

LAMPIRAN



EDITORIAL

Assalamu'alaikum Wr. Wb.
Pembaca yang budiman,

Alhamdulillah jurnal KAJIAN BISNIS dapat kami sajikan ke hadapan para pembaca. Artikel yang diterima redaksi semakin besar frekuensinya. Ini memerlukan seleksi. Sudah barang tentu perhatian dan minat para penulis artikel tersebut kami sambut dengan senang hati serta tidak lupa kami ucapkan terima kasih.

Satu hal yang menggembirakan adalah bahwa jurnal Kajian Bisnis edisi bulan Januari - April 2002, nomor 25 ini menyajikan artikel-artikel bidang akuntansi, ekonomi pembangunan, dan berbagai informasi bidang manajemen. Di samping itu terdapat beberapa artikel hasil penelitian.

Harapan kami artikel-artikel tersebut dapat menambah pengetahuan dan memberi manfaat bagi para pembaca. Semoga.

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Redaksi

MEMBANGUN GOOD GOVERNANCE MELALUI PERENCANAAN STRATEGIK YANG KOMPREHENSIF

Wahyu Raharjo *)

SRT / gh

Abstract

In recent years, striving for good governance has grow up according to the total reformation in Indonesia. As response to that claim, the government in 1999 have established two regulations about local government (UU No. 22 th 1999) and financial distribution between central and local governments (UU No. 25 th 1999). These rules have strong impact on the role of central government.

As matter of fact, the central government playing the role not more than catalist and facilitator. On the other side, local government with major authority of decentralization now is pushed to perform local autonomy in their area. The consequences is clear, local government have public accountability in which they must concern. Vertical responsibility is not the crny one of accountability, nevertheless most important was horizontal accountability, which local government as executive make report of their programme and activities to local parliament as legislative and their society as shareholders.

We are still facing many problems, including incompleteness of our regulatory framework. To facing that problem, government must apply strategic planning to direction goals and objectives. Formulation vision, mission, and strategy in earlier stage needed to achieve goals and objectives. Autonomy, privatization, and public management are way to achieve goals and objectives.

Key words: good governance, strategic planning, local autonomy

PENDAHULUAN

Proses globalisasi yang terjadi pada dekade terakhir menimbulkan beberapa implikasi yang tidak terelakkan. Salah satunya adalah terintegrasinya perekonomian Indonesia kedalam perekonomian dunia. Krisis ekonomi Asia yang bermula dari negara

Thailand dan menjalar ke sebagian negara Asia termasuk Indonesia telah membuktikan betapa kondisi perubahan yang dibawa oleh globalisasi harus dapat diantisipasi dengan baik. Globalisasi sendiri bukanlah penyebab dari krisis ekonomi yang kita alami selama

tiga tahun terakhir, tetapi justru kita sendiri yang tidak dapat mengelola proses perubahan yang terjadi dalam tata ekonomi dunia dewasa ini. Tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa globalisasi yang mendorong kearah liberalisasi ekonomi meningkatkan beban perekonomian negara-negara berkembang karena mereka dituntut untuk memiliki keunggulan kompetitif sebagai modal keberhasilan dan kemajuan suatu perekonomian.

Hikmah yang dapat kita ambil dari krisis yang dialami adalah pentingnya sikap transparansi dan pertanggungjawaban (*accountability*) dalam proses penyelenggaraan kehidupan ekonomi khususnya dan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Berdasarkan hal tersebut, maka dalam beberapa tahun terakhir muncul istilah *good governance*. *Good governance* seolah muncul sebagai paradigma baru dalam tata ekonomi dan politik global. Selama beberapa tahun terakhir, berbagai badan dunia seperti World bank, UNDP, IMF mencoba mensosialisasikan paradigma baru ini dalam berbagai kesempatan.

Good governance sendiri merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam pengembangan demokrasi. Pandangan ini dimaksudkan sebagai wacana untuk membina hubungan yang selaras antara ketiga komponen makro, yaitu pemerintah, masyarakat dan pasar atau ekonomi. Menurut Achwan (2000), dengan terbinanya hubungan yang harmonis antara ketiga aktor utama tersebut maka dapat tercipta satu negara yang bersih dan responsif (*clean and responsive state*), semaraknya masyarakat sipil (*vibrant civil society*) serta kehidupan bisnis yang

Dalam mengembangkan inisiatif menuju *good governance*, diperlukan *strategic planning* untuk menumuskan arah dan tujuan yang dikehendaki. Tanpa formulasi perumusan misi, visi, dan tujuan yang jelas, maka arah reformasi menuju *good governance* tersebut menjadi tidak jelas. *Strategic planning* merupakan *mental creation process* dalam sistem manajemen strategik, yang sasarannya tidak hanya satu bidang saja namun beberapa bidang yang dirumuskan secara komprehensif.

PENENTUAN VISI, MISI, DAN STRATEGI

Agar organisasi berjalan secara terarah dan berpola, maka organisasi memerlukan landasan berpikir yang konstan yang disebut visi, misi, dan strategi.

Visi

Visi adalah pandangan jauh ke depan kemana dan bagaimana instansi pemerintah harus dibawa dan berkarya agar tetap konsisten dan dapat eksis, antisipatif, inovatif, serta produktif (LAN RI, 1999). Visi merupakan suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan berisikan cita dan cita yang ingin diwujudkan oleh instansi pemerintah.

Agar mampu eksis dan unggul dalam persaingan yang semakin ketat, instansi pemerintah harus terus-menerus melakukan perubahan kearah perbaikan. Perubahan tersebut harus disusun dalam suatu tahapan yang konsisten dan berkelanjutan, sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dan

menggerakkan orang, menciptakan makna bagi kehidupan anggota organisasi, menciptakan standar keunggulan, dan menjembatani keadaan sekarang dan keadaan masa depan.

Misi

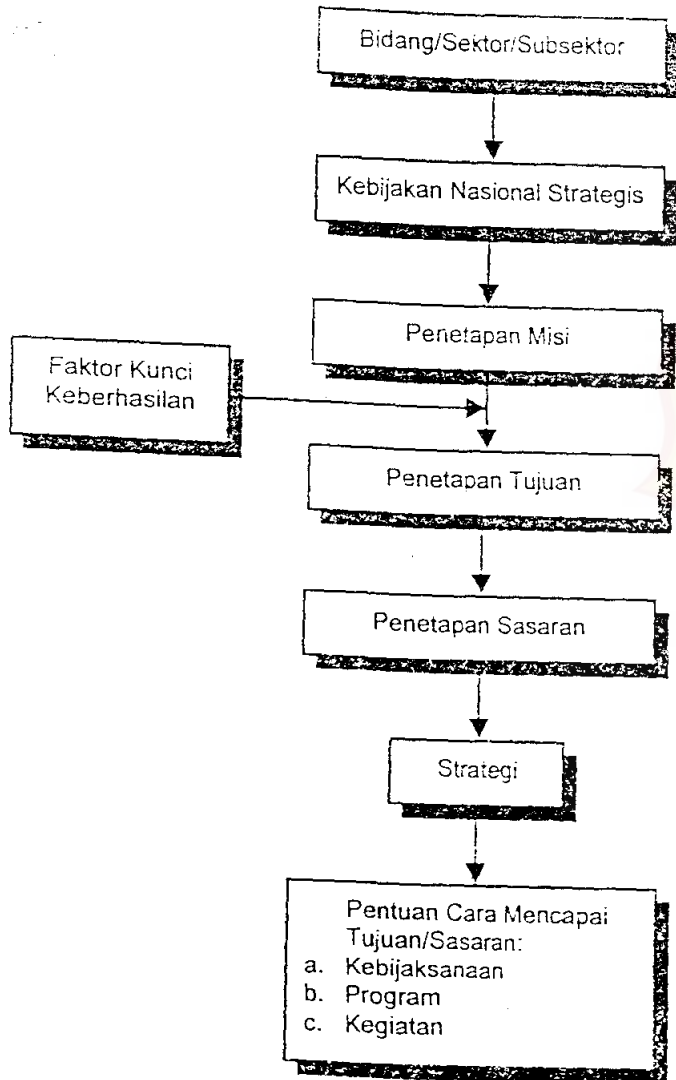
Misi adalah sesuatu yang harus diemban atau dilaksanakan oleh instansi pemerintah, sesuai visi yang ditetapkan agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik (LAN RI, 1999). Dengan pernyataan misi tersebut, diharapkan seluruh pegawai dan pihak yang berkepentingan dapat mengenal instansi pemerintah, dan mengetahui peran dan program-programnya serta hasil yang akan diperoleh dimasa-mendatang. Osborne dan Gaebler (1992) menyatakan beberapa keunggulan pemerintahan yang digerakkan oleh misi yaitu lebih efisien, efektif, inovatif, fleksibel, dan mempunyai semangat yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemerintahan yang digerakkan oleh peraturan.

Untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan, diperlukan misi yang jelas. Misi merupakan pernyataan yang menetapkan tujuan instansi pemerintah dan sasaran yang ingin dicapai dalam kurun waktu tertentu melalui penetapan strategi yang dipilih. Proses perumusan misi instansi pemerintah harus memperhatikan masukan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), dan memberikan peluang untuk perubahan/penyesuaian sesuai dengan tuntutan perkembangan lingkungan strategik.

Strategi

Untuk mencapai hasil yang konsisten dengan visi dan misi yang telah ditetapkan diperlukan suatu strategi organisasi yang menjelaskan pemikiran-pemikiran secara konseptual, analitis, realistik, rasional dan komprehensif tentang berbagai langkah yang diperlukan untuk mencapai atau memperlancar/mempercepat pencapaian tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Untuk menunjukkan hubungan visi, misi, dan strategi serta keterkaitan dengan yang lain disajikan dalam gambar berikut ini.

Gambar 1
Hubungan Visi, Misi, dan Strategi serta Keterkaitan dengan Unsur yang Lain



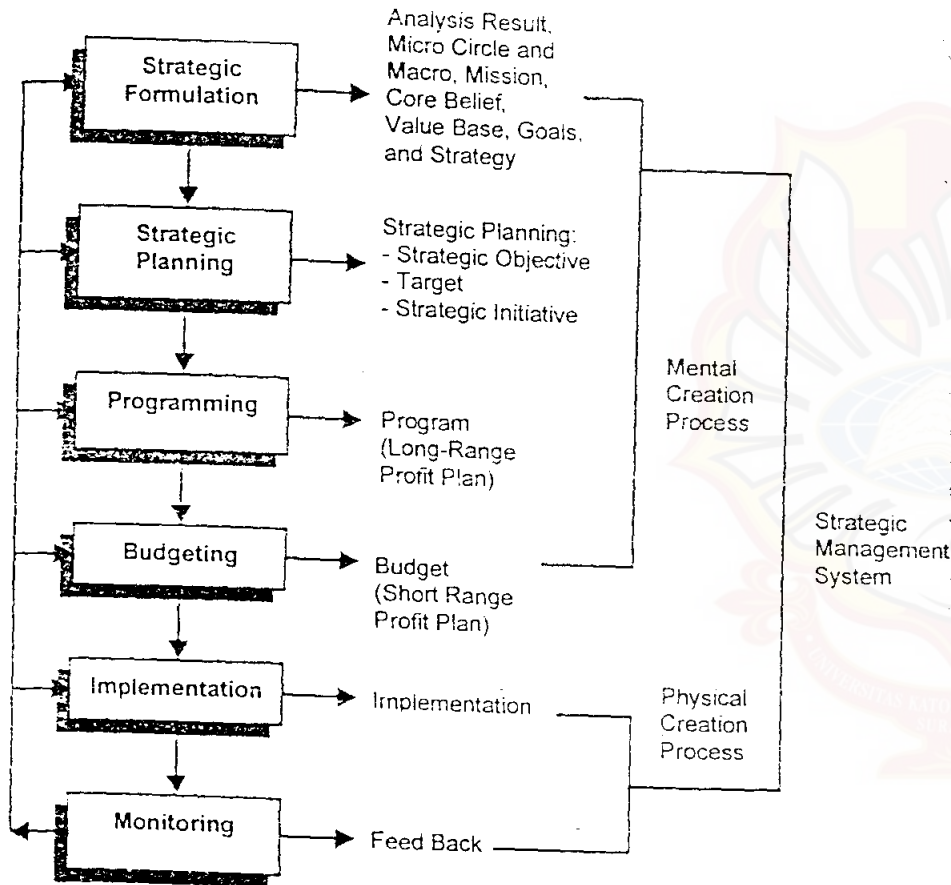
PERENCANAAN STRATEGIK

Setelah organisasi merumuskan strategi yang dipilih untuk mewujudkan visi melalui misi organisasi, strategi tersebut kemudian perlu diimplementasikan. Langkah pertama implementasi strategi yang telah dirumuskan adalah melaksanakan *strategic planning*. Dalam langkah ini, strategi yang dirumuskan untuk mewujudkan visi dan *goals* kemudian dijabarkan ke dalam *strategic planning* yang terdiri dari tiga komponen: *strategic objective*, *target*, dan *strategic initiative* (Mulyadi, 2000).

Strategic objective merupakan sasaran-sasaran masa depan yang dituju oleh organisasi sebagai penjabaran strategi untuk mewujudkan visi dan *goals*. Oleh karena perwujudan *strategic objective* memerlukan waktu lama di masa depan, organisasi perlu menetapkan tonggak-tonggak (*milestones*) untuk menandai pencapaian (*achievements*) di sepanjang perjalanan untuk mewujudkan *strategic objective*. Tonggak-tonggak pencapaian tersebut disebut *target*.

Untuk mewujudkan *strategic objective* diperlukan *strategic initiative* berupa program tindakan (*action program*) yang akan dilaksanakan oleh organisasi di masa depan. *Strategic initiative* ini menjadi dasar penyusunan program (*programming*) dan pada gilirannya program yang dihasilkan dari penyusunan program menjadi dasar penyusunan anggaran (*budget*). Untuk menggambarkan keterkaitan *strategic planning* dengan keseluruhan *strategic management* disajikan dalam gambar berikut:

Gambar 2
Keterkaitan Strategic Planning dengan
Keseluruhan Strategic Management



Sumber: Mulyadi, 2000, hal. 15.

Dalam pemerintahan, *strategic planning* merupakan proses yang berorientasi pada hasil yang akan dicapai dalam waktu satu sampai lima tahun, dengan memperhatikan potensi, peluang, dan kendala yang mungkin muncul (LAN RI, 1999). Perencanaan strategik mengandung visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, program dan kegiatan yang realistis dengan mengantisipasi perkembangan masa depan.

Perencanaan strategik instansi pemerintah memerlukan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, nasional dan global (LAN RI, 1999). Analisis terhadap lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal merupakan langkah yang sangat penting dalam memperhitungkan kekuatan (strengths), kelemahan (weakness), peluang (opportunities), dan tantangan/kendala (threats) yang ada. Analisis terhadap unsur-unsur tersebut sangat penting dan merupakan dasar perwujudan visi, misi, dan strategi instansi pemerintah.

MANAJEMEN PERUBAHAN SEKTOR PUBLIK UNTUK MENINGKATKAN PELAYANAN

Guna mewujudkan *good governance*, manajemen publik perlu mengarahkan sektor-sektor strategik yang dapat mempercepat terwujudnya pelayanan prima kepada masyarakat. Mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat membutuhkan adanya desentralisasi, mempercepat dan meratakan pertumbuhan

sebagai wujud partisipasi dapat memberdayakan masyarakat.

Dalam era globalisasi, kita menyaksikan turut berkembang dan tumbuhnya sistem manajemen publik dan pemerintahan yang semakin efisien. Bahkan kita telah mulai menyaksikan perubahan ekonomi dan sosial dengan memberikan kesempatan dan peran yang semakin besar pada sektor swasta dan kelembagaan masyarakat lainnya yang menjalankan sebagai fungsi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah telah mulai membatasi diri kepada hal-hal yang lebih bersifat pembinaan dan pengaturan ketertiban praktek perekonomian.

Manajemen pemerintahan yang cenderung birokratis dalam beberapa tahun terakhir menghadapi tuntutan perubahan karena dianggap kurang sesuai dengan perkembangan dinamik di era globalisasi. Salah satu pendorong perubahan manajemen pemerintahan adalah pemikiran yang monumental dari Osborn dan Gaebler (1992) tentang "*Reinventing Government*", yaitu praktik manajemen publik yang didukung oleh birokrasi dengan semangat kewirausahaan. Mereka mengatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan hendaknya lebih dititikberatkan kepada kapasitas dan peran serta masyarakat di tingkat daerah atau wilayah. Bentuk organisasi birokrasi pada masa-masa sekarang sudah saatnya untuk ditinjau kembali dan diarahkan pada bentuk organisasi yang terbuka atau fleksibel serta terdesentralisasi.

Beberapa acuan utama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang

1. Pemerintahan yang katalis, yaitu lebih berperan untuk mengarahkan ketimbang mengayuh (*steering rather than rowing*).
2. Pemerintahan milik masyarakat, yaitu memberi wewenang ketimbang melayani (*empowering rather than service*).
3. Pemerintahan kompetitif, menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi, mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan.
5. Pemerintahan yang berorientasi hasil, membiayai hasil bukan masukan (*funding outcomes, not input*).
6. Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
7. Pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan (*earning rather than spending*).
8. Pemerintahan yang antisipatif: mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintahan desentralisasi.
10. Pemerintahan berorientasi pasar: mendorong perubahan melalui pasar (*leveraging change through out the market*).

Dilain pihak Kenichi Ohmae (1991) mengingatkan bahwa saat ini kita sedang dan akan memasuki era dunia tanpa batas (*borderless world*). Secara ringkas dunia tanpa batas ini ditandai dengan semakin terfokusnya masalah ke dalam 5 C yang strategik yakni (1) *Customer*, (2) *Company*, (3) *Competition*, (4) *Currency* dan (5) *Coun-*

dengan baik, maka suatu negara akan tergilas dalam derasnya arus globalisasi.

