusahaan Negara (Moeljono, 2004). Dasar pembentukan BUMN adalah Undang-undang Dasar 1945 pasal 33 yang berbunyi:

- a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.

- c. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- d. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Berdasarkan Keputusan Menteri BUMN No. Kep-100/MBU/2002 pengertian BUMN adalah badan usaha milik Negara yang berbentuk perusahaan (Persero) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum) dan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998. Sedangkan berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau dapat disebut UU BUMN, dengan berkaitan dengan pengertian BUMN ini termuat dalam Bab 1 Ketentuan Umum pasal 1 ayat (1), yaitu: “Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

Dengan adanya hal tersebut, maka sesuai dengan Undang-undang tersebut pasal 2 ayat (1) , maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah sebagai berikut :

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya
- b. Memperoleh keuntungan

- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa BUMN adalah suatu badan yang dibentuk oleh Negara yang berfungsi sebagai pendorong dan pemacu kegiatan perekonomian nasional untuk mampu bersaing sehingga mampu meningkatkan kekuatan ekonomi nasional.

## **2. Bentuk Badan Usaha Milik Negara**

Di Indonesia BUMN senantiasa mengalami perubahan terhadap bentuk-bentuk BUMN itu sendiri. Berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 pasal 9 tentang BUMN menyebutkan bahwa bentuk BUMN terdiri dari Persero dan Perum.

### **1. Perusahaan Perseroan (Persero)**

Berdasarkan UU BUMN dalam Bab I Ketentuan pasal 1 ayat (2), yang dimaksud dengan Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya memperoleh keuntungan.

Adapun ciri-ciri pokok dari Persero dengan merujuk kepada Undang-undang BUMN, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan adalah :

- a. Makna usaha dan tujuan Pesero adalah menitik beratkan kepada pencapaian keuntungan maksimal
- b. Status hukum Persero adalah badan hukum berdasar Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas
- c. Persero berdiri sendiri sebagai kesatuan organisasi yang terpisah dari pemerintah
- d. Sahamnya bisa seluruhnya atau sebagian (minimal 51%) dimiliki oleh Negara Republik Indonesia
- e. Pengurusan diserahkan kepada direksi, dimana pengangkatan dan pemberhentian direksi dilakukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham.
- f. Pengawasan dilakukan oleh komisaris, dimana pengangkatan dan pemberhentian komisaris dilakukan oleh Rapat Umum Pemegang saham
- g. Kekayaan Persero berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan
- h. Status pegawai Persero adalah seperti pegawai swasta biasa' ruang lingkup Persero adalah seperti perusahaan swasta biasa.

## 2. Perusahaan Umum (Perum)

Berdasarkan UU BUMN dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (4), yang dimaksud dengan Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan

barang atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus memperoleh keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Adapun ciri-ciri pokok dari Perum dengan merujuk kepada UU BUMN dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum adalah :

- a. Makna usaha dan tujuan usaha Perum adalah mengutamakan pelayanan public disamping juga tetap berusaha memupuk keuntungan.
- b. Status hukum Perum adalah badan hukum yang diperoleh setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah tentang pendirian Perum
- c. Perum berdiri sendiri sebagai kesatuan organisasi yang terpisah dari pemerintah
- d. Kepemilikan modal seluruhnya oleh Negara Republik Indonesia dan tidak terbagi atas saham
- e. Pengurusan diserahkan kepada direksi, dimana pengangkatan dan pemberhentian direksi dilakukan oleh menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan
- f. Pengawasan dilakukan oleh dewan pengawas, dimana pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas dilakukan oleh menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan
- g. Kekayaan Perum berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan
- h. Status pegawai Perum adalah seperti pegawai swasta biasa
- i. Ruang lingkup kegiatan usaha pada umumnya yang berkaitan dengan *public service* atau *public utilities*

## E. Kinerja

### 1. Pengertian Kinerja

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dikatakan bahwa kinerja adalah (a) sesuatu yang dicapai, (b) prestasi yang diperlihatkan, (c) kemampuan kerja. Menurut Keban (2004:191) dikatakan bahwa istilah kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang berarti penampilan, unjuk kerja atau prestasi. Sedangkan menurut Griffin (2004:70) menyatakan bahwa kinerja adalah seluruh perilaku yang berhubungan dengan pekerjaan yang diharapkan oleh organisasi untuk ditampilkan oleh individu. Lebih lanjut, Sugiyarso dan Winarni (2005:111) memberikan pengertian tentang kinerja sebagai berikut :

