

ABSTRACT

Since 1990s the good corporate governance (GCG) has becoming a part of critical issues, especially in the publicly held companies. In such condition, there is separation between principals and agent. The agent has opportunities to make decision that allow him to take advantages by principal's cost or agency cost. To minimize agency cost, principals build a control mechanism based on self-regulated and law. Corporate governance is mechanism to govern a company to fulfill shareholders' interest. It consists of shareholder's role, board of commissioner's composition and role, board of director's composition and role, control mechanism, and reporting.

Keyword: corporate governance, prinsipal, agen, pemegang saham, dewan komisaris, dewan direksi, audit.

A. Pendahuluan

Setiap sistem perekonomian mempunyai asumsi dasar tersendiri terhadap perilaku manusia. Sistem Ekonomi Kapitalis (Soule, 1994) memandang manusia harus dihargai secara individu. Manusia sebagai makhluk rasional yang mandiri akan menjadikan dunia ini lebih makmur jika diberi kebebasan untuk melakukan kehendaknya. Karena efisiensi secara individu akan mendorong efisiensi secara kolektif. Pasar dijadikan media pertukaran yang efisien melalui mekanisme harga.

Secara mikro (dalam perusahaan), interaksi sosial tidak terjadi seperti digambarkan oleh sistem ekonomi tersebut di atas. Coase (1937) menyatakan bahwa penempatan sumber daya di dalam perusahaan tidak mengikuti mekanisme harga. *Entrepreneur* (pemilik) merupakan pihak yang dominan dalam menentukan alokasi tersebut. Oleh karena itu yang terjadi adalah kontrak di antara konstituen, baik dilakukian secara tertulis ataupun lisan. Inti dari kontrak adalah kesepakatan mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak. Keduanya harus seimbang. Apabila tidak tercapai akan menimbulkan perilaku oportunistik bagi masing-masing pihak yang berakibat timbulnya biaya transaksi. Biaya transaksi yaitu biaya untuk menggerakkan sistem ekonomi yang tiada lain adalah biaya kontrak (Williamson, 1996).

Perusahaan/organisasi diperlukan jika manusia secara individu tidak mampu menyajikan teknologi, metode, sarana dan prasarana secara terus-menerus dan dalam jumlah yang sangat besar. Sebaliknya perusahaan tidak diperlukan pada kondisi dimana individu mampu melakukan hal tersebut secara pribadi. Apabila kondisi tersebut hanya bersifat sementara, maka yang

diperlukan adalah kerja sama (kooperasi atau gotong royong) di antara individu, bukan sebuah perusahaan yang eksistensinya bersifat permanen.

Menurut Ouchi (1980) perusahaan diperlukan sebagai media transaksi. Eksistensi perusahaan diakui bilamana biaya transaksi internal lebih kecil dibandingkan dengan biaya transaksi eksternal (di pasar). Yang dimaksud transaksi internal adalah sebuah proses dari transaksi pembelian, proses produksi, sampai transaksi pergudangan. Jika sebaliknya, maka orang akan lebih efisien mendapatkan barang di pasar dari pada membuat sendiri, yang berarti perusahaan tidak diperlukan.

Dalam Teori Biaya Transaksi (*Transaction Cost Theory*) penunjukkan anggota Dewan Komisaris dan anggota Dewan Direksi pada sebuah perusahaan merupakan suatu transaksi. Transaksi antara pemilik dengan pengurus perusahaan (komisaris dan direksi). Oleh karena itu seperti dikemukakan oleh Jones (1987) dimensi dalam memilih pengurus terletak pada: (1) spesifikasi tentang keahlian dan loyalitas komisaris/manajemen, (2) frekuensi pergantian pengurus, (3) durasi dalam proses memilih hingga menetapkan pengurus. Ketiganya mempunyai dampak terjadinya biaya transaksi dan mempengaruhi intensitas pengendalian.

Hubungan antara pemilik, dewan komisaris, dan manajemen merupakan suatu mekanisme *governance*. Suatu hubungan antara pemberian wewenang dari pemilik kepada pengurus perusahaan dengan imbalan gaji/bonus yang memadai untuk menjaga *goal congruent*.

