

Mengekang Oportunisme Manajer melalui Penerapan *Good Corporate Governance*

Oleh: Misnen Ardiansyah*

Abstrak

Munculnya konflik antara manajer sebagai pengelola perusahaan dengan pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap perusahaan seperti investor, kreditor, supplier, pemerintah dan stakeholder lainnya sebagaimana dinyatakan dalam Teori Keagenan Jensen and Meckling 1976, menyebabkan ada salah satu pihak yang merasa dirugikan. Konflik keagenan muncul salah satunya karena perilaku oportunisme manajer yang ingin memanfaatkan ketidakseimbangan informasi untuk meningkatkan kesejahteraannya. Manajer yang berperilaku oportunis akan menerapkan kebijakan akuntansi yang cenderung menguntungkan dirinya dengan mengorbankan pihak lain. Oleh karena itu, perlu suatu mekanisme yang menjamin terjaganya kepentingan berbagai pihak yang mempunyai kaitan dengan perusahaan. Peran Dewan Komisaris dan Komite Audit dalam mengawasi penerapan prinsip-prinsip corporate governance yang terdiri dari transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi maupun kesetiaan dan keadilan di perusahaan diharapkan dapat mengurangi oportunisme manajer, sehingga kepentingan berbagai pihak dapat terjaga.

Kata kunci: oportunisme manajer, GCG, dewan komisaris, komite audit

A. Pendahuluan

Adanya pemisahan antara kepemilikan dan kontrol atas suatu perusahaan modern seperti yang diteorikan Berle and Means¹ memicu konflik antara pemilik (prinsipal) dan manajer (agen) seperti yang dinyatakan dalam teori keagenan Jensen and Meckling.² Konflik kepentingan yang berpotensi menimbulkan biaya keagenan yang sangat signifikan ini dikhawatirkan akan menurunkan nilai perusahaan. Kekhawatiran semacam ini sangat beralasan mengingat manajer sebagai pengelola perusahaan mempunyai kepentingan (*interest*) yang kadang

* Dosen Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, saat ini sedang menyelesaikan disertasi pada Program Doktor Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

¹ Berle, A.A. dan Means, G.C., *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publisher (cetakan 1997), New Brunswick, 1932.

² Jensen M.C., and Meckling, W.H., Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics* (October) 1976:, pp. 305-360.

bertentangan dengan kepentingan pemilik (investor) seperti yang dikemukakan *Positive Accounting Theory (PAT)* Watts and Zimmerman.³

Watts and Zimmerman (1986) menyatakan bahwa manajer mempunyai kecenderungan memilih dan menerapkan kebijakan akuntansi sesuai dengan kepentingannya, baik untuk tujuan *executive compensation*, *debt covenant* maupun *political cost*.⁴ Pilihan kebijakan akuntansi tersebut tidak lepas dari perilaku oportunisme manajer yang ingin mengambil keuntungan dari pihak lain dengan memanfaatkan ketidakseimbangan informasi mengenai perusahaan. Oleh karena itu, perlu ada mekanisme yang menjamin perlindungan berbagai pihak yang mempunyai kepentingan terhadap perusahaan baik investor maupun *stakeholder* lainnya dari *asymmetric information* dan dampak negatifnya.

Berkilas balik pada berbagai skandal manipulasi pelaporan akuntansi dan laporan keuangan yang menimpa berbagai perusahaan berkategori *blue-chip* di Amerika Serikat pada tahun 2002 lalu (kasus Enron, Tyco, WorldCom, Xerox, dan Merck), terdapat pelajaran penting yang dapat dipetik, yaitu betapa pentingnya penerapan prinsip *good corporate governance* dalam menyajikan berbagai informasi akuntansi dan laporan keuangan, terutama yang ditujukan untuk kepentingan investor publik. Penerapan *good corporate governance* diharapkan bisa mengurangi oportunisme manajer dalam mengelola perusahaan. Perilaku oportunisme manajer lahir dari adanya konflik kepentingan antara manajer sebagai agen dan *stakeholders* sebagai prinsipal, dimana ada kecenderungan manajer berperilaku *moral hazard* untuk tujuan menghindari resiko (*risk averse*) dengan memanfaatkan ketidak-seimbangan informasi (*information asymetris*). Penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* yang terdiri dari *transparency*, *accountability*, dan *responsibility*, dan *fairness* diharapkan dapat menjaga kepentingan berbagai pihak dalam perusahaan termasuk kerugian pihak luar perusahaan karena perilaku oportunisme manajer.