”Kinerja merupakan tingkat pencapaian hasil atau tujuan perusahaan, tingkat pencapaian misi perusahaan, tingkat pencapaian pelaksanaan tugas secara aktual dan pencapaian misi perusahaan. Kinerja juga dapat diartikan sebagai prestasi yang dicapai perusahaan dalam suatu periode tertentu yang mencerminkan tingkat kesehatan perusahaan tersebut.”

Pengertian kinerja menurut Stolovitch dan Keeps dalam Rivai dan Fawzi (2005:14) yaitu seperangkat hasil yang dicapai dan merujuk pada tindakan pencapaian serta pelaksanaan sesuatu pekerjaan yang diminta. Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum sesuai dengan moral atau etika. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan tingkat pencapaian sebuah organisasi atau tingkat keberhasilannya dalam periode

tertentu dalam mencapai target perusahaan yang telah disepakati. Kinerja dikatakan baik apabila sasaran atau misi perusahaan dapat tercapai dengan baik dan optimal.

## 2. Klasifikasi Kinerja

Menurut Keban (2004 :193), kinerja dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu:

1. Kinerja individu  
Yaitu menggambarkan sejauh mana seseorang telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat memberikan hasil yang ditetapkan oleh kelompok atau instansi.
2. Kinerja kelompok  
Yaitu menggambarkan sejauh mana suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai hasil sebagaimana ditetapkan oleh institusi.
3. Kinerja institusi  
Berkenaan dengan sampai sejauh mana suatu instusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai misi dan visi institusi.
4. Kinerja program/kebijakan  
Berkenaan dengan sampai sejauh mana kegiatan-kegiatan dalam program atau kebijakan telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan tersebut.

Sedangkan menurut Swanson dalam Keban (2004:193), klasifikasi kinerja dibagi dalam tiga tingkatan yaitu:

1. Kinerja organisasi  
Mempertanyakan apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi ekonomi, politik dan kondisi budaya yang ada. Kinerja organisasi juga mempertanyakan apakah struktur kebijakan, dan budaya organisasi yang dimaksud telah mendukung pencapaian kinerja yang diinginkan, apakah organisasi tersebut memiliki kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya, dan apakah organisasi tersebut mampu memelihara kebijakan-kebijakan seleksi dan pelatihan serta sumber dayanya.
2. Kinerja Proses  
Kinerja menggambarkan apakah suatu proses yang dirancang dalam organisasi, memungkinkan organisasi tersebut mencapai misi organsasi dan tujuan para individu. Kinerja proses juga menggambarkan kemampuan organisasi dalam menghasilkan, baik secara kualitas maupun kuantitas. Bagaimana organisasi memberikan informasi dan faktor-faktor manusia yang

dibutuhkan untuk memelihara sistem. Juga mengenai apakah proses pengembangan keahlian telah sesuai dengan tuntutan yang ada.

### 3. Kinerja individu

Kinerja individu mempersoalkan apakah tujuan atau misi individu sesuai dengan misi organisasi, apakah individu menghadapi hambatan dalam bekerja, apakah para individu memiliki kemampuan mental, fisik, dan emosi dalam bekerja, dan apakah mereka memiliki motivasi yang tinggi, keterampilan, pengetahuan serta pengalaman dalam bekerja.

### 3. Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja menurut Bernardin dan Russel dalam Keban (2004:195) mendefinisikan penilaian kinerja sebagai sebuah cara untuk mengukur kontribusi individu kepada organisasinya. Definisi ini berhubungan dengan pemberian insentif atau disinsentif terhadap hasil kerja yang dicapai pada masa lampau, dan memberi motivasi terhadap perbaikan kinerja di masa mendatang.