B. Hubungan Kontrak

Di antara para konstituen/*stakeholders* perusahaan terjadi semacam transaksi (Coase, 1937; Jones, 1987). Perkembangan dan kontraksi perusahaan dapat dilihat dari transaksi di antara para konstituen. Perusahaan

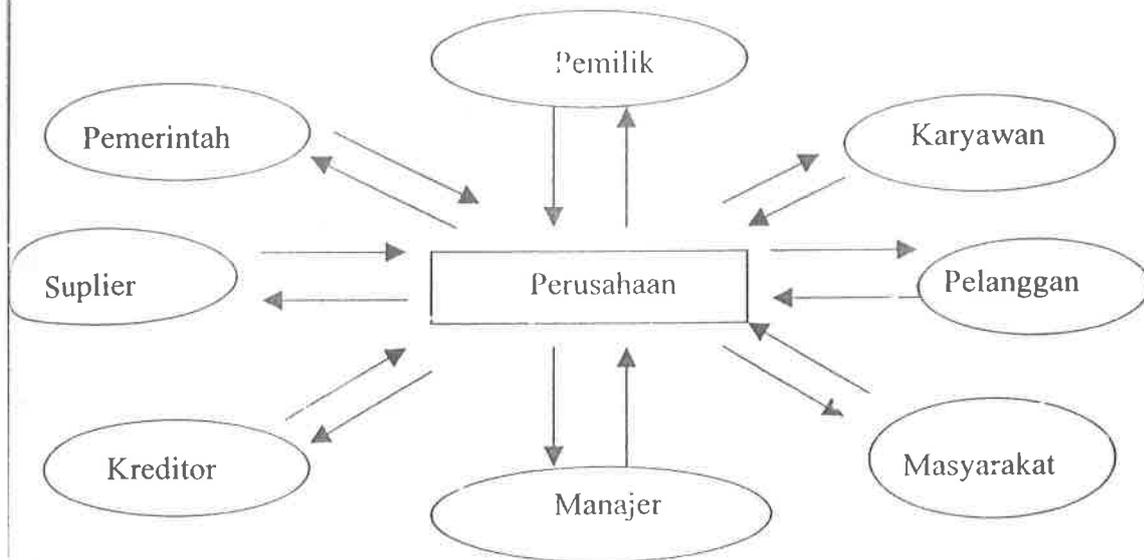
tumbuh sejalan dengan semakin banyaknya transaksi di pasar yang dialihkan ke dalam perusahaan. Namun perusahaan yang semakin besar, menurunkan *return* pemilik karena tambahan biaya transaksi dalam organisasi meningkat. Dengan pertumbuhan biaya yang terus-menerus, akhirnya organisasi tidak mampu menutup biaya yang terus bertambah itu. Oleh karenanya pertumbuhan mencapai optimal jika biaya ekstra di dalam perusahaan sama besarnya dengan harga produk yang sama di pasar.

Donaldson dan Preston (1995) menunjukkan bahwa kini hubungan perusahaan dengan para konstituen begitu erat, melampaui hubungan prinsipal dan agen yang digambarkan oleh Jensen dan Meckling (1976). Meningkatnya kepentingan masing-masing pihak menjadikan organisasi sebagai *nexus of contract*, dimana terjadi tarik-menarik kepentingan. Proses seperti itu menimbulkan perluasan Teori Keagenan (Jensen dan Meckling, 1976) menjadi Teori Stakeholder.

Teori Stakeholder memandang perusahaan sebagai pusat kontrak dengan pihak-pihak berkepentingan yang lebih luas (Hill dan Jones, 1992; Donaldson dan Preston 1995). Perusahaan diperlukan bukan untuk memenuhi kepentingan prinsipal atau agen melainkan sebagai media untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh pihak yang mempunyai klaim yang sah terhadap perusahaan tersebut. Mereka itu ialah pemilik, kreditor, manajemen, karyawan, pelanggan (*customers*), supplier, masyarakat setempat, dan pemerintah. Di antara para pemilik sendiri terjadi dispersi kepentingan. Para konstituen menanggung risiko di dalam kaitannya dengan keberadaan perusahaan dalam kadar dan bentuk yang berbeda.

Donaldson dan Preston (1995) menggambarkan hubungan dalam Teori Stakeholder tersebut sbb:

Gambar 1: Model Teori Stakeholder



Gambar di atas menunjukkan bahwa terjadi hubungan kontrak antara perusahaan dengan para konstituennya. Hubungan antara perusahaan dengan para konstituennya bersifat timbal balik. Oleh karena itu fungsi organisasi ialah untuk memberikan nilai tambah bagi semua konstituen, bukan hanya pemilik.