Tulisan ini bertujuan untuk menguraikan bagaimana mekanisme *good corporate governance* dapat digunakan untuk mengurangi perilaku manajer memanfaatkan ketidakseimbangan informasi untuk meningkatkan kesejahteraannya dengan merugikan pihak lain. Untuk itu pembahasan akan diawali dengan menguraikan tentang perilaku oportunisme manajer, kemudian dilanjutkan dengan menguraikan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pemilihan kebijakan akuntansi, kelemahan standar Akuntansi sebagai faktor pendorong perilaku oportunis, dan penerapan

³ Watts, R.L. dan J.L. Zimmerman, *Positive Accounting Theory*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1986.

⁴ *Ibid.*, p. 246.

good corporate governance untuk mengurangi perilaku oportunisme manajer. Pembahasan akan diakhiri dengan kesimpulan.

B. Perilaku Oportunisme Manajer

Teori akuntansi berbasis kontrak mengasumsikan bahwa manajer memilih kebijakan akuntansi tertentu baik untuk tujuan efisiensi demi pemaksimalan nilai perusahaan maupun untuk tujuan oportunistik demi kepentingan manajer itu sendiri. Pemilihan kebijakan akuntansi dikategorikan oportunistik apabila kebijakan akuntansi yang dipilih untuk menaikkan laba lebih sering dilakukan dibandingkan dengan yang diharapkan. Apabila para manajer memilih kebijakan akuntansi untuk memaksimalkan ekspektasi utilitasnya terhadap gaji yang ditetapkan, *debt contracts* maupun *political cost*, maka dalam hal ini para manajer bisa dikatakan berperilaku oportunis. Namun, jika diasumsikan bahwa pemilihan kebijakan akuntansi oleh manajer dalam rangka sistem pengendalian intern, termasuk *monitoring* oleh dewan direksi, yang akan membatasi praktik oportunisme dan memotivasi para manajer untuk memilih kebijakan akuntansi yang meminimalkan biaya kontrak, maka hal ini sesuai dengan perspektif kontrak efisien.⁵

Pedoman yang dijadikan dasar untuk penentuan perilaku oportunistik atau tidak adalah rata-rata industri. Misalnya, apabila kebijakan akuntansi yang menaikkan laba lebih tinggi dilakukan oleh manajer perusahaan target merger dan akuisisi, maka hal ini diasumsikan sebagai perilaku oportunistik. Sedangkan apabila kebijakan akuntansi yang dipilih manajer perusahaan yang menjadi target merger dan akuisisi sama dengan yang dilakukan oleh manajer dalam industri yang sejenis, maka perilaku seperti ini diasumsikan efisien.⁶

Sulit untuk mengatakan apakah pilihan kebijakan akuntansi yang terlihat pada perusahaan itu disebabkan oleh oportunisme atau efisiensi. Namun, tanpa mampu membedakan kemungkinan ini, ini berarti bahwa kita tidak bisa memahami proses pemilihan kebijakan akuntansi.

⁵ Scott, William R., *Financial Accounting Theory*, Fourth Edition. Toronto: Prentice-Hall, Inc., 2006, p. 240.

⁶ Christie Andrew A., and Zimmerman, J.L., Efficient and Opportunistic Choices of Accounting Procedures: Corporate Control Contests, *The Accounting Review*, Vol. 69, No. 4 (October) 1994, pp. 539-542.

C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pemilihan Kebijakan Akuntansi

Standar akuntansi keuangan memberi keleluasaan kepada manajemen untuk memilih metode akuntansi yang sesuai menurut kehendak mereka. Manajemen secara bebas dapat menentukan metode persediaan *FIFO* atau *LIFO*, metode penyusutan *straight-line* atau *accelerated*, metode pembebanan pajak *deferred* atau *flow-through*. Standar seperti ini cenderung mengarahkan manajemen untuk memilih metode akuntansi yang dapat menaikkan nilai aktiva, mengurangi total kewajiban, meningkatkan pendapatan, ataupun bagi yang konservatif digunakan untuk menaikkan biaya. Adanya keleluasaan seperti ini memberi kesempatan bagi manajemen untuk memanipulasi informasi akuntansi, utamanya berhubungan dengan laba yang dilaporkan.