Berdasarkan hal diatas maka diperlukan peran manajemen publik dalam masyarakat meliputi beberapa hal seperti yang dikemukakan oleh Kristiadi (1999): pertama, manajemen publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara adil. Kedua, manajemen publik berperan melindungi hak-hak pribadi masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggungjawab diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia. Ketiga, manajemen publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari satu generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan jaman, serta dapat hidup terus bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Pelaksanaan manajemen publik yang didasarkan pada *good governance* sangat urgen untuk dilakukan. Praktik KKN yang berlangsung lama dinegara kita tidak mudah untuk dikikis begitu saja, terutama dalam jangka pendek. Untuk mewujudkan *good governance*, manajemen publik perlu mengarahkan sektor-sektor strategik yang dapat mempercepat terwujudnya pelayanan kepada masyarakat. Mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat membutuhkan adanya desentralisasi, mempercepat dan meratakan pertumbuhan membutuhkan adanya partisipasi

akuntabilitas publik harus dikedepankan sebagai penjaga berlangsungnya proses perubahan sektor publik agar berjalan sesuai dengan agenda yang direncanakan.

OTONOMI DAERAH SEBAGAI PERWUJUDAN DESENTRALISASI

Sejak pertengahan tahun 1997 Asia dilanda krisis moneter, termasuk Indonesia. Krisis tersebut membawa dampak pada kejatuhan presiden Soeharto. Sejak saat itu, tuntutan reformasi total bergaung diseluruh wilayah republik ini seperti penghapusan KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme), pembatasan kekuasaan presiden dan kewenangan yang lebih besar bagi daerah untuk melaksanakan pembangunan di wilayahnya. Kondisi yang bergejolak (*turbulent*) dan kondisi ketidakpastian (*uncertainty*) yang terus berjalan secara cepat dan tidak menentu telah direspon oleh para wakil rakyat dengan dikeluarkannya Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang "Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Berdasarkan ketetapan MPR tersebut, maka dikeluarkanlah peraturan perundang-undangan yang menjadi fokus perhatian seiam ini yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (UU Otonomi Daerah), dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Pembangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU PKPPD). Dengan dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut maka diharapkan akan membawa

daerah. Kedua undang-undang tersebut telah membawa perubahan mendasar pada pola hubungan antar pemerintahan dan keuangan antara Pusat dan Daerah yang rencananya akan diterapkan mulai tahun 2001.

Kedua Undang-undang tersebut mempunyai misi utama mewujudkan asas desentralisasi. Secara normatif, desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah Pusat ke pemerintah ditingkat yang lebih bawah. *Positioning* pemerintah selanjutnya hanya sebagai fasilitator dan katalis, yaitu mereka berperan untuk mengarahkan dan mengakselerasikan pelayanan publik pada masyarakat (Osborne dan Gaebler, 1992). Dengan demikian, arah pembangunan tidak lagi berdasarkan konsep dari atas ke bawah (*top down*) melainkan lebih ke arah partisipasi dari bawah ke atas (*bottom up*). Hal ini untuk mengurangi pola sentralisasi yang berakibat pemerintah daerah sebagai penentu kebijakan kurang bisa menterjemahkan kebijakan pusat secara tepat dan kurang aspiratif terhadap masyarakat daerah yang dilayaninya. Hal ini dapat terjadi karena para birokrat daerah masih memegang budaya paternalistik dan budaya sentralistik (Mardiasmo, 2000).

Osborne dan Gaebler (1992) menyatakan bahwa pemerintahan yang terdesentralisasi mempunyai beberapa keunggulan. Pemerintahan yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, karena dapat memberikan respon lebih cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan yang berubah. Selain itu, pemerintahan yang terdesentralisasi jauh lebih efektif, inovatif, dan menghasilkan semangat kerja dan komitmen yang tinggi, serta lebih produktif.

Otonomi yang diberikan kepada pemertan daerah didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab (Mardiasmo, 2000). Otonomi mencakup pula kewenangan yang penuh dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya, mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pelaporan dan evaluasi. Dengan demikian, hal ini ditujukan untuk peningkatan pelayanan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang sesuai antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan tersebut mencakup pula kewenangan dalam penggunaan dana, baik yang berasal dari pemerintah pusat, maupun yang berasal dari pemerintah daerah sendiri.

Paradigma ini mempunyai implikasi terhadap akuntabilitas publik, karena publik akan mengetahui aktivitas yang dilakukan pemerintah. Sehingga hal ini membawa kita dalam bentuk akuntabilitas ganda (Harto, 2000). Akuntabilitas ganda adalah akuntabilitas atas penganggaran daerah terhadap level yang lebih tinggi (*vertical accountability*) dan juga akuntabilitas yang ditujukan kepada publik (*horizontal accountability*). Bentuk akuntabilitas ini lebih tampak nyata pada proses otonomi daerah nantinya. Masyarakat selaku *shareholder* dari pemerintah daerah memiliki hak untuk mengetahui penganggaran daerah, bagaimana suatu anggaran direncanakan dan bagaimana suatu anggaran dilaksanakan. Dengan cara ini, publik dapat melihat kinerja dari anggaran daerah. Untuk tetap dapat menjaga tujuan ini, pelaporan anggaran

konsistensi, materialitas, serta pengungkapan.

Fungsi akuntabilitas horisontal kepada masyarakat akan berjalan dengan lancar apabila proses *check and balance* dilakukan secara kontinyu. Perlunya proses review ini sendiri telah diamanatkan oleh UU No. 22 tahun 1999. Salah satu pasal dalam undang-undang tersebut menyatakan bahwa pemerintah daerah setiap tahunnya harus mengeluarkan laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut nantinya harus diaudit oleh auditor yang independen. Disinilah sebenarnya profesi akuntan publik memainkan perannya untuk menegakkan *good governance* dalam proses perubahan manajemen publik melalui otonomi daerah.

STRATEGI PERUBAHAN PENYUSUNAN ANGGARAN

Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlu dilakukannya reformasi anggaran (*budgeting reform*). Reformasi anggaran dalam *strategic planning* meliputi proses penyusunan, yang kemudian dilanjutkan dengan pengesahan pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Aspek utama *budgeting reform* di Indonesia adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget* (Mardiasmo, 2000). *Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya didasarkan pada

perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atas. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peran pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, yang tidak menunjukkan semangat desentralisasi.

Performance budget pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan anggaran dan keuangan tersebut adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan strategis, penyusunan, dan pelaksanaan, yang berarti bahwa masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat. Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa *strategic planning*, penyusunan dan pelaksanaan anggaran harus dilaporkan secara benar dan dipertanggungjawabkan kepada legislatif dan masyarakat.

Value for money berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Jones and Bates, 1990). Agar dapat memenuhi tiga hal tersebut, diperlukan paradigma anggaran yang

1. Anggaran harus mampu bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and less cost*).
3. Anggaran harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi terkait.
6. Anggaran harus dapat memberikan keleluasaan bagi pelaksanaannya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip VFM (Mardiasmo, 2000).

Selain perubahan itu, pelaksanaan anggaran perlu memperhatikan misi organisasi, sehingga anggaran yang dibuat lebih terarah dan mencapai tujuan. Anggaran yang dikendalikan memberi wewenang kepada organisasi untuk mencapai misi mereka. Hal ini yang disebut oleh Osborne dan Gaebler (1992) sebagai anggaran yang digerakkan oleh misi. Keunggulan anggaran yang digerakkan oleh misi adalah:

1. Memberikan dorongan kepada setiap personil untuk menghemat uang.
2. Membebaskan *resources* untuk menguji berbagai gagasan baru.

3. Memberikan otonomi kepada para manajer yang diperlukan untuk merespon setiap kondisi lingkungan yang berubah.
4. Menciptakan lingkungan yang dapat diramalkan.
5. Menyederhanakan proses anggaran.
6. Menghemat uang untuk auditor dan pegawai anggaran.
7. Membebaskan para anggota legislatif untuk memfokuskan pada isu-isu penting.

Jika hal ini dapat dilaksanakan dengan baik, maka *good governance* yang diharapkan akan dapat terwujud.

PRIVATISASI SEBAGAI WUJUD PARTISIPASI MASYARAKAT

Privatisasi adalah pengurangan peran pemerintah atau peningkatan sektor privat (swasta), baik dalam pemilikan aset maupun pengelolannya. Menurut Kristiadi (1999) gerakan privatisasi berkembang karena desakan, tekanan atau alasan yang bersifat pragmatis, ideologis, komersial dan kerakyatan (populist).