Kritik terhadap teori ini yang belum dapat dijawab secara tuntas ialah mengenai apa batasan konstituen. Masyarakat masih dapat dikelompokkan ke dalam berbagai kepentingan. Demikian pemerintah, kreditor, pelanggan, dan sebagainya.

C. Corporate Governance

Dari uraian di atas tampak bahwa perusahaan yang semakin besar mempunyai masalah dalam dua hal: (1) terjadi penyebaran kepemilikan, apalagi bagi perusahaan yang telah go publik, dan (2) meningkatnya jumlah konstituen.

Penyebaran pemilik menimbulkan pemisahan antara kepemilikan dan

pengendalian aset perusahaan. Aset perusahaan dikendalikan oleh manajemen, bukan oleh pemilik. Akibatnya terjadi *asymmetry information* yang memberi kesempatan untuk berperilaku oportunis para manajer. Untuk menurunkan biaya keagenan diperlukan mekanisme *governance*.

Corporate governance adalah semua upaya untuk mencari cara terbaik dalam menjalankan perusahaan (Clarke, 1993: 3). Sedangkan the Cadbury Committee mendefinisikan *corporate governance* sebagai "sistem pengelolaan dan pengendalian perusahaan" (Ho dan Wong, 2000: 4). *Corporate governance* tiada lain adalah sebuah proses dimana kewenangan dijalankan dalam rangka menggerakkan perusahaan. Mempelajari mekanisme *governance* menitikberatkan pada identifikasi dan solusi terhadap semua bentuk pelanggaran kontrak.

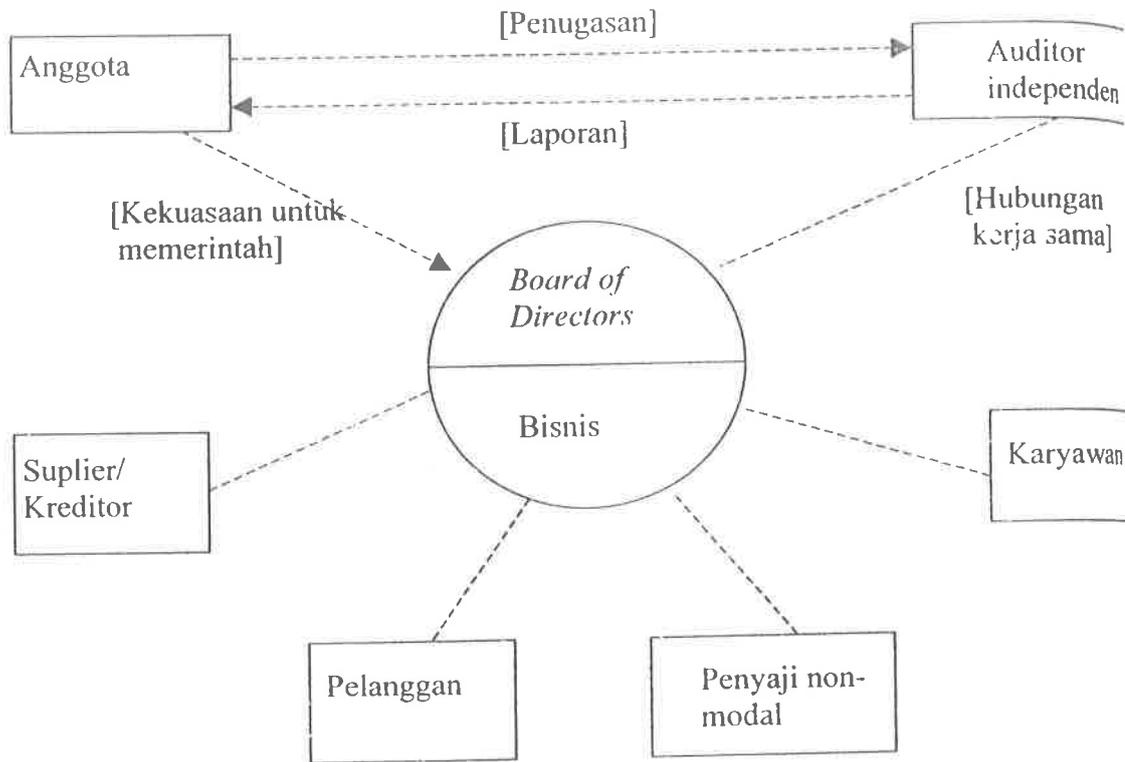
Pembahasan *corporate governance* meliputi aspek ekonomi, hukum, dan organisasi (Williamson, 1996). Ketiganya menyatu

menjadi mekanisme menjalankan sebuah organisasi/perusahaan.

