

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Sampai saat ini BUMN masih merupakan salah satu pelaku utama dalam perekonomian nasional yang di dalam perkembangannya telah memberikan andil dalam mendukung keuangan negara dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Dolok, 2004:2).

Alasan mengapa bentuk usaha BUMN diperlukan, perlu dilihat alasan keberadaan BUMN serta maksud dan tujuan BUMN itu sendiri. Menurut Faisal (2002: 268), paling tidak ada lima faktor yang melatar belakangi keberadaan BUMN, yaitu:

1. Sebagai pelopor atau perintis usaha dimana swasta tidak tertarik untuk menggelutinya.
2. Sebagai pengelola bidang-bidang usaha yang strategis dan pelaksana pelayanan publik.
3. Sebagai penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar.
4. Sebagai sumber pendapatan negara.
5. Sebagai hasil dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda.

Menurut UU no. 19 Tahun 2003 tentang BUMN pasal 2, maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Mengejar keuntungan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau

4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Fakta di lapangan berdasarkan survai dari konsultan McKinsey, menunjukkan bahwa menurut pandangan pemodal asing, Indonesia merupakan negara terburuk dalam penerapan *good corporate governance* (McKinsey, 1999-2000 di dalam Dolok, 2004:4). Hal tersebut diukur dengan rata-rata premium yang dibayar oleh pemodal bagi perusahaan yang dikelola secara baik di suatu negara. Data tersebut menunjukkan ada korelasi antara persepsi mengenai mutu *corporate governance* perusahaan-perusahaan di sebuah negara dan besarnya premium yang dibayar oleh para investor bagi perusahaan-perusahaan yang menerapkan *corporate governance* dengan baik. Semakin baik persepsi *corporate governance* di sebuah negara, semakin tinggi pula premium yang dapat mereka berikan kepada perusahaan yang menerapkan *corporate governance* dengan baik.

Kurangnya perhatian terhadap penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* di Indonesia khususnya di BUMN memiliki keterkaitan dengan terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan sejak tahun 1997. Berdasarkan studi *Asian Development Bank* (ADB) tahun 1998 (ADB, 2000 dalam Dolok Hutagalung, 2004:5) telah diidentifikasi bahwa krisis keuangan Asia tahun 1997, salah satu sumber utama kerentanan ekonomi lima negara Asia, termasuk Indonesia, adalah kelemahan penerapan *good corporate governance*. Krisis ekonomi yang berkepanjangan tersebut diindikasikan karena praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme

Indonesia sebagaimana hasil survey yang dilakukan *Survey Political and Economic Risk Consultancy* (PERC)-Hongkong (I Wayan Pugeg, 2001: 3) terlihat bahwa Indonesia merupakan salah satu negara tertinggi tingkat korupsinya begitu pula tingkat kroniismenya.

Terdapat dua hal yang mendasari perlunya penerapan prinsip *good corporate governance* di Indonesia (Etty Retno Wulandari, 2000:6). Pertama, tuntutan dunia usaha yang semakin kompetitif menjelang abad 21 yang merupakan tuntutan era perdagangan bebas yang memperbolehkan setiap pelaku bisnis bebas melakukan kegiatannya di negara manapun. Kedua, terdapat tuntutan secara langsung dari lembaga donor, agar perusahaan-perusahaan di Indonesia menerapkan prinsip *good corporate governance*. Sementara itu, apabila kita melihat literatur di berbagai negara tentang implementasi *good corporate governance* dan manfaatnya, lebih banyak berbicara tentang tantangan bisnis ke masa datang (globalisasi) yang tidak mengenal tempat, ruang dan waktu. Beberapa praktisi dunia usaha yakin penerapan prinsip *good corporate governance* merupakan satu-satunya cara untuk menjawab tantangan itu. Chiang (2000:7), ketua *Asian Corporate Governance Association* menyatakan di dalam Media Akuntansi bahwa:

The globalization and economy means that the corporate governance is an inevitable international trend

Upaya-upaya dalam meningkatkan kinerja keuangan usaha BUMN sampai saat ini terus dilakukan untuk dapat mencapai pertumbuhan berkelanjutan (*sustainable growth*). Menurut Kementerian BUMN, untuk menanggulangi

dapat dicapai melalui adanya peningkatan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*.