Desakan privatisasi yang bersifat pragmatis menginginkan privatisasi untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, efisien dan efektif dalam pembiayaan dan operasionalisasinya. Tujuan privatisasi dan pendekatan ideologi adalah pemerintahan yang tidak banyak mengatur (*less government*), yang memainkan peran lebih kecil seperti para institusi swasta. Tujuan privatisasi secara lebih komersial adalah

dilakukannya privatisasi adalah mewujudkan masyarakat yang lebih baik dengan memberikan hak dan kewenangan yang lebih besar untuk menyelenggarakan kepentingan atau kebutuhannya sendiri, sehingga birokrasi dapat lebih diperlonggar. Pandangan ini menempatkan masyarakat pada posisi memiliki pilihan yang lebih besar terhadap pelayanan umum dibandingkan yang dimilikinya sekarang. Hal ini dapat dikatakan bahwa masyarakat diberi peluang untuk berusaha menggerakkan perekonomian (terutama sektor riil) yang berarti mereka ikut berpartisipasi aktif dalam pembangunan nasional.

Keunggulan sistem ini, masyarakat tidak harus senantiasa bergantung pada pemerintah, namun dapat lebih kreatif dalam pemenuhan kebutuhan barang publik (*public goods*). Dewasa ini pelayanan publik yang sedang dalam proses privatisasi adalah unit-unit pemerintah yang memiliki pendapatan kontinyu dari jasa pelayanannya seperti Perguruan Tinggi Negeri, Rumah Sakit, Balai Penelitian, Balai Pendidikan/Pelatihan dan sebagainya.

PERAMPINGAN ORGANISASI

Less government merupakan kebijakan transformasi manajemen yang perlu diwujudkan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes* pelayanan publik yang prima. Konsekuensi pemberdayaan masyarakat melalui kebijakan privatisasi diatas adalah semakin rampingnya Birokrasi Pemerintah Pusat dan Daerah (Kristiadi, 1999). Proses administratif yang bersifat prosedural harus diadabkan melalui pemangkasan

memakan waktu (*time consuming*) dan biaya tinggi (*high cost*).

Tindakan ini berakibat pada pengurangan meja birokrasi, sehingga akan menghasilkan perampingan birokrasi (*down sizing* dan *rightsizing*). Hal ini lebih terpacu karena dibarengi dengan pelimpahan kewenangan baik kepada pemerintah lokal maupun kepada masyarakat sendiri. Organisasi pemerintahan akan tampil lebih rasional dengan sistem flat dan matrik, sehingga kaum profesional yang berada dalam lingkup birokrasi dapat berkarir secara *merit*.

Perampingan birokrasi akan dapat mengurangi peluang terjadinya praktik korupsi. Pengawasan akan lebih mudah dilakukan dan evaluasi kinerja juga lebih akurat. Masyarakat lebih mudah untuk mengurus berbagai macam kepentingan tanpa harus dilempar dari meja yang satu ke meja yang lain, sehingga pelayanan menjadi lebih cepat.

PENGALAMAN NEGARA LAIN

Selandia Baru merupakan contoh negara yang berhasil mereformasi sektor publiknya. Latar belakang dari perubahan tersebut sebenarnya hampir mirip dengan kondisi di Indonesia, meskipun *culture*-nya berbeda. Mulanya berawal dari 1984 ketika pemerintah waktu itu menghadapi permasalahan seperti rendahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya hutang luar negeri serta defisit fiskal yang membludak tinggi. Pihak pemerintah segera melakukan perubahan manajemen sektor publik dengan berdasarkan pada empat konsep (McCulloch dan Ball, 1992)

1. Hubungan akuntabilitas antara kementerian dan kepala departemen.
2. Pembedaan antara keluaran (*output*) dengan hasil (*outcome*).
3. Pengontrolan terhadap sumber daya input.
4. Pemisahan antara pembelian dan kepentingan kepemilikan pada departemen pemerintah.

Landasan hukum bagi pembenahan tersebut adalah dikeluarkannya dua peraturan yaitu *State sector act 1988* dan *Public Finance act 1989* (Bale, 1998). *Public Finance Act* menegaskan bahwa laporan keuangan untuk pemerintah Selandia Baru ditingkatkan pusat maupun daerah harus disajikan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum (*GAAP*). Dengan kata lain, sistem akuntansi yang berlaku sudah berbentuk *accrual basis* sama dengan yang dipakai sektor privat.

Pelajaran yang bisa dipetik dari pengalaman Selandia Baru adalah penerapan sistem akuntansi berdasarkan *accrual accounting* menjadi sangat *urgensi* untuk dilakukan. Sebagai salah satu informasi akuntansi dapat dikatakan sebagai mekanis administrasi manajemen publik. Sehingga pengembangan informasi yang akrual dan dipandang sebagai bagian integral dari reformasi sektor publik daripada berfokus sendiri.

Dilain pihak Schick (1998) mengata bahwa model perubahan manajemen publik di Selandia Baru tidak dapat begitu diterapkan pada negara-negara berkembang. Hal ini dikarenakan karakteristik negara berkembang yang berbeda dengan Selandia Baru.

ial menjadi pelaku utama. Proses informal sendiri mempunyai spesifikasi yang tidak jelas berkaitan dengan hak kepemilikan dan proses formal lain dalam mengatur kegiatan ekonomi. Dalam menghadapi kondisi ini perubahan yang dilakukan dalam mengembangkan manajemen sektor publik adalah:

1. Kemajuan dalam sektor publik memerlukan peningkatan sektor pasar, sehingga keduanya harus berjalan seiring.
2. Memajukan sektor publik berarti memerlukan kontrol eksternal yang dapat diandalkan.
3. Para politisi dan birokrasi harus berfokus pada proses dasar manajemen publik.

Amerika Serikat merupakan contoh lain dari negara yang berpengalaman mengembangkan sektor publik. Fungsi akuntabilitas publik terutama pengawasan terhadap pengelolaan keuangan dilakukan oleh *General Accounting Office* (GAO) sebuah badan yang melakukan audit terhadap kinerja badan-badan pemerintah dan sektor publik lainnya.

Perkembangan sektor publik di Amerika mulai tampak dengan dikeluarkannya peraturan *Single Audit Act 1984* oleh pihak kongres. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa semua badan pemerintah baik itu *state, local government*, dan lembaga lain yang menerima bantuan dana dari *federal government* diwajibkan untuk dilakukan *single audit*. Pengaturan mengenai audit tercantum dalam aturan yang dikenal dengan "*yellow book*" Standar akuntansi untuk pemerintah dan lembaga nirlaba diatur oleh

untuk akuntansi sektor privat tugas tersebut diemban oleh FASB. Satu hal yang menarik adalah bahwa audit bisa dilaksanakan oleh auditor pemerintah maupun akuntan publik yang kompeten. Sedangkan mengenai standar akuntansi pemerintah disana sebenarnya tidak banyak beda dengan sektor privat, cuma terdapat beberapa tambahan seperti yang disyaratkan oleh GAO. Dari segi pengawasan, audit yang dilakukan terhadap lembaga pemerintah lebih mengarah kepada audit kinerja (*performance audit*), yaitu bagaimana pengelolaan dana digunakan secara efektif, efisien dan ekonomis.

KESIMPULAN

Kemunculan era globalisasi dan krisis ekonomi yang melanda Indonesia menyadarkan pentingnya pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*). Tuntutan masyarakat pada reformasi di segala bidang, membuat pemerintah harus cepat tanggap dan merespon keinginan dan kepentingan masyarakat. Kepentingan mereka yang sebelumnya terabaikan sekarang kepentingan tersebut dituntut untuk direalisasikan. Realisasi tuntutan tersebut harus dilakukan secara sistematis, tepat, dan komprehensif.

Strategi yang digunakan mengarah kepada asas desentralisasi, pengurangan birokrasi, partisipasi masyarakat, dan manajemen publik yang tepat. Desentralisasi diwujudkan dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang membenarkan wewenang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri untuk

diwujudkan dalam bentuk perampingan organisasi sehingga dapat dengan cepat merespon perubahan yang terjadi. Sedangkan partisipasi masyarakat diwujudkan dalam bentuk privatisasi, dimana masyarakat diberi hak untuk mengelola dan memenuhi kebutuhan mereka melalui usaha yang produktif.

Strategic planning yang tepat diperlukan agar jalannya organisasi dapat mengarah pada tujuan dan sasaran yang akan dicapai. Perumusan visi, misi, dan strategi diperlukan untuk menjembatani tujuan dan sasaran yang akan dicapai tersebut. Strategic planning instansi pemerintah memerlukan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, nasional dan global.