Hubungan para pihak dalam struktur organisasi perusahaan diatur pertama kali

3. keberadaan perusahaan berlanjut sepanjang saham hanya dipindahtanggankan;

Gambar 2: Model *Governance* di Inggris



Sumber: Macdonald and Beattie (1993: 305)

dalam Undang-undang Joint-Stock Company tahun 1844 di Inggris. Model pembagian kekuasaan menurut model tersebut adalah sbb:

Gambar di atas diatur dalam Hukum Dagang dengan tata urutan sebagai berikut:

1. perusahaan merupakan entitas hukum yang terpisah dari pemiliknya;
2. kekuasaan untuk mengatur perusahaan diberikan oleh para pemilik kepada pengelola;

4. *Board of Directors* mengawasi berjalannya perusahaan dan melaporkan secara teratur kepada pemilik perusahaan atas investasinya;

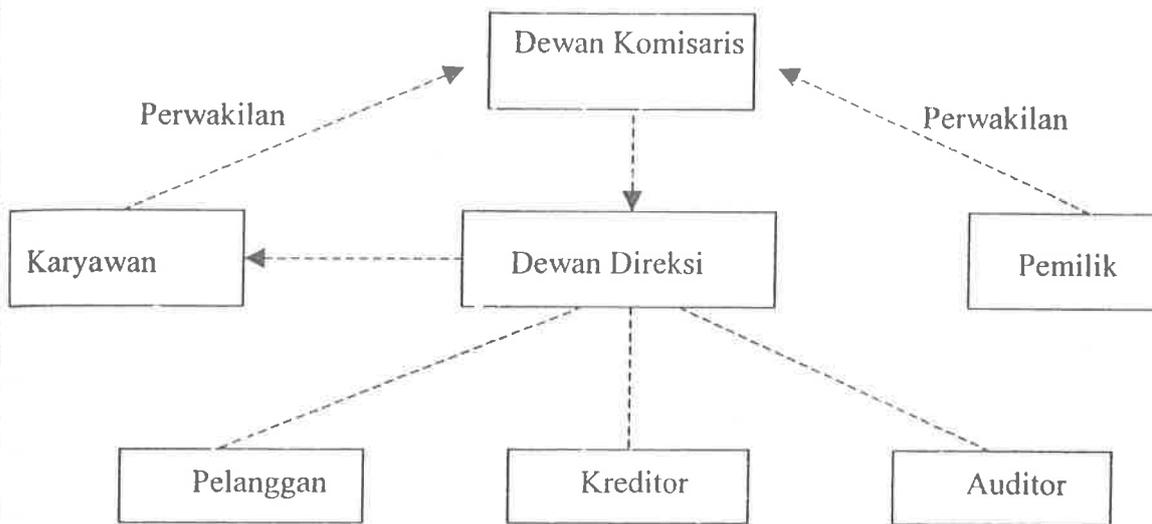
5. auditor independen diberi tugas oleh pemilik untuk melakukan pengecekan apakah laporan keuangan disajikan dengan benar.

Struktur di atas tidak membedakan antara Dewan Komisaris dengan Dewan Direksi. Disini hanya ada struktur tunggal, yaitu *Board of Directors*. Struktur semacam itu berlaku juga di Amerika Serikat. *Chief Executive*

Officer (CEO) biasanya dipilih dari anggota senior dari *Board of Directors*. Namun akhir-akhir ini di Amerika Serikat, telah terjadi perubahan jumlah CEO yang merangkap menjadi anggota *Board of Directors*. Pada tahun 1986, perusahaan yang termasuk *Fortune 1000* menunjukkan 57,5% CEO yang tidak merangkap, meningkat menjadi 68,5% pada tahun berikutnya. Diperkirakan akan

Anggota Dewan Komisaris dipilih untuk mewakili pemilik dan karyawan. *Kedua*, Anggota Dewan Direksi dipilih oleh Dewan Komisaris. Berbeda dengan struktur di Inggris dan Amerika Serikat, keanggotaan dalam Dewan Direksi tidak dipilih oleh pemilik dan tidak merangkap sebagai anggota Dewan Komisaris.

Gambar 3: Model *Governance* di Jerman



Sumber: Macdonald and Beattie (1993: 305)

terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya (Rechner, 1989). Karena idealnya anggota Dewan Komisaris harus independen terhadap Direksi.