Pemilihan suatu metode akuntansi oleh manajemen bergantung pada perbandingan berapa alternatif metode akuntansi yang ditawarkan dan manfaat relatif yang akan didapat. Menurut Gordon manfaat relatif ini dapat dijadikan sebagai sarana untuk memaksimalkan kesejahteraan, dengan asumsi: ⁷ 1) manajer perusahaan memaksimalkan utilitasnya; 2) harga saham perusahaan berfungsi sebagai alat untuk memprediksi tingkat pertumbuhan dan mengetahui variansi dari perubahan laba akuntansi; dan 3) program kompensasi manajemen perusahaan didasarkan pada harga saham perusahaan.

Dengan perilaku oportunistik, pilihan kebijakan akuntansi dapat meningkatkan kemakmuran manajer. Watts dan Zimmerman menyatakan bahwa, faktor-faktor yang bisa meningkatkan kekayaan manajemen yaitu: ⁸ 1) penurunan atau penundaan pajak; 2) peraturan pemerintah yang menguntungkan; 3) penurunan biaya politis; 4) penurunan biaya informasi; dan 5) penambahan ukuran laba yang digunakan sebagai dasar *executive compensation*. Sedangkan Lev and Ohlson menyatakan bahwa kompensasi manajer, *debt covenant*, *political cost*, dan perataan laba adalah beberapa motif manajemen memilih teknik akuntansi. ⁹ Argumen pernyataan Lev and Ohlson tersebut adalah: 1) apabila laba lebih besar, maka kompensasi yang diterima manajer diharapkan lebih besar; 2) apabila laba lebih besar, maka pembatasan-pembatasan *debt covenant* semakin longgar seperti pembayaran dividen dapat dilakukan, dapat melakukan peminjaman baru, dan dapat

⁷ Gordon dalam Watts, R.L. dan J.L., Zimmerman, *Positive Accounting Theory*, p. 134.

⁸ Watts, R.L. dan J.L., Zimmerman, *Positive Accounting Theory*, p. 112.

⁹ Lev, B., and Ohlson, A., Market Based Empirical Research in Accounting: A Review, Interpretation, and Extension, *Journal of Accounting Research*, Vol. 20, 1982: pp. 249-331.

melakukan investasi pada proyek berisiko; 3) apabila laba lebih kecil, maka kontribusi politik perusahaan diharapkan akan lebih kecil; dan 4) laba yang lebih merata merupakan sinyal positif bagi pasar.

D. Kelemahan Standar Akuntansi sebagai Faktor Pendorong Perilaku Oportunis

Dasar akrual yang disyaratkan oleh standar akuntansi banyak dimanfaatkan oleh manajemen untuk mengatur pelaporan keuangan sesuai dengan insentif dan motivasinya yang cenderung menguntungkan dirinya. Banyak standar akuntansi yang dapat dipakai untuk merekayasa laba. Tetapi dalam konsep dasarnya, standar juga mensyaratkan adanya *disclosure* dan konsistensi terhadap standar tertentu. Kedua hal ini seharusnya dapat menjamin pelaporan keuangan yang jujur. Ketz menyatakan kebenaran dalam akuntansi adalah menyajikan secara akurat hasil-hasil operasi selama periode dan menyebutkan aset dan kewajiban perusahaan.¹⁰ Dalam asumsi dan konvensi akuntansi, system informasi akuntansi harus mengukur data yang tepat, meringkaskan dan mengumumkan hasilnya. Jika data tidak cocok dengan kategori akuntansi atau memiliki tingkat reliabilitas yang rendah, harus disajikan suatu informasi yang relevan pada *footnote*. Hal ini disebut *disclosure*, yaitu mengungkapkan kepada pembaca laporan keuangan apapun data yang perlu sehingga tidak menyesatkan.