DAFTAR PUSTAKA

- Achwan, Rochwan. (2000), "*Good Governance: Manifesto Politik Abad Ke-21*", *Harian Kompas*, edisi 28 juni.
- Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (2000), "*Perencanaan Strategis*", Jakarta, Indonesia.
- Dale, Malcolm., dan Tony Dale, (1998), "*Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Country*", *The World Bank Research Observer* Vol.13 No.1 (Februari); 03-21.
- Ellwood, Sheila. (1993). "*Parish and Town Councils: Financial Accountability and Management*", *Local Government Studies*. Vol. 19, p. 368-386.
- Harto, Puji, (2000), *Upaya Mewujudkan Akuntabilitas Publik Dalam Menghadapi Otonomi Daerah: Tantangan dan Peran*
- Jones, P. C., dan J. G. Bates, (1990), *Public Sector Auditing*, Chapman and Hall.
- Kristiadi, J. B., (1999), "*Manajemen Perubahan: Menyongsong Globalisasi dan Milenium*", *Makalah pada Lustrum Program MM-Undip*, Semarang.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, (1999), *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja instansi Pemerintah*.
- Mardiasmo, (2000), "*Globalisasi Perekonomian, Sistem Ekonomi Nasional, dan Otonomi Daerah*", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 5, No. 1, 1-14.
- McCulloch, B.W., dan Ian Ball, (1992), "*Accounting in the Context of Public Sector Management Reform*", *Journal Financial Accountability and Management* Vol. 8 No. 1 (Spring)

Mulyadi, (2000). *Balanced Scorecard Sebagai Inti Sistem Manajemen Strategik*. Working Papers (October), 16.

Ohmae, Kenichi, (1991). *The Borderless World*, The Harper Publication.

Osborne, David dan Ted Gaebler, (1992), *Re-inventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Pustaka Binaman Prassindo.

Shrick, Allen, (1998), "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, Vol. 13. No. 1 (Februari): 123-131.

TAP MPR Nomor XV/MPR/1998

Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintah Daerah*.

Undang-undang RI No. 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*.

ANALISIS KONSEKUENSI PERILAKU KONSUMEN TERHADAP KUALITAS LAYANAN

Ralina Transistari *) ✓
Basu Swastha Dhammesta **)

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze behavioral intentions as a consequences of service quality. Besides examines the relationship between service quality and behavioral intentions, this study also focuses on the changes of behavioral intentions relative to zone of tolerance and the impact of problem experience and resolutions on the consumer's behavioral intentions.

Data collected by using questionnaires. Service quality was measured by SERVQUAL model, and behavioral intentions by 12 item battery that have 4 dimensions. Factor analysis of the behavioral intentions battery was conducted to examine the dimensionality of the items. The relationship between service quality and behavioral intentions was tested by using Multiple Regression Analysis. And Analysis of Variance (ANOVA) was conducted to determine whether scores on each behavioral intentions dimension differed among three groups of respondents: 1) those experiencing no service problems; 2) those experiencing problems that were resolved; and 3) those experiencing problems that were not resolved.

Findings from this study show that the service quality-behavioral intentions relationship is positive for favorable behavioral intentions (loyalty and pay more) and negative for unfavorable behavioral intentions (switch and external response). But, because of insufficient data point below and above zone of tolerance, the changes of slope is mixed (not clear). Several sample show the variation of slope-change, but relative to other dimensions, external response appears much less affected by changes in service quality. In addition to this finding, the service problems experience impact prone to switch, although the problems were resolved.

Keywords: service quality, behavioral intentions, zone of tolerance

GOOD CORPORATE GOVERNANCE Implementasi beserta Implikasi dan masa depannya

Parwoto Wigjohartono

1. Pendahuluan

Dewasa ini, sejak adanya gerakan reformasi tahun 1998, muncul banyak tekanan dari publik yang menghendaki agar Pemerintah maupun swasta dapat menghapuskan praktik-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, yang secara politis lebih dikenal dengan istilah KKN. Selanjutnya diharapkan akan mampu mengelola usaha mereka secara terbuka, adil, dapat dipertanggung jawabkan dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Untuk mewujudkan harapan tersebut, diperlukan perubahan sikap secara bersama-sama dan berperilaku sesuai dengan harapan itu, agar dapat bangkit kembali dari kemelut krisis, siap bersaing menghadapi era globalisasi dan dapat meningkatkan kesejahteraan bersama.

Sikap baik, jujur, terbuka dan bertanggung jawab sebenarnya telah ada dalam budaya masyarakat bangsa Indonesia, namun beberapa dekade terakhir ini, budaya tersebut telah luntur dan yang muncul adalah perilaku yang tidak mencerminkan sikap dan perilaku tersebut. Oleh karena itu, sikap dan perilaku yang baik tersebut perlu ditanamkan kembali dalam kehidupan masyarakat bangsa Indonesia. Dalam dunia bisnis, sikap dan perilaku yang baik tersebut dapat direalisasikan melalui implementasi Good Corporate Governance (GCG) yang menjadi landasan pengelolaan usaha yang sehat, agar harapan para stakeholders dapat dipenuhi secara keseluruhan.

Di Indonesia, upaya untuk mengimplementasikan GCG sebagai kebiasaan kehidupan suatu organisasi beserta para individu yang bekerja di dalamnya belum tertata dan didokumentasikan secara sistematis serta belum berdasarkan International Best Practice yang ada. Belum diterapkannya GCG di Indonesia merupakan salah satu penyebab terjadinya krisis ekonomi dan yang membuat krisis ekonomi itu hingga kini belum juga berakhir (Tjager, 2001). Hingga pertengahan tahun 1997 di kawasan Asia, termasuk Indonesia, telah menjadi pemicu munculnya wacana GCG. Ditemukannya bahwa salah satu akar permasalahan terjadinya krisis tersebut adalah lemahnya tata kelola perusahaan (Corporate Governance) di Indonesia, di samping lemahnya tata kelola publik (Public Governance). Terkait dengan permasalahan ini, maka kesepakatan yang ditandatangani dengan IMF tentang reformasi ekonomi dalam rangka pemulihan

2. Corporate Governance

Di antara beberapa sumber atau penulis yang memberikan pengertian tentang Corporate Governance, antara lain:

The Cadbury Committee dalam ACCA (1996), mendefinisikan Corporate Governance sebagai suatu sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan. Selanjutnya dijelaskan bahwa ternyata terdapat perbedaan dalam cara mengimplementasikan GCG antara berbagai Negara seperti di UK, di USA, dan di Jerman.

Hardjapamekas (2001), mengemukakan bahwa Corporate Governance merupakan sistem untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan, menetapkan hak dan tanggung jawab di antara berbagai pihak yang berperan serta di dalam perusahaan seperti Pengawas, Pengurus, Pemegang Saham dan pihak-pihak lainnya yang berkepentingan (Stakeholders), serta merupakan struktur untuk menetapkan sasaran, cara mencapai sasaran, serta memantau kinerja perusahaan. Dengan demikian Corporate Governance pada dasarnya adalah sistem dan struktur untuk memajukan perusahaan.

Forum for Corporate Governance in Indonesia atau disingkat dengan FCCI (tanpa tahun penerbitan), mendefinisikan Corporate Governance sebagai seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, Pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lain yang sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan. Tujuan Corporate Governance ialah untuk menciptakan pertambahan nilai bagi pihak pemegang kepentingan.

Dalam uraian sebelum perumusan definisi tersebut tersirat pertimbangan yang digunakan untuk merumuskan definisi itu, yaitu:

- 1) Dalam perekonomian modern, manajemen dan pengendalian perusahaan makin dipisahkan dari kepemilikan. Pemisahan ini dapat menimbulkan kurangnya transparansi dalam penggunaan dana dalam perusahaan sehingga keseimbangan yang tepat antara kepentingan-kepentingan yang ada, misal antara pemegang saham dengan pengurus dan antara pemegang saham dengan pengendali dengan pemegang saham minoritas.
- 2) Perusahaan-perusahaan makin bergantung pada modal ekstern (modal eksteren dan atau pinjaman) untuk pembiayaan kegiatan-kegiatan mereka, inves

memastikan bahwa manajemen bertindak yang terbaik untuk kepentingan perusahaan. Kepastian seperti diberikan oleh sistem tata kelola perusahaan (Corporate Governance). Sistem Corporate Governance yang sehat harus memberi perlindungan efektif kepada para pemegang saham dan pihak kreditur, sehingga mereka dapat meyakinkan dirinya akan perolehan kembali investasinya dengan wajar. Oleh karena itu, sistem tersebut harus juga membantu menciptakan lingkungan yang kondusif terhadap pertumbuhan sektor usaha yang efisien dan berkesinambungan.

Kartana (2001), memberikan pengertian Corporate Governance sebagai proses struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis dan urusan-urusan Perusahaan dalam rangka meningkatkan kemakmuran bisnis dan akuntabilitas sahaan dengan tujuan utama mewujudkan nilai Pemegang Saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan stakeholders yang lain. Selanjutnya akan dibahas Corporate Governance mengelola aspek-aspek yang terkait dengan:

- 1) Keseimbangan hubungan antara organ-organ Perusahaan, yaitu RUPS, Komisaris, dan Direksi, yang mencakup hal-hal yang berkaitan dengan struktur kelembagaan dan mekanisme operasional ke tiga organ Perusahaan tersebut (keseimbangan internal).
- 2) Pemenuhan tanggung jawab Perusahaan sebagai entitas bisnis dalam masyarakat kepada seluruh stakeholders, yang mencakup hal-hal yang terkait dengan pengaturan hubungan antara Perusahaan dengan seluruh stakeholders (keseimbangan eksternal).