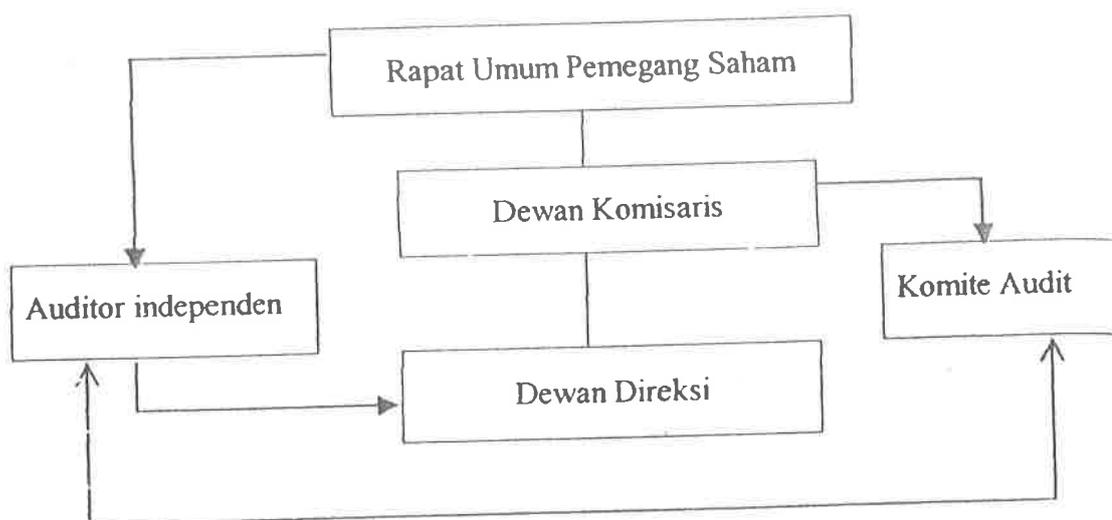
Struktur *governance* yang berbeda misalnya dapat dijumpai di Jerman. Struktur hubungan para pihak secara umum digambarkan sbb:

Gambar di atas menunjukkan adanya dua tingkat pada struktur utama. *Pertama*,

Dewan Komisaris tidak mempunyai hak pengelolaan perusahaan secara langsung. Hak tersebut diserahkan kepada Dewan Direksi. Sedangkan auditor ditunjuk oleh Dewan Direksi.

Struktur *governance* di Indonesia mirip di Jerman. Sesuai dengan UU No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, struktur *governance* perusahaan adalah sbb:

Gambar 4: Model *governance* Perseroan Terbatas di Indonesia



Sumber: diadopsi dari UU No. 1/1995 dan Kerangka Kerja Kode GCG

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) adalah badan tertinggi yang terdiri atas pemegang saham yang memiliki hak suara. Badan ini mempunyai kewenangan memutuskan hal-hal yang menyangkut kelangsungan hidup perusahaan. RUPS memilih anggota Dewan Komisaris dan Dewan Direksi.

Tugas Dewan Komisaris adalah: (1) mengawasi kebijakan direksi dalam menjalankan perusahaan, dan (2) memberi nasihat kepada direksi. Sedangkan Dewan Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan perusahaan: (1) untuk kepentingan dan tujuan perusahaan, dan (2) mewakili perusahaan baik di dalam maupun di luar pengadilan. Jumlah anggota Dewan Komisaris dan Dewan Direksi masing-masing minimal 2 orang untuk perusahaan yang telah go publik.

Auditor independen ditunjuk oleh RUPS. Sedangkan Komite Audit dibentuk oleh Dewan Komisaris yang terdiri atas anggota