Sejauhmana konsistensi dan pengungkapan yang diwajibkan maupun yang bersifat sukarela dilaksanakan oleh manajemen sulit ditentukan dengan pasti karena selalu ada informasi asimetri yang memungkinkan terjadinya *moral hazard*. Manajemen laba untuk kepentingan oportuniste manajer dilakukan tetap dengan cara yang sah sesuai dengan standar yang ada. Sehingga dapat dikatakan bahwa perilaku oportuniste manajer terjadi karena kelemahan yang ada pada standar akuntansi sendiri. Seperti yang diungkapkan oleh Dye bahwa ada atau tidaknya laba yang direkayasa selalu sulit untuk dideteksi.¹¹ Jika akibatnya ada, manajemen laba dianggap sebagai *inside information* karena pasar tidak menyadari adanya manipulasi ini.

¹⁰ Ketz, J. Edward, Update: How Goes Sec's War against Earning Management, *the Journal of Corporate Accounting and Finance*, Spring 1999, pp. 41-52.

¹¹ Dye, R., Earnings Management in an Overlapping Generations Model, *Journal of Accounting Research*, 1988, pp. 195-235.

E. Penerapan *Good Corporate Governance* untuk Mengurangi Perilaku Oportunisme Manajer

1. Pengertian *Corporate Governance*

Hingga saat ini masih ditemui definisi yang bermacam-macam tentang *Corporate Governance*. Namun demikian umumnya mempunyai maksud dan pengertian yang sama. Berbagai literatur menyajikan beragam definisi dari *corporate governance* (CG) dan biasanya disesuaikan dengan konteks bahasan, asumsi serta perspektif yang digunakan. Shleifer and Vishny mendefinisikan *corporate governance* sebagai cara-cara yang dilakukan penyedia dana bagi perusahaan dalam memastikan dirinya untuk mendapatkan return atas investasinya.¹² Sedangkan menurut OECD dalam pedoman tentang *corporate governance* yang dikeluarkannya menyatakan bahwa *corporate governance* mengacu kepada pembagian kewenangan antara semua pihak yaitu pemegang saham, manajemen, dan *board of directors*, yang menentukan arah dan kinerja suatu perusahaan (OECD, 1999).¹³

Definisi yang lebih luas dinyatakan oleh Blair yang mengkaitkan individu maupun kelompok (berupa perusahaan) dengan lingkungan tempat institusi tersebut menjalankan bisnis, dimana harus ada ketaatan pada berbagai aturan yang diterapkan dalam lingkungan bisnis tersebut.¹⁴ Dengan dasar ini, Blair mendefinisikan *corporate governance* sebagai satu kesatuan yang menyeluruh mencakup aspek budaya, hukum dan kelengkapan institusional lainnya berupa mekanisme yang didasarkan pada konsep pengendalian korporasi dan sistem akuntabilitas dari pihak yang memegang kendali. Hampir sama dengan definisi menurut Blair, *Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI)* menyatakan definisi *corporate governance* sebagai seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehubungan dengan hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan.¹⁵

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *corporate governance* adalah seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang

¹² Shleifer A, Vishny RW, A Survey of Corporate Governance, *Journal of Finance*, Vol. 52, No. 2, 1997, pp. 737-783.

¹³ Organization for Economic Cooperation and Development/OECD, *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: The OECD, 1999.

¹⁴ Blair dalam Syakhroza, A., *Corporate Governance: Sejarah dan Perkembangan, Teori, Model, dan Sistem Governance serta Aplikasinya pada Perusahaan BUMN*. Jakarta: Penerbit FEUI, 2005, p. 5.

¹⁵ Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI), *Corporate Governance*, www.fcgi.com, 2002.

saham, pengelola perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta pihak-pihak yang berkepentingan lainnya, baik intern maupun ekstern, yang berkaitan dengan hak dan kewajiban mereka. Dalam penerapan *good corporate governance*, keterlibatan pemerintah dalam membuat regulasi maupun aturan perundang-undangan diperlukan untuk menjamin terlindunginya kepentingan semua pihak yang berkaitan dengan perusahaan, serta untuk mengawasi ketaatan perusahaan terhadap aturan yang ada.