Untuk mengukur tingkat prestasi kerja atau pelaksanaan yang mengarah pada pencapaian sasaran maka harus ditentukan hal-hal yang menjadi tolak ukur serta kriterianya. Menurut Dharma (2003:55) ada tiga cara pengukuran yang dapat digunakan dalam hal ini yaitu :

- a. Kuantitas, yang berkaitan dengan jumlah yang harus diselesaikan. Merupakan ukuran kuantitatif yang melibatkan perhitungan dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Hal ini berkaitan dengan soal jumlah keluaran yang dihasilkan, sehingga untuk mengetahui tinggi rendahnya prestasi kerja pegawai tersebut dibandingkan dengan standar kualitas yang ditetapkan perusahaan.
- b. Kualitas, yang berkaitan dengan mutu yang dihasilkan (baik-buruknya).

Ukuran kuantitatif yang mencerminkan “tingkat kepuasan” yaitu seberapa baik

penyelesaian dari suatu perusahaan walaupun standar kualitatif sulit diukur atau ditentukan, tetapi hal ini paling penting sebagai acuan pencapaian sasaran penyelesaian suatu pekerjaan.

- c. Ketepatan waktu, yaitu berkaitan dengan sesuai tidaknya dengan waktu yang telah direncanakan. Merupakan jenis khusus dari ukuran kuantitatif yang merupakan ketetapan waktu penyelesaian suatu kegiatan. Dalam hal ini penetapan standar waktu biasa ditentukan berdasarkan pengalaman sebelumnya atau berdasarkan studi gerak waktu.

## **F. *Balance Scorecard***

### **1. Konsep *Balance Scorecard***

*Balanced Scorecard* merupakan sebuah konsep manajerial yang pertama kali diperkenalkan oleh Robert S.Kaplan dan David P.Norton di awal tahun 1992 dengan mempublikasikan '*The Balanced Scorecard-Measures That drive Performance*' dalam *Harvard Business Review*. Konsep BSC berkembang sejalan dengan implementasi konsep tersebut. BSC terdiri dari dua kata: (1) kartu skor (*scorecard*) dan (2) berimbang (*balanced*). Kartu skor adalah kartu yang digunakan untuk mencatat skor hasil kinerja seseorang. Kartu skor juga dapat digunakan untuk merencanakan skor yang hendak diwujudkan oleh personel masa depan. Melalui kartu skor, skor yang hendak diwujudkan personel di masa depan dibandingkan dengan hasil kinerja sesungguhnya. Hasil perbandingan ini digunakan untuk melakukan

evaluasi atas kinerja sesungguhnya. Menurut Syariati dkk (2009:6) kemunculan *Balanced Scorecard* dilatarbelakangi oleh keinginan untuk merubah paradigma yang sebelumnya ada, yaitu pengukuran kinerja yang hanya berdasarkan finansial, dan memperluas aspek pengukuran kinerja kearah pengukuran nonfinansial.

Penerapan *Balance Scorecard* memadukan ukuran finansial dengan ukuran non finansial akan menghasilkan suatu pengukuran kinerja yang maksimum bagi perusahaan. Menurut Kaplan dan Norton (2000 :7) *Balance Scorecard* melengkapi seperangkat ukuran finansial kinerja masa lalu dengan ukuran pendorong (*drivers*) kinerja masa depan. Penerapan *Balance Scorecard* yang memadukan ukuran finansial dan ukuran nonfinansial memungkinkan entitas bisnis dapat bertahan dan eksis dalam kompleksitas dan ketidakpastian perkembangan dunia bisnis pada era global (Syariati dkk 2009:7).

Dalam BSC, Robert P. Kaplan mempertajam konsep pengukuran kinerja dengan menentukan suatu pendekatan efektif yang seimbang (*balanced*) dalam mengukur kinerja strategi organisasi. Pendekatan yang diambil didasarkan pada 4 perspektif yaitu finansial, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. Keempat perspektif ini menawarkan keseimbangan antara tujuan jangka pendek dan tujuan jangka panjang, hasil yang diinginkan (*outcome*) dan pemicu kinerja (*performance drivers*) dari hasil tersebut, serta tolak ukur yang digunakan. (Syariati dkk, 2009:8)

## 2. Definisi *Balance Scorecard*

Menurut Mulyadi dalam Syariati dkk (2009:8) *Balanced Scorecard* adalah alat ukur strategi secara komprehensif dengan pola manajemen strategis. Robert S. Kaplan dan David P.Norton dalam bukunya *The Balanced Scorecard-Translating Strategy Into Action* (1996) menyatakan “*The name reflected the balance between short and long-term objectives, between financial and non financial measures, between lagging and leading indicators, and between external and internal performance perspectives.*”

Selanjutnya Kaplan dan Norton (1996) dalam Syariati dkk (2009:8) dalam artikelnya menambahkan “*The Balanced Scorecard provides executives with a comprehensive framework that can translate a company’s vision and strategy into coherent and linked set of performance measures*”.