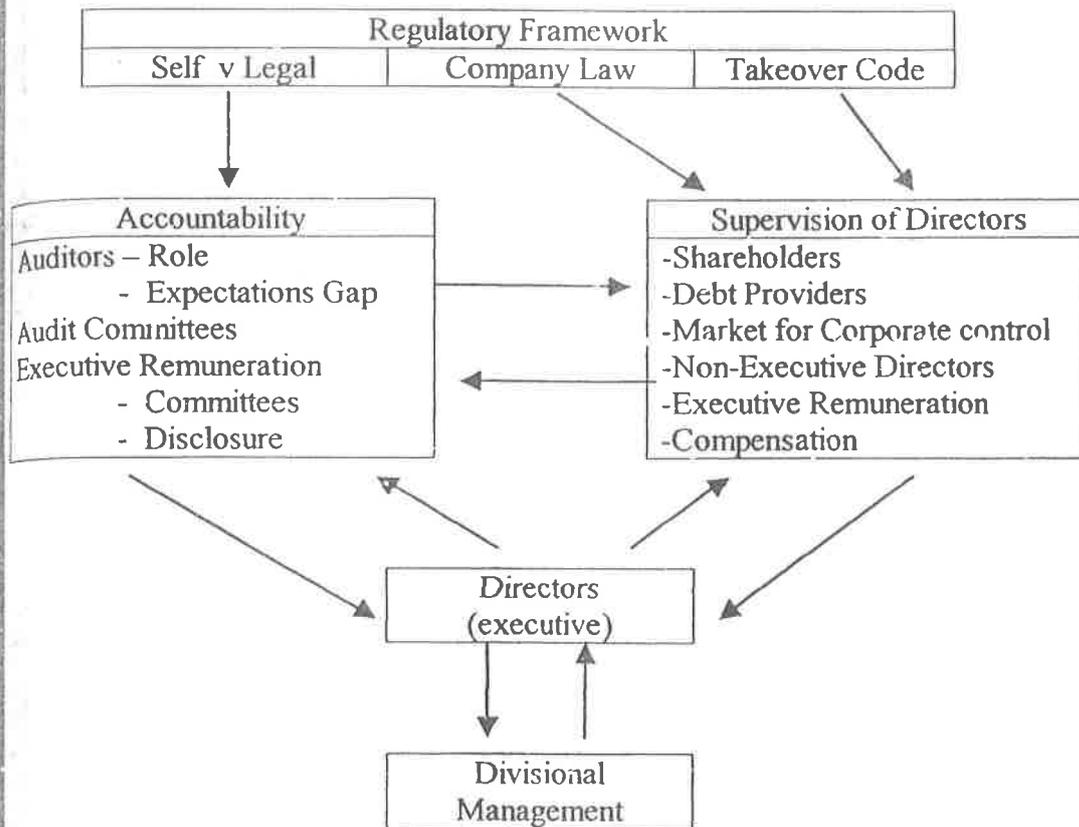
komisaris, auditor dari luar, dan staf auditor internal yang senior. Tugas Komite Audit (Komite Nasional GCG, 2000:17) adalah: (a) menegakkan disiplin organisasi dan lingkungan pengendalian untuk mencegah kecurangan dan penyimpangan; (b) meningkatkan kualitas keterbukaan dan pelaporan keuangan; dan (c) me-review ruang lingkup, keakuratan dan efektivitas biaya atas audit eksternal, dan independensi dan objektivitas auditor eksternal.

Hingga tahun 2000, perusahaan di Indonesia yang telah mendapatkan sertifikasi Good Corporate Governance (GCG) hanya PT. Astra International, Tbk dan PT. Timah, Tbk (Media Akuntansi, Edisi 08, 2000, hlm. 5).

D. Rerangka Kerja Corporate Governance

Dari struktur hubungan pemilik-komisaris-direksi, Keasey dan Wright (1993: 292) merumuskan rerangka kerja *corporate governance* seperti pada gambar di bawah ini.

Gambar 5: Rerangka Kerja *Corporate Governance*



Dari gambar di atas terdapat dua unsur utama yaitu:

1. monitoring kinerja manajemen dan meyakinkan akuntabilitas manajemen pada pemegang saham;

2. struktur *governance* dan proses yang dibutuhkan untuk menjalankan mekanisme *governance* guna memotivasi manajer agar terjadi peningkatan nilai fundamental perusahaan.

Monitoring terhadap perilaku Direksi dilakukan oleh pemilik, kreditor, harga pasar saham, komisaris yang tidak merangkap sebagai Direktur, Komite penggajian Direksi, dan kompensasi/bonus. Aturan yang digunakan

berasal dari Undang-undang tentang Perusahaan (di Indonesia UU No. 1/1995), dan aturan *take-over* perusahaan. Proses pertanggungjawaban diatur dalam standar akuntansi, Peraturan Bappepam (SEC), dan aturan internal yang diputuskan dalam RUPS. GCG merupakan perpaduan antara mekanisme dan struktur yang menyediakan pengendalian dan akuntabilitas sekaligus meningkatkan kinerja perusahaan (Short, et al., 1999).