Dalam penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*, menuntut pelaksanaan *good government governance*. Nur Indriantoro (2000:9) mengungkapkan bahwa bagaimana mungkin perusahaan di Indonesia menerapkan *good corporate governance* bila pemerintah belum melaksanakan *good government governance*. *Good corporate governance* sendiri merupakan bagian dari sistem nasional dan tidak bisa dilepas atas peran pemerintah. Untuk mewujudkan *good corporate governance* harus dimulai dari *good governance* pemerintahnya.

Dalam rangka memperbaiki kinerja BUMN melalui penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*, pemerintah melalui UU no. 19 Tahun 2003 yang ditetapkan pada 19 Juni 2003 mengamanatkan dilaksanakannya prinsip-prinsip *good corporate governance* seperti yang tertuang pada pasal 5 ayat 3 yaitu: dalam melaksanakan tugasnya, anggota direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran (Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2003).

Sebelum UU no. 19 Tahun 2003 diterbitkan, Kementerian BUMN menerbitkan Keputusan Menteri Negara BUMN No. KEP 117/M-MBU/2002, tentang praktik *good corporate governance* pada BUMN. BUMN diwajibkan untuk menerapkan *good corporate governance* secara konsisten atau menjadikan *good*

Secara teoritis buruknya *good corporate governance* di Indonesia termasuk di BUMN terkait dengan pelaksanaan pengendalian intern di pemerintahan maupun di perusahaan. Pengendalian intern (*internal control*) merupakan suatu proses yang dipengaruhi oleh pimpinan organisasi, manajemen, dan personil lainnya yang dirancang untuk memberikan jaminan yang wajar bahwa tujuan organisasi akan tercapai. Tujuan organisasi dikelompokkan dengan kriteria antara lain efektivitas dan efisiensi kegiatan, laporan keuangan atau informasi yang dapat dipercaya, dan patuh terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (COSO, 1992; Sawyer et al, 2003:65).

Fungsi audit internal sebagaimana dirumuskan oleh kalangan profesi auditor internal menitikberatkan pada pelaksanaan kegiatan konsultasi mengenai manajemen risiko, pengendalian dan *governance* perusahaan yang di dalamnya mengandung aspek *economy*, *efficiency*, dan *effectiveness* dari kegiatan organisasi. Sejalan dengan rumusan tersebut, profesi auditor internal mempromosikan peran baru sebagai konsultan internal perusahaan. Kedua hal tersebut di atas merupakan langkah penting tetapi belum mencukupi (*necessary but not sufficient*) untuk mengoptimalkan relevansi dan nilai audit internal bagi organisasi. Hal yang sangat diperlukan untuk hal tersebut adalah adanya dukungan dari pimpinan dan pelaksana kegiatan perusahaan terhadap fungsi dan peran baru audit internal seperti yang digagas oleh profesi auditor internal.

Pelaksanaan prinsip-prinsip *good corporate governance* maupun pengendalian intern tidak terlepas juga dari aspek personil yang ada di dalam perusahaan karena

bila para personilnya tidak memiliki komitmen bersama untuk memajukan organisasi, maka sistem tersebut tidak akan efektif. Secara teoretis, komitmen organisasi mempengaruhi perilaku seseorang dalam mendorong efektivitas organisasi (Mc Caul et al, 1995 dalam Winwin, 2005: 18). Meningkatnya popularitas konsep komitmen organisasi didasarkan pada keyakinan bahwa komitmen organisasi memiliki implikasi, bukan saja pada pegawai dan organisasi, namun juga pada masyarakat secara keseluruhan (Mathieu dan Zajac, 1990:71).