2. Tujuan *Corporate Governance*

Indonesian Institute for Corporate Governance/IICG (2000) menyatakan bahwa tujuan utama *corporate governance* adalah untuk meningkatkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang, dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya. Sedangkan FCGI menyatakan bahwa tujuan utama *corporate governance* adalah untuk menciptakan nilai tambah bagi pihak-pihak yang berkepentingan terhadap perusahaan (*Stakeholders*).¹⁶

Secara rinci Komite Nasional Kebijakan Governance/KNKG menyatakan bahwa *good corporate governance* diperlukan dalam rangka:¹⁷ “1) Mendorong tercapainya kesinambungan perusahaan melalui pengelolaan yang didasarkan pada asas transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi serta kesetaraan dan keadilan; 2) Mendorong pemberdayaan fungsi dan kemandirian masing-masing organ perusahaan, yaitu dewan komisaris, direksi dan rapat umum pemegang saham; 3) Mendorong pemegang saham, anggota dewan komisaris dan anggota direksi agar dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakannya dilandasi oleh nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; 4) Mendorong timbulnya kesadaran dan tanggung jawab sosial perusahaan terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan; 5) Mengoptimalkan nilai perusahaan bagi pemegang saham dengan tetap memperhatikan pemangku kepentingan lainnya; dan 6) Meningkatkan daya saing perusahaan secara nasional maupun internasional, sehingga meningkatkan kepercayaan pasar yang dapat mendorong arus investasi dan pertumbuhan ekonomi nasional yang berkesinambungan.”

Sistem *corporate governance* yang baik akan memberikan perlindungan efektif kepada para pemegang saham dan kreditur untuk memperoleh kembalian atas investasi dengan wajar, tepat dan efisien, serta memastikan

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG), *Pedoman Umum Good Corporate Governance*, 2006.

bahwa manajemen bertindak sebaik yang dapat dilakukannya untuk kepentingan perusahaan. Sistem *corporate governance* yang baik akan menjamin terjaganya berbagai pihak yang mempunyai kepentingan terhadap perusahaan, mempertahankan sustainabilitas perusahaan, dan meningkatkan tanggung jawab sosial perusahaan, yang pada akhirnya akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan.

3. Perspektif *Corporate Governance*.

Sejak dimulainya pembahasan tentang pentingnya *governance* dalam era korporasi yang modern, perkembangan teori *governance* sangat berpengaruh di dalam munculnya berbagai model terapan yang dapat diadopsi oleh berbagai perusahaan. Berbagai perspektif yang berbeda dalam teori yang dikembangkan akan menghasilkan berbagai diagnosa dan solusi terhadap berbagai masalah yang berhubungan dengan penerapan *corporate governance* di dalam praktiknya.¹⁸ Dengan demikian, pembahasan di dalam teori *governance* lebih tepat dilakukan dengan memperhatikan berbagai "perspektif" tersebut agar berbagai model terapan yang dihasilkan dapat bersifat lebih aplikatif.

Secara umum, perspektif di dalam memahami *corporate governance* dapat dikategorikan menjadi dua "paradigma" yaitu:¹⁹ (1) perspektif pemegang saham (*shareholding*) dan (2) perspektif berbagai pihak yang berkepentingan (*stake holding*). Perspektif *shareholding* (teori *shareholding*) memandang korporasi sebagai suatu entitas yang didirikan dan dioperasikan untuk tujuan memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham, sebagai akibat dari investasi yang dilakukannya. Sedangkan perspektif *stake holding* (teori *stakeholder*) memandang perusahaan didirikan tidak semata-mata untuk tujuan mensejahterakan pemegang saham, namun sebagai organ (*locus*) yang berhubungan dengan berbagai "pihak yang berkepentingan" (*stakeholders*) lainnya. Freeman menyatakan yang termasuk *stakeholder* antara lain: karyawan, kreditur, supplier, pelanggan dan komunitas lokal di mana sebuah korporasi berada. Kelompok yang menganut perspektif ini memandang bahwa hubungan yang berbasis "kepercayaan" (*trusts relationships*) dan etika bisnis (*business ethics*) merupakan prasyarat utama sebagai acuan di dalam setiap pengambilan keputusan melalui proses *stake holding management*.²⁰

¹⁸ Letza, Sun dan Krikbride dalam Syakhroza, A., *Corporate Governance: Sejarah dan Perkembangan, Teori, Model, dan Sistem Governance serta Aplikasinya pada Perusahaan BUMN*. Jakarta: Penerbit FEUI, 2005, pp. 11-12.