E. Dimensi *Corporate Governance*

Dari dua unsur utama tadi, dapat dikembangkan dimensi *corporate governance* sbb (Short et al., 1999; Komite Nasional



GCG, 2000; Boyd, 1996):

1. Pemegang Saham

Pemegang saham merupakan sumber eksistensi sebuah organisasi. Tanpa saham, eksistensi perusahaan sebagai *artificial person* tidak diakui. Akhir-akhir ini, terjadi perubahan konsentrasi kepemilikan saham dari individu kepada institusi seperti Dana Pensiun, Reksa Dana, dan sebagainya. Di Indonesia, menurut Wahyudi Prakarsa (Media Akuntansi, Edisi 08, 2000) kepemilikan saham perusahaan go publik masih dikuasai keluarga pendiri (*founder*). Konsentrasi kepemilikan memudahkan dalam pengambilan keputusan. Di AS kepemilikan 5% dari saham beredar sudah signifikan dalam RUPS, namun di Indonesia masih banyak investor yang menguasai lebih dari 50%.

Pemegang saham dibedakan ke dalam dua kelompok, yaitu: (a) pemegang saham mayoritas yang berfungsi sebagai *owner*, dimana kepentingan mengendalikan perusahaan lebih dominan, dan (b) pemegang saham minoritas yang berfungsi sebagai investor, yang lebih mengharapkan *gain*. Hak seluruh pemegang saham harus dilindungi secara adil. Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Direksi yang memiliki saham pada perusahaan yang bersangkutan harus melaporkan kepada perusahaan. Hal itu dilakukan untuk menghindari *insider trading*, yang merupakan pelanggaran hukum.

2. Dewan Komisaris

Seperti diuraikan di muka, bahwa struktur *governance* di Indonesia memisahkan antara Dewan Komisaris dengan Dewan Direksi. Komisaris harus mampu melaksanakan fungsi pengawasan dan pemberian nasihat kepada Direksi. Jumlah yang disarankan adalah 20% dari luar pemilik atau kalangan profesional. Cadbury menyarankan Board of Directors yang rata-rata berjumlah 9 orang, minimal 3 orang non-

executive directors.

3. Dewan Direksi

Dewan direksi untuk perusahaan yang go publik minimal terdiri atas 2 orang yang diangkat oleh RUPS. Dewan Direksi bertugas untuk menjalankan manajemen perusahaan. Cadbury menyarankan CEO terpisah dari anggota Dewan Komisaris.

4. Sistem Penggajian Direksi

Sistem penggajian serta bonus harus ditetapkan oleh komite penggajian (salah satu Komite dibawah Dewan Komisaris). Hal ini penting sebagai upaya mengantisipasi dalam mengukur prestasi manajemen. Terutama bila terdapat opsi yang diberikan kepada para direktur. Opsi mengenai pemberian bonus finansial atau saham.

5. Sistem Audit

RUPS memilih auditor eksternal di samping memilih anggota Dewan komisaris dan Direksi. Dewan Komisaris dapat membentuk Komite Audit, yang terdiri atas anggota Dewan Komisaris, auditor dari luar, dan auditor internal yang senior. Fungsi utama Dewan Audit adalah mengukur efektivitas pengawasan dan menjembatani apabila terjadi perselisihan antara auditor eksternal dengan pihak manajemen.

6. Sistem Pelaporan

Perusahaan harus memberikan informasi secara transparan tanpa mengabaikan kerahasiaan. Pelaporan secara eksternal diatur dalam standar akuntansi. Namun secara internal dapat ditentukan sendiri sebagai mekanisme *governance*. UU No.1/1995 dan Bappeman juga mengatur transparansi pelaporan.

F. Implikasi pada Penelitian

Semakin tinggi perhatian pada mekanisme *governance* memberikan peluang sekaligus tantangan bagi para akademisi dan para peneliti. Masih jarang penelitian di bidang

ini terutama di Indonesia. Hal itu timbul bermula dari pemisahan antara pemilik (prinsipal) dan manajer (agen). Pemisahan semakin nyata pada perusahaan yang telah go publik, dimana pemegang saham tersebar dan berada jauh dari perusahaannya. Dalam kondisi seperti itu kepemilikan berbeda dengan pengendalian aset perusahaan.