Lalu Purwanto (2008) juga menjelaskan bahwa *Balanced Scorecard* adalah suatu sistem manajemen untuk mengelola implementasi strategi, mengukur kinerja secara utuh, mengkomunikasikan visi, strategi dan sasaran kepada stakeholder. Selanjutnya Suhendra (2004:2) menyatakan bahwa:

“Selain ukuran finansial masa lalu, BSC juga menggunakan pendorong kinerja masa depan. Pendorong kinerja yang meliputi perspektif pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran serta pertumbuhan, diturunkan dari proses penerjemahan strategi perusahaan yang dilaksanakan secara eksplisit dan ketat ke dalam berbagai tujuan dan ukuran yang nyata.”

Berdasarkan uraian diatas, (Syariati dkk, 2009:9) menarik kesimpulan bahwa *Balance Scorecard* adalah sebuah alat ukur kinerja perusahaan yang :

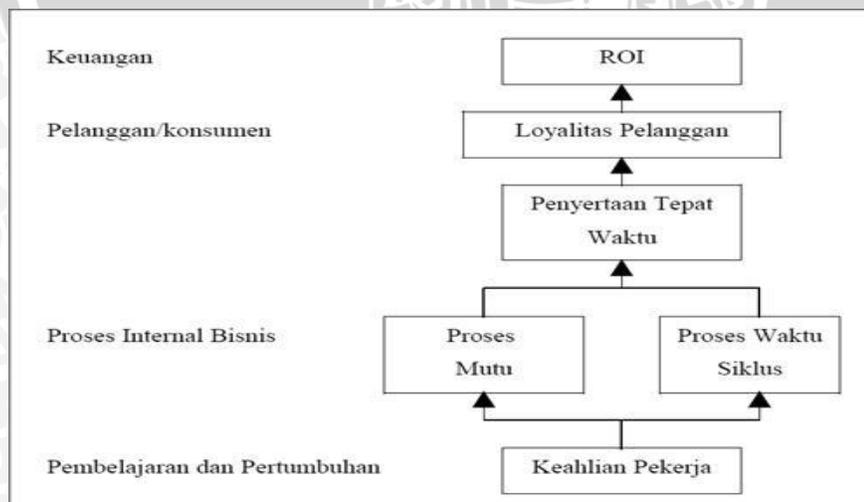
1. Terdiri dari perspektif finansial dan non finansial,

2. Diturunkan dari strategi dan visi perusahaan,
3. Terdiri dari sasaran jangka pendek dan jangka panjang,
4. Terdiri dari indikator-indikator masa lalu dan masa depan serta,
5. Terdiri dari perspektif kinerja internal dan eksternal.

### 3. Pengukuran Kinerja Dengan *Balanced Scorecard*

Pengukuran kinerja merupakan hal yang penting bagi suatu organisasi, diantaranya dapat digunakan untuk menilai keberhasilan perusahaan dan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk menyusun sistem imbalan di suatu organisasi. Pengukuran kinerja ini tidak hanya didasarkan pada aspek finansialnya saja, namun juga pada aspek non finansial. Pengukuran kinerja menggunakan *balance scorecard* ini menggunakan empat perspektif, yaitu perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif bisnis internal dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

Keempat hubungan dari perspektif tersebut dapat dilihat pada gambar dibawah ini:



**Gambar 1. Hubungan Empat Perspektif *Balanced Scorecard***  
Sumber: Kaplan and Norton, 2000: 28

#### 4. Perspektif *Balance Scorecard*

Menurut Mulyadi (2001), *Balance Scorecard* memberi kerangka kerja, bahasa, untuk mengkomunikasikan misi dan strategi *scorecard* menggunakan pengukuran untuk memberi informasi kepada para pekerja tentang faktor yang mendorong keberhasilan saat ini dan masa datang. BSC menerjemahkan misi dan strategi ke dalam berbagai tujuan dan ukuran, yang tersusun ke dalam empat perspektif, yaitu keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran dan pertumbuhan.