Fenomena mengenai BUMN menunjukkan bahwa pada saat ini kinerja BUMN belum sesuai dengan tujuan eksistensi BUMN itu sendiri. Dari apa yang diungkapkan beberapa literatur, kondisi belum optimalnya perekonomian di Indonesia termasuk di dalamnya BUMN adalah buruknya pelaksanaan *good corporate governance* atau pengelolaan perusahaan secara baik di mana di dalam mengelola perusahaan secara baik dibutuhkan aspek transparansi, akuntabilitas, reponsibilitas, independensi, dan *fairness*. Pengaruh *good corporate governance* terhadap kinerja organisasi telah diteliti di beberapa penelitian sebelumnya yang menunjukkan penerapan *good corporate governance* memiliki pengaruh pada kinerja perusahaan. Dari fenomena dan hasil penelitian sebelumnya tersebut peneliti termotivasi untuk meneliti pengaruh penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* pada kinerja perusahaan BUMN di Indonesia.

Penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* tentu saja tidak akan berjalan baik begitu saja. Penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* memerlukan aspek-aspek sistem dan aspek personal untuk dapat mendorong

1.2. Rumusan Masalah

Fenomena kondisi kinerja BUMN yang belum optimal, belum melembaganya *good corporate governance*, belum baiknya pengendalian intern, dan peran auditor internal dalam menunjang *good corporate governance* dan kinerja pada BUMN, secara lebih spesifik dan lebih rinci dapat dirumuskan menjadi rumusan masalah secara global yang kemudian diuraikan menjadi rumusan masalah penelitian pendahuluan. Rumusan masalah penelitian pendahuluan tahap pertama adalah sebagai berikut:

Sejauhmana Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* berupa Transparansi, Akuntabilitas, Responsibilitas, Independensi, dan *Fairness* pada BUMN serta Fungsi Audit Manajemen, Komitmen Manajer Pada Organisasi, dan Pengendalian Intern

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

Terkait dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maksud dari penelitian ini adalah untuk mengukur variabel-variabel yang diteliti yaitu Sejauhmana Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* berupa Transparansi, Akuntabilitas, Responsibilitas, Independensi, dan *Fairness* pada BUMN serta Fungsi Audit Manajemen, Komitmen Manajer Pada Organisasi, dan Pengendalian Intern

1.4. Kegunaan Hasil Penelitian

Dengan meneliti Sejauh mana kondisi Penerapan Transparansi, Akuntabilitas, Responsibilitas, Independensi, dan *Fairness* pada BUMN yang dikaitkan dengan Fungsi Audit Manajemen, Komitmen Manajer Pada Organisasi, dan Pengendalian

Intern, diharapkan akan memberikan hasil yang memiliki kegunaan pada dua aspek utama yaitu: (1) aspek teoritis atau pengembangan ilmu; dan (2) aspek praktis atau operasional. Kedua kegunaan penelitian tersebut diuraikan sebagai berikut:

- 1) Aspek teoritis atau pengembangan ilmu. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:
 - a. Bagi teori *auditing*, penelitian ini diharapkan dapat menambah atau melengkapi khasanah teori yang telah ada dalam rangka meningkatkan kualitas implementasi auditing khususnya audit manajemen.
 - b. Dapat digunakan sebagai salah satu referensi bagi peneliti yang akan melakukan penelitian lebih lanjut dengan topik yang terkait dengan audit manajemen, pengendalian intern, komitmen manajer pada organisasi dan *good corporate governance*.
 - c. Memberikan sumbangan pemikiran untuk pendidikan tinggi dalam menyusun kurikulum ilmu akuntansi pada perguruan tinggi melalui penekanan aspek aspek tertentu pada teori *auditing* dalam hal ini audit manajemen dan sistem pengendalian manajemen sesuai dengan temuan penelitian yang diperoleh dari penelitian ini.
- 2) Aspek praktis atau operasional. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berharga berupa sumbangan pemikiran bagi direksi, manajer, auditor internal, komisaris/dewan pengawas BUMN di Indonesia untuk menetapkan kebijakan operasional yang berkaitan dengan pelaksanaan

Manajemen Manajer

pada organisasi untuk dapat mewujudkan *good corporate governance*

.....