Peluang untuk melakukan penelitian dalam bidang *corporate governance* adalah sbb:

- a. Pemegang saham: baik komposisi, perlakuan yang adil diantara kelompok pemegang saham maupun hubungannya dengan kinerja perusahaan.
- b. Komisaris: aspek pengawasan terhadap perilaku Direksi, komposisi komisaris internal dan profesional, dan sebagainya.
- c. Direksi: aspek komposisi direksi-pemilik dan non-pemilik, direksi dari dalam perusahaan dan dari luar perusahaan terhadap kinerja perusahaan/kebangkrutan, manajemen laba, penentuan strategi dikaitkan dengan struktur direksi, dan sebagainya.
- d. Transparansi: aspek disclosure, ketaatan terhadap standar akuntansi dan aturan

lainnya terutama bagi sektor yang diatur (regulated sector) seperti Bank, Dana Pensiun, Reksa Dana, dan sebagainya.

G. Penutup

Corporate governance merupakan mekanisme untuk memecahkan masalah keagenan. Bidang ini menjadi isu sentral pada tahun 1990-an terutama di Inggris. Hal itu terkait erat dengan adanya perubahan tanggung jawab perusahaan kepada masyarakat dan semakin tersebar nya kepemilikan.

Pemilihan anggota Dewan Komisaris dan Dewan Direksi menjadi semakin rumit, karena harus memenuhi berbagai kriteria mulai dari keahlian sampai loyalitas. Untuk mendorong konvergensi antara kepentingan pemilik dan manajer, maka diperlukan mekanisme *governance* yang baik. Komite Nasional GCG, Cadbury Committee, dan banyak badan lainnya telah merumuskan *the best code of Practice of Corporate Governance* sebagai pedoman untuk mencapai *good corporate governance*.

DAFTAR PUSTAKA

- Boyd, Colin, (1996), Ethics and Corporate Governance: the Issues Raised by the Cadbury Report in the United Kingdom, *Journal of Business Ethics*, Vol. 15, pp. 167-182.
- Clarke, Thomas, (1993), Corporate Governance: The State of the Art, *Managerial, Auditing Journal*, Vol. 8, No. 3, pp. 3-7.
- Coase, R. H., (1937), The Nature of the Firm, *Economica* 4, pp. 386-405.
- Donaldson, Thomas, and Lee E. Preston, (1995), The Stakeholder Theory of The Corporation: Concepts, Evidence, and Implications, *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 1 pp. 65-91.
- Hill, Charles W., and Thomas M. Jones, (1992), Stakeholder-Agency Theory, *Journal of Management Studies* 29:2, (March), pp. 131-154
- Ho, Simon S.M., and Kar Shun Wong, (2000), A Study of the relationship between Corporate Governance Structures and the Extent of Voluntary Disclosure, *Working Paper of The Chinese University of Hongkong*.

Ikatan Akuntan Indonesia, (2000), *Media Akuntansi*, Edisi 08, Tahun VII.

Jensen, Michael C. and William H. Meckling, (1976), Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics* 3, pp. 305-360.

Jones, Gareth R., (1987), Organization-Client Transactions and Organizational Governance Structures, *Academy of Management Journal*, Vol. 30, No. 2, pp. 197-218.

Komite Nasional GCG, (2000), Kerangka Kerja Kode Good Corporate Governance Rev. 3.1., *Media Akuntansi*, Edisi 08, tahun VII, hlm. 16-18.

Macdonald, Nigel, and Aileen Beattie, (1993), The Corporate Governance Jigsaw, *Accounting and Business Research, (Special Issue)*, Vol. 23, No. 91A, pp. 304-310.

Ouchi, William G. (1980), Markets, Bureaucracies, and Clan, *Administrative Science Quarterly*, (March), Vol. 25, pp. 129-141

Rechner, Paula L., (1989), Corporate Governance: Fact or Fiction?, *Business Horizons*, (July-August), pp. 11-15.

Short. Helen, et al., (1999), Corporate Governance: From Accountability to Enterprise, *Accounting and Business Research*, Vol. 29, No. 4, pp. 337-352.

Soule, George, (1994), *Pemikiran Para Pakar Ekonomi Terkemuka; dari Aristoteles hingga Keynes* (terj.), Yogyakarta: Kanisius.

Undang-Undang No. 1 tahun 1995 tentang *Perseroan Terbatas*.

Whittington, Geoffrey, (1993), Corporate Governance and the Regulation of Financial Reporting, *Accounting and Business Research, (Special Issue)*, Vol. 23; No. 91A, pp. 311-319.

Williamson, Oliver E., (1996), *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press.

Williamson, Oliver E., (1999), Strategy Research: Governance and Competence Perspectives, *Strategic Management Journal*, Vol. 20, pp. 1087-1108.