Selanjutnya Kartana (2001), memberikan tinjauan lebih rinci tentang sahaan dalam konteks Corporate Governance, yaitu:

Perusahaan.

Pada dasarnya Perusahaan adalah lembaga ekonomi yang didirikan oleh pemilik untuk mendapatkan keuntungan. Dalam kajian ini yang dimaksud Perusahaan dibatasi pada lembaga ekonomi yang berbentuk Perusahaan Perseroan yang didirikan oleh Pemegang Saham dengan tujuan memupuk keuntungan, menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam negeri maupun internasional.

Keperluan Pemegang Saham

Salah satu keperluan pokok Pemegang Saham adalah bahwa perusahaan didirikan untuk memupuk keuntungan (profit motive) sehingga harus dan

3) Kepentingan Stakeholders

Stakeholders mencakup semua pihak yang mempunyai kepentingan dalam kemakmuran perusahaan tersebut, tidak terbatas hanya pada pemegang saham tetapi termasuk karyawan, pemasok, pelanggan, distributor, pesaing, Pemerintah serta masyarakat yang ikut memberikan kontribusi terhadap keberhasilan perusahaan dan yang ikut pula menanggung dampak dari kegiatan operasional perusahaan.

4) Organ Perusahaan

Ada beberapa organ perusahaan, yaitu:

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

RUPS merupakan organ yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam struktur kepengurusan perusahaan. RUPS mempunyai segala wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris, seperti melakukan pengambilan keputusan tentang perubahan Anggaran Dasar Perusahaan, penggabungan, peleburan, pengambilalihan, kepailitan, dan pembubaran Perseroan. Wewenang tersebut pada dasarnya hanya dibatasi oleh UU PT dan oleh Anggaran Dasar Perusahaan.

Komisaris.

Komisaris dibentuk sebagai organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan terhadap kebijaksanaan Direksi dalam menjalankan Perseroan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perseroan.

Direksi.

Direksi merupakan organ Perseroan yang menjalankan tugas melaksanakan pengurusan Perseroan untuk kepentingan dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sebagai amanat dari pemegang saham yang ditetapkan dalam RUPS. Sebagai pemegang amanat dari pemegang saham, Direksi harus bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan.

5) Organ Pendukung

Organ-organ dan mekanisme Pendukung Corporate Governance, yaitu:

Satuan Pengawasan Intern.

Setiap Perusahaan wajib mempunyai Satuan Pengawasan Intern (SPI) yang

Komite Audit (Audit Committee).

Komite Audit dapat dibentuk oleh Komisaris dan bertanggung jawab kepada Komisaris dengan pertimbangan bahwa dalam rangka mengoptimalkan kinerja, Perseroan dituntut untuk dapat mengelola kegiatan usahanya dengan hemat, berdayaguna, berhasilguna dan dengan mentaati peraturan perundangan-undangan yang berlaku dengan mewujudkan sistem dan pelaksanaan pengawasan yang kompeten dan independen.

Sekretaris Perusahaan (Corporate Secretary).

Setiap Perseroan Terbuka harus mengangkat seorang Sekretaris Perusahaan dan melaporkan pengangkatan tersebut kepada Bapepam. Sekretaris Perusahaan adalah Pejabat Perusahaan Tercatat yang melaksanakan fungsi Sekretaris Perusahaan (Corporate Secretary). Sekretaris Perusahaan dapat diangkat dari anggota Direksi Perusahaan yang bersangkutan. Penunjukkan Sekretaris Perusahaan wajib diumumkan dalam RUPS.

Komite Corporate Governance.

Komite Corporate Governance diusulkan untuk dapat dibentuk oleh Komisaris dan bertanggung jawab kepada Komisaris untuk mengkaji Good Corporate Governance Practices di Perusahaan dan menjamin bahwa praktek-praktek tersebut dilaksanakan secara efektif.

Komite Remunerasi.

Komite Remunerasi diusulkan untuk dapat dibentuk guna mengkaji penerapan sistem insentif dan remunerasi yang terbaik bagi Direksi, Komisaris dan Karyawan Perusahaan.

3. Good Corporate Governance

Good Corporate Governance merupakan sistem dan struktur untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan dengan baik, yang akan dicerminkan terselenggaranya Corporate Governance yang memperhatikan prinsip-prinsip utama, yaitu:

- 1) Transparansi (transparency).
- 2) Akuntabilitas (accountability).
- 3) Keadilan (fairness).
- 4) Responsibilitas (responsibility).

Sebagai penjabaran dari prinsip-prinsip utama Corporate Governance, Kartana (2001) menyitir OECD tentang penyusunan prinsip-prinsip Corporate Governance yang dikelompokkan ke dalam kategori:

- 1) Hak-hak Pemegang Saham.
- 2) Perlakuan yang adil bagi seluruh Pemegang Saham.
- 3) Peranan stakeholders dalam Corporate Governance.
- 4) Pengungkapan (Disclosure) dan Transparansi (Transparency).
- 5) Tanggung jawab Direksi dan Komisaris.

4. Implementasi Beserta Implikasinya

Apakah perusahaan telah mengimplementasikan konsep Corporate Governance dengan baik (Good Corporate Governance) atau tidak, maka dapat dievaluasi sejauh mana perusahaan tersebut mengimplementasikan prinsip-prinsip Corporate Governance dengan baik, yang meliputi:

- 1) Hak-hak Pemegang Saham.
- 2) Perlakuan yang adil bagi seluruh Pemegang Saham.
- 3) Peranan Stakeholders dalam Corporate Governance.
- 4) Pengungkapan dan Transparansi.
- 5) Tanggung jawab Direksi dan Komisaris.

Penjelasan lebih lanjut atas penerapan prinsip-prinsip Good Corporate Governance tersebut di atas adalah:

Hak-hak Pemegang Saham.

Sehubungan dengan hak-hak pemegang saham, yang meliputi pendaftaran kepemilikan, dengan cara yang aman, penyerahan atau pengalihan saham, informasi tentang perusahaan yang relevan secara berkala, partisipasi pada pelaksanaan RUPS, pemilihan anggota Direksi, serta mendapatkan bagian dari laba perusahaan dan hak lainnya seperti hak partisipasi aktif pada RUPS.

Perlakuan Yang Adil Bagi Seluruh Pemegang Saham.

Corporate Governance harus menjamin perlakuan yang adil bagi seluruh Pemegang Saham tanpa terkecuali serta memberi kesempatan yang sama untuk mendapatkan kompensasi yang efektif atau kerugian akibat pelanggaran hak-hak mereka.

Peran Stakeholders dalam Corporate Governance.

aktif antara perusahaan dan stakeholders dalam menciptakan kemakmuran pekerjaan dan kesinambungan kesehatan perusahaan.

Pengungkapan dan Transparansi

Menjamin adanya pengungkapan yang tepat waktu dan akurat yang diterapkan pada seluruh materi penting, yang menyangkut perusahaan, termasuk kondisi keuangan, kinerja, kepemilikan, dan pengaturan perusahaan.

Tanggung Jawab Direksi dan Komisaris

Menjamin adanya pengarahannya strategis perusahaan, pemantauan manajemen secara efektif dan akuntabilitas Direksi dan Komisaris kepada pemegang saham.

Sebagai bahan perbandingan, berikut ini disajikan Prinsip-Prinsip Internasional mengenai Corporate Governance yang dikutip oleh FCGI (tanpa tahun penerbitan), sebagai berikut:

- Hak-hak para pemegang saham, yang harus diberi informasi dengan benar dan tepat pada waktunya mengenai perusahaan, dapat ikut berperan serta dalam pengambilan keputusan mengenai perubahan-perubahan yang mendasar atas perusahaan, dan turut memperoleh bagian dari keuntungan perusahaan.
- Perlakuan sama terhadap para pemegang saham, terutama terhadap pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing, dengan keterbukaan informasi yang penting serta melarang pembagian untuk pihak sendiri dan perdagangan saham oleh orang dalam.
- Peranan pemegang saham harus diakui sebagaimana ditetapkan oleh hukum dan kerjasama yang aktif antar perusahaan serta pemegang kepentingan dalam menciptakan kekayaan, lapangan kerja dan perusahaan yang sehat dari aspek keuangan.
- Pengungkapan yang akurat dan tepat pada waktunya serta transparansi mengenai semua hal yang penting bagi kinerja perusahaan, kepemilikan, serta para pemegang kepentingan.
- Tanggung jawab pengurus dalam manajemen, pengawasan manajemen serta pertanggung jawaban kepada perusahaan dan para pemegang saham.