¹⁹ O'Sullivan, Kakabadse dan Kakabadse, serta Friedman dan Miles 2002 dalam Syakhroza, A., *Corporate Governance*, p. 12.

²⁰ Freeman (1984) dalam Syakhroza, A., *Corporate Governance*, p. 140.

4. Mekanisme *Corporate Governance*

Suatu "mekanisme" dibutuhkan agar aktivitas di dalam sebuah organisasi dapat berjalan secara sehat sesuai dengan arah yang ditetapkan. Dalam kaitan ini mekanisme *governance* dapat diartikan sebagai suatu aturan main, prosedur dan hubungan yang jelas antara pihak yang mengambil keputusan dengan pihak yang akan melakukan pengawasan terhadap keputusan tersebut.²¹ Tegasnya, mekanisme *governance* diarahkan untuk menjamin dan mengawasi berjalannya sistem *governance* dalam sebuah organisasi. Mekanisme yang terdapat pada prinsip-prinsip maupun pedoman yang diatur oleh beberapa lembaga yang mempunyai perhatian terhadap *corporate governance*, seperti *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, *Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI)*, maupun Komite Nasional Kebijakan *Governance (KNKG)*, menunjukkan adanya perlindungan terhadap investor, bahkan terhadap pihak-pihak yang lebih luas lainnya.

Sebagaimana dalam konteks pengendalian, dalam penerapan *corporate governance* dikenal adanya mekanisme interna¹ (*internal governance mechanism*) dan mekanisme eksternal (*external governance mechanism*). Fama dan Jensen melihat perangkat pengendalian dalam mekanisme internal dari sudut proses pengambilan keputusan yang terdiri dari inisiasi (*initiation*), ratifikasi (*ratification*), implementasi (*implementation*) serta pengawasan (*monitoring*).²² Dalam hal ini, fungsi kontrol yang melibatkan proses "ratifikasi dan *monitoring*" harus dipisahkan dengan proses "inisiasi dan implementasi" keputusan.

Mekanisme eksternal *governance* atau biasa dikenal dengan istilah "mekanisme pasar di dalam mengendalikan perusahaan" (*the market for corporate control*) merupakan fungsi kontrol yang dilakukan oleh kompetisi pasar sebagai bagian dari instrumen *corporate governance* baik pasar modal (*capital market*), pasar produk (*product market*) serta pasar tenaga kerja (*labor market*) di dalam mendisiplinkan manajemen.²³ Mekanisme pasar produk bekerja jika produk yang dihasilkan manajemen tidak kompetitif di pasar, sehingga harga pasar saham perusahaan menurun yang mengindikasikan perlunya dilakukan penggantian manajemen. Pasar tenaga kerja bekerja melalui mekanisme yang relatif sama. Jika manajer tidak mempunyai kinerja yang baik, maka harga pasar saham akan menurun sehingga pasar

²¹ Syakhroza, A., *Corporate Governance*, p. 27.

²² Fama, E.F., and Jensen, M.C., Separation of Ownership and Control, *Journal of Law and Economics*, 26, 1983: pp. 301-325.

²³ Fama, E.F., Agency Problem and the Theory of the Firm, *Journal of Political Economy*, Vol. 8, No.2 1980: pp. 288-307.

tenaga kerja bereaksi melalui munculnya "tenaga" manajemen baru yang lebih kompeten. Sementara pasar modal bekerja melalui indikator harga saham, sehingga penurunan harga saham akan mengisyaratkan perlunya penggantian manajemen. Dengan memperhatikan ketiga mekanisme ini, semuanya berada dalam "payung" mekanisme yang lebih besar yaitu pasar modal (*capital market*).