##### a. Perspektif Finansial

Menurut Kaplan dan Norton (2000 :23) *Balance Scorecard* tetap menggunakan perspektif finansial karena ukuran finansial sangat penting dalam memberikan ringkasan konsekuensi tindakan ekonomis yang sudah diambil. Lebih lanjut ukuran kinerja finansial memberikan petunjuk apakah strategi perusahaan, implementasi dan pelaksanaannya memberikan kontribusi atau tidak kepada peningkatan laba perusahaan. Kaplan dan Norton (2000:41) juga menyebutkan bahwa tujuan finansial menjadi fokus tujuan dan ukuran di semua perspektif *scorecard* lainnya.

Sedangkan menurut Syariati (2009:10) tujuan dan ukuran finansial harus memainkan peran ganda, yaitu (1) menentukan kinerja finansial yang diharapkan dari strategi dan (2) menjadi sasaran akhir tujuan dan ukuran perspektif *scorecard* lainnya.

Selanjutnya, menurut Kaplan dan Norton dalam Syariati dkk (2009 :11-12) menggolongkan tiga tahap perkembangan perusahaan, yaitu :

- a) *Rapaidh growth*. Posisi ini merupakan tingkatan pertama (awal) dalam siklus hidup sebuah perusahaan. Dalam tahap ini, perusahaan melakukan investasi-investasi untuk mengembangkan dan meningkatkan produk baru, membangun

dan memperluas fasilitas produksi, membangun *operating capability*, mengembangkan sistem dan infrastruktur, serta membangun jaringan distribusi.

- b) *Sustain*. Mayoritas unit bisnis dalam sebuah perusahaan ada pada tingkatan *sustain*. Pada tingkatan ini, perusahaan tetap melakukan investasi maupun reinvestasi dengan tingkat pengembalian yang melebihi investasi modal yang dilakukan. Perusahaan dalam level ini boleh jadi mengalami pertumbuhan yang lambat dari tahun ke tahun, kemacetan pertumbuhan, penambahan kapasitas dan pengembangan yang berkelanjutan. Model-model ini lebih dipilih oleh perusahaan daripada melakukan investasi yang memberikan *long payback*, seperti yang terjadi pada level *rapid growth*.
- c) *Harvest*. Posisi ini, perusahaan telah mengalami tingkat kematangan dalam operasionalnya. Investasi yang dilakukan tidak memberikan garansi jangka panjang yang signifikan. Investasi yang dilakukan hanya sekedar untuk memelihara peralatan dan kapasitas produksinya, tidak untuk memperluas lagi ataupun membangun kapasitas baru baru. Investasi-investasi yang dilakukan kemungkinan besar hanya memberikan tingkat pengembalian jangka pendek. Tujuan utama dari kebijakan-kebijakan investasi yang dilakukan pada level *harvest* adalah untuk memaksimalkan arus kas masuk (*cash inflows*) ke dalam perusahaan.

Syariati dkk (2009 :12) menyatakan bahwa kinerja finansial merupakan hasil akhir dari tiga aspek lainnya yaitu aspek pelanggan, bisnis internal dan aspek pembelajaran dan pertumbuhan. Keberhasilan perusahaan dari perspektif finansial merupakan konsekuensi logis dari keberhasilan pengimplementasian ketiga aspek tersebut. Oleh karena itu, sudah selaknya perusahaan tidak hanya mengacu pada ukuran-ukuran finansial saja dalam mengukur kinerjanya namun juga harus melihat berbagai aspek didalamnya sebagai indikator dalam pengukuran kinerja.

#### b. Perspektif Pelanggan

Menurut Kaplan dan Norton (2000:55) perspektif pelanggan memungkinkan perusahaan menyelaraskan berbagai ukuran pelanggan penting, kepuasan, loyalitas, retensi, akuisisi dan profitabilitas dengan pelanggan dan segmen pasar. Sedangkan

menurut Syariati (2009:14) dalam perspektif pelanggan, manajemen perusahaan harus mengidentifikasi pelanggan dan segmen pasar di mana unit bisnis tersebut akan bersaing dan menentukan berbagai ukuran kinerja unit bisnis di dalam segmen sasaran.