Pemerintah memegang peranan penting yang mendukung dengan menerbitkan dan memberlakukan pengaturan yang memadai, misalnya tentang pendaftaran perusahaan, pengungkapan data keuangan perusahaan serta peraturan-peraturan tentang tanggung jawab Komisaris dan Direksi. Namun, perusahaan memegang tanggung jawab utama untuk melaksanakan sistem Corporate Governance yang baik di dalam

Perusahaan-perusahaan harus mengantisipasi pemberlakuan yang lebih tegas dan peraturan perundangan-undangan yang ada, adanya pemberlakuan peraturan perundangan-undangan yang baru, serta pengawasan masyarakat yang makin tajam terhadap tindakan perusahaan-perusahaan.

5. Keberadaan Corporate Governance di Indonesia.

Beberapa sumber memberikan informasi tentang keberadaan Corporate Governance di Indonesia, antara lain:

Suatu survei tahun 1999 oleh Pricewaterhouse Coopers terhadap investor-investor internasional di Asia, yang dikutip FCGI (tanpa tahun penerbitan), menunjukkan bahwa Indonesia dinilai sebagai salah satu yang terburuk dalam bidang standar-standar akuntansi dan penataan, pertanggung jawaban kepada para pemegang saham, standar-standar pengungkapan dan transparansi serta proses-proses kepengurusan. Suatu kajian lain menunjukkan bahwa tingkat perlindungan investor di Indonesia merupakan yang terendah di Asia Tenggara.

Di Indonesia, kepemilikan perusahaan yang terdaftar di bursa saham sangat terpusat, dan prosentase manajer yang termasuk dalam grup pengendali juga sangat tinggi. Akan tetapi, ekonomi dan perusahaan-perusahaan di Indonesia tidak dapat terhindar makin memburu dengan ekonomi dunia untuk pembiayaan pinjaman dan permodalan serta pembelian dan penjualan produk-produknya, perhatian terhadap standar-standar Corporate Governance yang disepakati di tingkat internasional merupakan keharusan bagi Indonesia.

Partisipasi dan Perlindungan para Pemegang Saham

Dewan-dewan Komisaris pada umumnya tidak efektif dalam menjaga kepentingan-kepentingan para pemegang saham, oleh karena pemegang saham yang kebanyakan memiliki hubungan keluarga mempunyai posisi yang dominan. Mekanisme pengendalian, seperti mewakili kepentingan pihak ke tiga melalui Komisaris independen serta Komite independen untuk Penggajian dan Nominasi serta Komite Audit belum ada. Transparansi masih sangat kurang karena praktik-praktik pengungkapan, standar-standar akuntansi serta pelaksanaannya masih belum memadai.

Pemantauan dan Perlindungan Kreditur

Pertama, posisi dan peranan kreditur dalam pengelolaan perusahaan masih lemah, oleh karena pengurusan baik para kreditur maupun Bank-Bank itu sendiri masih sangat kurang. Pengendalian intern yang lemah serta kerangka-kerangka pengaturan yang kurang memadai bagi Bank serta lembaga-lembaga keuangan non-Bank serta belum dilampirkannya menjabarkan ha-

pesaing sering merupakan bagian dari konglomerat-konglomerat yang dimiliki oleh keluarga yang sama yang juga ikut memiliki perusahaan-perusahaan peminjam. Ke tiga, perlindungan hukum bagi kreditor masih lemah akibat sistem peradilan yang belum baik di Indonesia. Lagi pula, undang-undang kepailitan dan prosedur-prosedurnya pada umumnya tidak aktif di Indonesia, baik dalam melindungi pihak kreditor maupun dalam menjatuhkan sanksi terhadap pihak peminjam.

Pasar untuk Pengendalian Perusahaan serta Perlindungan Pasar Produk.

Pasar untuk pengendalian perusahaan kebanyakan tidak aktif. Kesulitan-kesulitan yang dialami dengan hostile takeover yang makin marak mencerminkan pemusatan kepemilikan di dalam perusahaan-perusahaan. Tingginya pemusatan kepemilikan perusahaan lebih lanjut akan menghambat mekanisme pasar terhadap pasar untuk pengendalian perusahaan dan pasar barang.

Pasar Modal serta Keuangan Perusahaan.

Akibat tahap pembangunan pasar modal di Indonesia masih dini, pasar modal didominasi oleh keuangan ekstern, terutama pinjaman-pinjaman Bank. Peraturan pembatasan serta prosedur hukum yang tidak efektif telah membatasi peranan obligasi perusahaan serta pembiayaan perusahaan. Perusahaan-perusahaan telah melakukan pinjaman luar negeri yang sangat luas oleh karena suku bunga luar negeri diliberalisasikan sedangkan suku bunga dalam negeri diatur.

Daniri (2001), juga mengungkapkan beberapa hal tentang implementasi GCG di Indonesia sebagai berikut:

Hambatan Penerapan GCG:

- 1) Konsentrasi kepemilikan yang tinggi: Perusahaan Keluarga, Transaksi benturan kepentingan.
- 2) Pengawasan Dewan Komisaris yang kurang efektif: Terafiliasi, Kurang Mampu.
- 3) Pemegang Saham yang pasif: RUPS dan pengawasan kurang efektif.

Mengapa GCG Penting?

- 1) Melancarkan akses terhadap pendanaan.
- 2) Perlindungan Direksi/Manajemen terhadap gugatan hukum.
- 3) Meningkatkan efisiensi di dalam pengambilan keputusan.
- 4) Meningkatkan kepercayaan publik.

- 2) Komite Audit dan Remunerasi.
- 3) Pelaksanaan Golden Parachute.
- 4) Sistem Remunerasi Direksi dan Komisaris yang terbuka.
- 5) Direksi tidak diperkenankan bermain saham.

Implementasi GCG Emiten di BEJ.

- 1) BEJ merupakan pionier dalam memperkenalkan konsep GCG.
- 2) BEJ memiliki akses langsung terhadap perusahaan tercatat:
 - a. Perusahaan tercatat wajib menerapkan GCG.
 - b. Makin banyak perusahaan tercatat yang menerapkan GCG, makin tinggi tingkat kepercayaan investor (lokal dan asing) terhadap pasar modal.
- 3) Hal ini akan merupakan Rating dan Self-Assessment.

Implementasi GCG melalui Peraturan Bursa.

- 1) Kewajiban mempunyai Komisaris Independen, Komite Audit, dan Sekretaris Perusahaan.
- 2) Kewajiban menyampaikan informasi Perusahaan (Keterbukaan).
- 3) Standar Laporan Keuangan per Sektor.

Akuntabilitas dan Fairness.

Hal ini diilustrasikan dengan peristiwa sbb: Perusahaan A membeli piutang dari perusahaan B yang merupakan anak perusahaan A, sehingga perusahaan B mempunyai kondisi aliran kas yang lebih sehat, sementara itu secara akuntansi asset perusahaan A meningkat. Pada tahun 1998, semua piutang tersebut oleh perusahaan A dinyatakan sebagai piutang macet dan dibentuk cadangan piutang macet. Kasus ini mengindikasikan telah terjadi penyalahgunaan hubungan afiliasi. Sebagai konsekuensinya perusahaan A akan menghadapi kesulitan aliran kas, kinerja keuangan menjadi buruk, tidak mampu membayar dividen, dan kelangsungan hidup perusahaan terancam.

Hasil survey Mc Kinsey & Co. bulan Juni tahun 2000 terhadap 250 investo global, yang dikutip Tjager (2001), menunjukkan bahwa Indonesia dan Vietnam adalah negara yang menduduki peringkat paling rendah dalam menerapkan Good Corporate Governance dibandingkan dengan negara-negara Asia Lainnya. Survey itu juga menunjukkan bahwa Singapura, Hongkong dan Jepang sebagai negara-negara yang paling baik dalam menerapkan Good Corporate Governance. Hasil survei tersebut dapat dipahami, karena di Indonesia pada umumnya perusahaan-perusahaan merupakan perusahaan keluarga dengan manajemen tertutup, sehingga beralasan bahwa penerapan GCG tidak dapat terealisasi seperti yang diharapkan. Sehingga tidak

sungguhnya merupakan cerminan dari investasi yang berlebihan, non-produktif serta inkulatif.

Survey pada sektor pasar modal yang dilakukan oleh Pricewaterhouse Coopers pada bulan Januari 2001 berkaitan dengan Opacity index pada 35 negara di Dunia, yang juga dikutip oleh Tjager (2001). Dalam hal ini Opacity merupakan suatu tolok ukur mengenai tidak terdapatnya praktek-praktek yang jelas, akurat, mudah dipahami dan memenuhi standar di bidang pasar modal yang berlaku secara Internasional. Bila makin kecil Opacity index suatu negara berarti makin jelas, akurat dan mudah dipahaminya praktek-praktek yang diterapkan oleh suatu negara serta praktek-praktek tersebut telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku secara internasional. Hasil survey ini menunjukkan bahwa Indonesia memiliki Opacity Index terbesar, dan Singapura, USA, United Kingdom memiliki Opacity Index paling kecil. Survey ini juga berkaitan dengan penerapan Good Corporate Governance dan Good Governance.

Masa Depan GCG di Indonesia.