Berjalannya mekanisme dengan instrumen pasar tentunya hanya akan efektif pada kondisi pasar yang relatif sempurna dan efisien serta informasi tersedia dengan cukup dan memadai. Kondisi pasar modal di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia, belum mempunyai karakteristik ini, sehingga perlu adanya mekanisme lain sebagai alternatif.²⁴ Dalam hal ini peranan mekanisme *governance* internal dapat memberikan solusi melalui instrumen utamanya seperti; mekanisme *board governance*, *monitoring* oleh pihak perbankan sebagai penyedia sumber pembiayaan (*bank governance*) serta mekanisme insentif dan kompensasi untuk eksekutif (*executive compensation*). Mekanisme internal *governance* melalui *board governance* pada dasarnya merupakan instrumen yang paling murah dan bisa difungsikan secara efektif sebagai mekanisme internal. Hal ini didasarkan pada posisi *board governance* sebagai "perantara" antara pemegang saham (RUPS) dan manajemen (dewan direksi) yang diharapkan mampu menjadi "jembatan" di antara keduanya. Untuk itu "*board governance*" dapat difungsikan sebagai sistem peringatan dini (*early warning system*) di dalam berfungsinya mekanisme kontrol.

Mengenai *governance outcomes*, berbagai pihak belum mampu memberikan justifikasi memadai akan manfaat penerapan *governance* secara kasat mata (*tangibles*). Namun, OECD berpendapat paling tidak terdapat dua keluaran (*outcomes*) yang diharapkan melalui proses *governance* yaitu:²⁵ (a) mampu meningkatkan kinerja perusahaan (*improved performance*) serta (b) mampu mengurangi konflik kepentingan dalam perusahaan (*reduced conflict of interests*). Secara lebih jauh, hal ini diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi baik korporasi maupun nasional, serta semakin efisiennya alokasi sumber daya yang dimiliki korporasi.

5. Prinsip-prinsip *Corporate Governance*

Terdapat beberapa versi yang menyangkut prinsip-prinsip CG, namun pada dasarnya mempunyai banyak kesamaan. Prinsip yang banyak diacu oleh lembaga-lembaga CG termasuk KNKG adalah prinsip yang

²⁴ Lukviarman, N., *Ownership Structure and Firm Performance; the Case of Indonesia*, DBA Thesis, Curtin University of Technology, 2004.

²⁵ OECD, *OECD Principles of..*, 1999.

dirumuskan oleh OECD, yaitu: *transparency*, *accountability*, dan *responsibility*, dan *fairness*.

Prinsip dasar transparansi menunjukkan tindakan perusahaan untuk dapat memberikan informasi yang dibutuhkan oleh seluruh *stakeholders*. Untuk menjaga obyektivitas dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan.²⁶ Perusahaan harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya. Prinsip ini diwujudkan antara lain dengan mengembangkan sistem akuntansi yang berbasiskan standar akuntansi dan *best practices* yang menjamin adanya laporan keuangan dan pengungkapan yang berkualitas, mengembangkan teknologi informasi dan sistem informasi manajemen untuk menjamin adanya pengukuran kinerja yang memadai dan proses pengambilan keputusan yang efektif oleh dewan komisaris dan direksi, mengembangkan manajemen risiko yang memastikan bahwa semua risiko signifikan telah diidentifikasi, diukur, dan dapat dikelola pada tingkat toleransi yang jelas, dan mengumumkan jabatan yang kosong secara terbuka.²⁷

Prinsip akuntabilitas dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban kinerja perusahaan secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain.²⁸ Prinsip *corporate governance* menekankan pada pentingnya penciptaan sistem pengawasan yang efektif berdasarkan pembagian kekuasaan antara komisaris, direksi, dan pemegang saham yang meliputi *monitoring*, evaluasi, dan pengendalian terhadap manajemen untuk meyakinkan bahwa manajemen bertindak sesuai dengan kepentingan pemegang saham dan pihak-pihak berkepentingan lainnya.²⁹ Akuntabilitas dilaksanakan dengan adanya: (1) dewan komisaris, (2) dewan direksi, dan (3) komite audit dan komite fungsional lainnya.

Prinsip responsibilitas diartikan sebagai tanggung jawab perusahaan sebagai anggota masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang berlaku dan pemenuhan terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial. KNKG

²⁶ KNKG, *Pedoman Umum...*, 2006.