Kaplan dan Norton (2000: 58) menjelaskan ada dua kelompok pengukuran yang terkait di dalam perspektif peanggan, yaitu:

1. Kelompok Inti (*core measurement*)

a. Pangsa pasar

Pangsa pasar menggambarkan proporsi bisnis yang dijual oleh sebuah unit bisnis di pasar tertentu. Hal itu diungkapkan dalam bentuk jumlah pelanggan, uang yang dibelanjakan atau volume satuan yang terjual.

b. Akuisisi pelanggan

Mengukur seberapa banyak perusahaan berhasil menarik pelanggan-pelanggan baru. Akuisisi ini diukur dengan membandingkan jumlah pelanggan dari tahun ke tahun.

c. Retensi pelanggan

Mengukur seberapa banyak perusahaan berhasil mempertahankan pelanggan-pelanggan lama. Pengukuran dapat dilakukan dengan mengetahui besarnya persentase pertumbuhan bisnis dengan pelanggan yang ada saat ini dengan cara membandingkan jumlah pelanggan tahun berjalan dengan tahun sebelumnya.

d. Tingkat kepuasan pelanggan

Mengukur seberapa jauh pelanggan merasa puas terhadap layanan perusahaan. Berupa umpan balik mengenai seberapa baik perusahaan melaksanakan

bisnisnya.

2. Kelompok Penunjang (*performance drivers*)

a. Atribut-atribut Produk

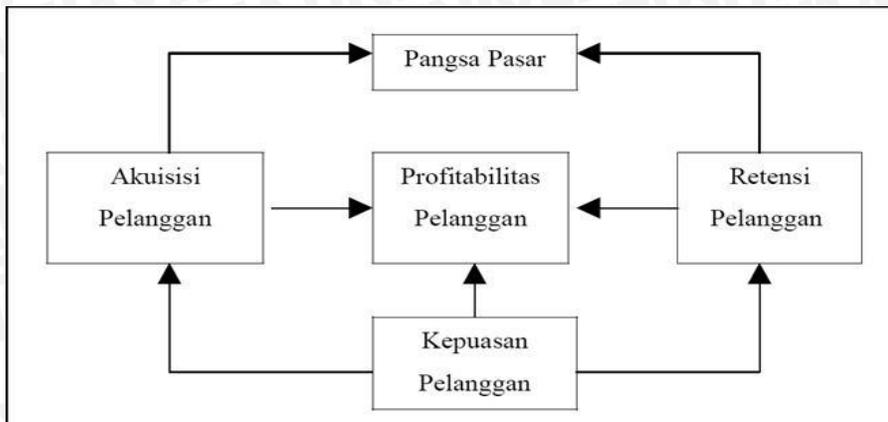
Tolok ukur atribut produk dilihat dari beberapa aspek:

1. Tingkat harga eceran relatif (tingkat harga yang dibandingkan dengan tingkat harga produk pesaing).
2. Tingkat daya guna produk (seberapa jauh produk yang telah dibeli berdaya guna bagi pelanggan).
3. Tingkat pengembalian produk oleh pelanggan sebagai akibat ketidak sempurnaan proses produksi (cacat, rusak, atau tidak lengkap).
4. Mutu peralatan dan fasilitas produksi yang digunakan
5. Kemampuan sumber daya manusia
6. Tingkat efisiensi produksi
7. Hubungan Dengan Pelanggan

b. Tolok ukur yang termasuk sub kelompok ini, tingkat fleksibilitas perusahaan dalam memenuhi keinginan dan kebutuhan para pelanggannya, penampilan fisik dan mutu layanan yang diberikan oleh pramuniaga serta penampilan fisik fasilitas penjualan.

c. Citra dan reputasi perusahaan beserta produk-produknya dimata para pelanggannya dan masyarakat konsumen

Konsep *Balanced Scorecard* tentang perspektif pelanggan dapat dilihat dari gambar berikut:



**Gambar 2. Ukuran Utama Pada Perspektif Pelanggan**  
**Sumber: Kaplan dan Norton, 2000: 60**

### c. Perspektif Proses Bisnis Internal

Menurut Kaplan dan Norton (2000: 83) dalam proses bisnis internal, manajer harus bisa mengidentifikasi proses internal yang penting dimana perusahaan diharuskan melakukan dengan baik karena proses internal tersebut mempunyai nilai-nilai yang diinginkan konsumen dan dapat memberikan pengembalian yang diharapkan oleh para pemegang saham. Sedangkan menurut Syariati (2009:14) proses bisnis internal memungkinkan unit bisnis untuk :

1. Memberikan preposisi nilai yang akan menarik perhatian dan mempertahankan pelanggan dalam segmen pasar sasaran, dan
2. Memenuhi harapan keuntungan finansial yang tinggi para pemegang saham.

Tahapan dalam proses bisnis internal meliputi :

#### 1. Inovasi

Inovasi yang dilakukan dalam perusahaan biasanya dilakukan oleh bagian riset dan pengembangan. Dalam tahap inovasi ini tolok ukur yang digunakan adalah

besarnya produk-produk baru, lama waktu yang dibutuhkan untuk mengembangkan suatu produk secara relatif jika dibandingkan perusahaan pesaing, besarnya biaya, banyaknya produk baru yang berhasil dikembangkan.

## 2. Proses Operasional

Tahapan ini merupakan tahapan dimana perusahaan berupaya untuk memberikan solusi kepada para pelanggan dalam memenuhi kebutuhan dan keinginan pelanggan. Tolok ukur yang digunakan antara lain *Manufacturing Cycle Effectiveness* (MCE), tingkat kerusakan produk pra penjualan, banyaknya bahan baku terbuang percuma, frekuensi pengerjaan ulang produk sebagai akibat terjadinya kerusakan, banyaknya permintaan para pelanggan yang tidak dapat dipenuhi, penyimpangan biaya produksi aktual terhadap biaya anggaran produksi serta tingkat efisiensi per kegiatan produksi.

## 3. Proses Penyampaian Produk atau Jasa pada Pelanggan

Aktivitas penyampaian produk atau jasa pada pelanggan meliputi pengumpulan, penyimpanan dan pendistribusian produk atau jasa serta layanan purna jual dimana perusahaan berupaya memberikan manfaat tambahan kepada pelanggan yang telah membeli produknya seperti layanan pemeliharaan produk, layanan perbaikan kerusakan, layanan penggantian suku cadang, dan perbaikan pembayaran.

## d. Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Menurut Kaplan dan Norton (2000:109) perspektif pembelajaran dan pertumbuhan merupakan faktor pendorong dihasilkannya kinerja yang istimewa dalam tiga

perspektif *Balanced Scorecard* yang pertama. Adapun faktor-faktor yang harus diperhatikan adalah (Kaplan dan Norton, 2000: 110):

1. Kepuasan Karyawan

Hal yang perlu ditinjau adalah kepuasan karyawan dan produktivitas kerja karyawan. Untuk mengetahui tingkat kepuasan karyawan perusahaan perlu melakukan survei secara reguler. Beberapa elemen kepuasan karyawan adalah keterlibatan dalam pengambilan keputusan, pengakuan, akses untuk memperoleh informasi, dorongan untuk melakukan kreativitas dan inisiatif serta dukungan dari atasan. Produktivitas kerja merupakan hasil dari pengaruh agregat peningkatan keahlian moral, inovasi, perbaikan proses internal dan tingkat kepuasan konsumen. Di dalam menilai produktivitas kerja setiap karyawan dibutuhkan pemantauan secara terus menerus.

2. Kemampuan Sistem Informasi

Perusahaan perlu memiliki prosedur informasi yang mudah dipahami dan mudah dijalankan. Tolok ukur yang sering digunakan adalah bahwa informasi yang dibutuhkan mudah didapatkan, tepat dan tidak memerlukan waktu lama untuk mendapat informasi tersebut.

3. Motivasi, pemberdayaan dan keselarasan

Pegawai yang memiliki informasi yang berlimpah tidak akan memberikan kontribusi pada keberhasilan usaha, apabila mereka tidak mempunyai motivasi untuk bertindak selaras dengan tujuan perusahaan atau tidak diberi kebebasan dalam pengambilan keputusan atau bertindak.