Memperhatikan pentingnya peran GCG untuk mendorong perusahaan melakukan kegiatan usaha yang sehat dalam segala sektor kegiatan usaha dan perannya untuk memulihkan kembali dari situasi krisis menjadi suatu situasi yang sehat, maka sudah pantas menjadi pertanyaan berbagai pihak "bagaimana GCG dapat diterapkan sebagaimana seharusnya bagi kehidupan bisnis di Indonesia"?

FCGI (tanpa tahun penerbitan), berpendapat bahwa perusahaan-perusahaan di Indonesia mempunyai tanggung jawab terutama untuk memperhatikan standar-standar Corporate Governance yang telah disepakati di tingkat Internasional. Bukan saja perusahaan-perusahaan yang telah terdaftar di bursa efek atau perusahaan-perusahaan besar yang mempunyai tanggung jawab tersebut. Setiap perusahaan di Indonesia harus menyadari betapa pentingnya suatu sistem Corporate Governance yang baik bagi kepentingan-kepentingan para pemegang sahamnya, para penyandang dana, karyawannya, dan pada akhirnya bagi perusahaan itu sendiri. Sama seperti di negara-negara lain, perusahaan-perusahaan di Indonesia harus mengantisipasi pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang telah ada yang lebih tegas, pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang baru, serta pengawasan dari masyarakat yang makin tajam terhadap tindakan perusahaan-perusahaan tersebut.

Hardjapamekas (2001), menyatakan bahwa untuk memperbaiki kerangka dan praktek Corporate Governance, yang juga merupakan tuntutan lembaga-lembaga donor untuk membantu pemulihan ekonomi Indonesia pasca krisis, terdapat sejumlah aspek

- 1) Pengembangan strategi nasional untuk mereformasi Corporate Governance, termasuk pembentukan Komite Nasional tentang Kebijakan Good Corporate Governance.
- 2) Melakukan pendidikan publik tentang Corporate Governance.
- 3) Melakukan reformasi peraturan di bidang Pasar Modal.
- 4) Mengadakan proyek percontohan untuk menerapkan prinsip-prinsip Corporate Governance di sektor swasta maupun BUMN.
- 5) Munculnya berbagai prakarsa dari kalangan non-Pemerintah untuk mendukung pelaksanaan Good Corporate Governance, seperti The Indonesian Institute for Corporate Governance in Indonesia (IICG) dan Forum on Corporate Governance in Indonesia (FCGI).

Dalam mengembangkan strategi nasional untuk mereformasi Corporate Governance, Pemerintah telah memprakarsai pembentukan Komite Nasional Mengenai Kebijakan Corporate Governance, yang bertanggung jawab untuk memberikan rekomendasi tentang kerangka nasional dalam rangka mengimplementasikan Corporate Governance, yang mencakup:

- 1) Kodifikasi prinsip-prinsip Corporate Governance, yang baru-baru ini telah menerbitkan edisi ke dua Pedoman Good Corporate Governance.
- 2) Memprakarsai reformasi peraturan yang mendukung implementasi pedoman tersebut.
- 3) Mengembangkan kerangka kelembagaan untuk penerapan pedoman tersebut.

Mengingat Corporate Governance merupakan konsep yang relatif baru dikenal di Indonesia, terdapat kebutuhan untuk mengetahui dan memahami konsep tersebut. Berbagai prakarsa untuk memperkenalkan konsep ini dan mendidik masyarakat mengenai Corporate Governance telah dilakukan oleh Pemerintah, organisasi profesi, serta asosiasi industri yang berkepentingan dengan masalah ini melalui berbagai seminar, lokakarya, dan pelatihan.

Reformasi peraturan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas perusahaan melalui pengungkapan informasi kelompok perseroan terbatas telah diprakarsai oleh Pemerintah. PP No. 24 Tahun 1998 yang telah diubah dengan PP No. 64 Tahun 1999 mewajibkan Perseroan Terbatas untuk menyampaikan Laporan Keuangan Tahunan Perusahaan yang telah diaudit kepada Direktorat Pendaftaran Perusahaan Departemen Perindustrian, bila memenuhi salah satu dari kriteria berikut:

- 1) Merupakan Perseroan Terbuka.
- 2) Bidang Usaha berkaitan dengan pengedaran dana masyarakat.

Perseroan yang merupakan kreditur Bank yang menyuarakan kewajiban mengaudit laporan keuangan tahunannya.

Di bidang Pasar Modal beserta lembaga penunjangnya, telah pula dilakukan sejumlah perubahan peraturan dan standar. Misalnya, Bapepam telah mengubah peraturan yang berkenaan dengan:

- 1) Transaksi yang mengandung benturan kepentingan.
- 2) Transaksi yang material dan perubahan bidang usaha pokok perseroan.
- 3) Penggabungan dan konsolidasi perusahaan terbuka.
- 4) Pokok-pokok anggaran dasar perseroan yang menawarkan efek yang bersifat ekuitas kepada masyarakat dan perusahaan publik.
- 5) Pengungkapan informasi tertentu yang harus segera diumumkan kepada publik.

Bursa Efek Jakarta juga telah mengeluarkan perubahan peraturan tentang ketentuan umum pencatatan efek yang bersifat ekuitas di bursa yang menambahkan persyaratan penyelenggaraan pengelolaan perusahaan yang baik (Good Corporate Governance) dengan mewajibkan perusahaan tercatat memiliki:

- 1) Komisaris Independen yang jumlahnya secara proporsional sebanding dengan jumlah saham yang dimiliki oleh bukan pemegang saham pengendali dengan ketentuan jumlah komisaris independen sekurang-kurangnya 30 % dari jumlah seluruh komisaris.
- 2) Komite Audit yang keanggotaannya sekurang-kurangnya tiga orang, seorang di antaranya merupakan komisaris independen sekaligus merangkap sebagai Ketua Komite Audit, dan dua anggota lainnya merupakan pihak eksternal yang independen di mana sekurang-kurangnya salah seorang di antaranya memiliki kemampuan di bidang akuntansi dan audit.
- 3) Sekretaris perusahaan (Corporate Secretary) sebagaimana dimaksud dalam peraturan Bapepam dan harus dilaksanakan oleh salah seorang Direktur Perusahaan Tercatat.

Berkenaan dengan penyempurnaan pengungkapan informasi keuangan, BEI bekerjasama dengan IAI dan Asosiasi Emiten Indonesia (AEI) telah menyusun pedoman penyajian dan pengungkapan laporan keuangan perusahaan publik di 22 industri berdasarkan peraturan pasar modal, regulasi sektor industri dan PSAK. IAI juga telah melakukan upaya-upaya untuk menyelaraskan PSAK dengan Standar Akuntansi Internasional, meskipun beberapa kasus yang diatur jarang ditemukan dalam praktek di Indonesia.

didominasi oleh pemegang saham pendiri atau pemerintah, kini mereka "dipaksa" oleh berbagai pedoman, peraturan dan standar untuk berbagi kendali dan pengaruh dalam pengelolaan perusahaan. Perusahaan juga dibebani dengan tugas-tugas baru, misalnya dalam pengungkapan informasi perusahaan, dalam melibatkan pemegang saham independen atau minoritas pada proses pengambilan keputusan strategis, dan dalam membentuk mekanisme pengendalian yang lebih ketat (mengangkat komite independen dan membentuk Komite Audit). Upaya-upaya tersebut di atas semoga dapat berjalan lancar dan berhasil, sehingga krisis yang berkelanjutan ini segera berakhir dan masyarakat dapat merasakan kemakmuran bangsa ini. Amin.

Daftar Kepustakaan:

ACCA. 1996. *Financial Strategy*. ACCA.

Daniri, Mas Achmad. 2001. *Implementasi Good Corporate Governance di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Good Corporate Governance Creating a Competitive Global Market, diselenggarakan oleh LK KMPR Fakultas Hukum UGM.

Forum for Corporate Governance in Indonesia. *Corporate Governance*. FCGI Jakarta.

Hardjapamekas, Erry Riyana. 2001. *Dimensi Perubahan dalam Implementasi Good Corporate Governance*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Akuntansi Indonesia tentang Peran Akuntan dalam Mendorong terciptan Iklim Bisnis yang ber-ETIKA, diselenggarakan oleh IAI KAP dan IAI KAM Westin Hotel Surabaya, 19-21 April 2001.

Kartana, Hari. 2001. *Good Corporate Governance Sebagai Peningkatan Nilai Saham Perusahaan*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Good Corporate Governance Creating a Competitive Global Market, diselenggarakan oleh LK-3 KMPR Fakultas Hukum di Yogyakarta.

Komite Nasional Kebijakan Corporate Governance. 2001. *Pedoman Good Corporate Governance*. KNKCG, Jakarta.

Tjager, I Nyoman. 2001. *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance On Perusahaan Publik Sebagai Upaya Untuk Bangkit Dari Krisis Ekonomi*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Good Corporate Governance Creating a Competitive Global Market, diselenggarakan oleh LK KMPR Fakultas Hukum UGM di Yogyakarta.