²⁷ Tjager IN, F. A. Alijoyo, H. R. Djemet, B. Soembodo, *Corporate Governance: Tantangan dan Kesempatan bagi Komunitas Bisnis Indonesia*, Serial Mastering Good Corporate Governance, Prehanlindo, Jakarta, 2003.

²⁸ KNKG, *Pedoman Umum...*, 2006.

²⁹ Baridwan, Zaki, *Peran dan Fungsi Komisaris Independen dan Komite Audit*, Konvensi Nasional Akuntansi IV, 6-7 September 2000.

(2004) dalam Pedoman GCG menyatakan prinsip dasar asas responibilitas adalah agar perusahaan mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen*.³⁰ Sedangkan Tjager *et al.* menyebutkan bahwa prinsip ini diwujudkan dengan kesadaran bahwa tanggung jawab merupakan konsekuensi logis dari adanya wewenang; menyadari akan adanya tanggung jawab sosial; menghindari penyalahgunaan wewenang kekuasaan; menjadi profesional dan menjunjung etika; dan memelihara lingkungan bisnis yang sehat.³¹ Sedangkan *fairness* (kesetaraan dan keadilan), dapat diartikan sebagai pemberian kesempatan atau perlakuan yang sama (keadilan) bagi pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya dari kecurangan atau kesalahan perilaku *insider*.³²

Prinsip dan pedoman CG disusun dengan tujuan untuk mengurangi konflik antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan dengan perusahaan, baik konflik antara pemegang saham dengan manajemen, konflik yang timbul antara pemegang saham mayoritas dengan minoritas, maupun konflik antara manajer dengan pihak-pihak pemangku kepentingan yang lain. Prinsip-prinsip tersebut ditujukan untuk membantu pemerintah yang menjadi anggota OECD maupun bukan anggota dalam usahanya untuk mengevaluasi dan memperbaiki kerangka regulasi, institusi, dan hukum bagi pelaksanaan CG dalam negaranya, dan memberikan pedoman dan saran bagi pasar modal, investor, perusahaan, dan pihak lain yang mempunyai peran dalam proses pengembangan CG yang baik.

6. Peranan Dewan Komisaris dan Komite Audit dalam Pelaksanaan *Corporate Governance*

a. Dewan Komisaris dalam *One Tier System* dan *Two Tiers System*

Sudah menjadi rahasia umum bahwa konsep *corporate governance* dan berbagai aturan implementasinya (*code of best practice*) diadopsi dari negara-negara Barat. Pada bagian sebelumnya telah dibahas dua pandangan utama pembagian model *governance*; antara Anglo-Saxon dengan *Continental European*. Lebih lanjut, jika dihubungkan dengan "sistem" yang akan digunakan di dalam menjalankan konsep *corporate governance*, "sistem *governance*" dapat diklasifikasikan menjadi sistem (1) yang berdasarkan pada

³⁰ KNKG, *Pedoman Umum...*, 2006.

³¹ Tjager IN, F. A. Alijoyo, H. R. Djemet, B. Soembodo, *Corporate Governance...*

³² OECD, *OECD Principles of...*, 1999, juga dalam KNKG, *Pedoman Umum...*, 2004.

"dominasi pasar" (*market dominated*) atau (2) sistem yang berdasarkan "dominasi bank" (*bank dominated*)³³ atau ada juga yang mengklasifikasikan sebagai *market based system* dalam model Anglo-Saxon dan *group-based system* dalam model *Continental European*.³⁴

Sistem yang bercirikan dominasi pasar biasanya ditemukan pada negara-negara yang mengadopsi model Anglo-Saxon dan di dalam sistem ini pasar modal memegang peranan penting di dalam perekonomiannya. Pada negara yang menganut sistem ini mekanisme pengendalian oleh kekuatan pasar bertindak sebagai pusat dari sistem pengendalian (*control systems*) korporasi yang mereka anut. Dengan dasar ini, mekanisme *governance* (*governance mechanism*) yang digunakan disebut juga dengan sistem kontrol pihak eksternal (*outsider control system*).

Sementara itu untuk negara-negara yang menganut model kontinental Eropa (termasuk Jepang) secara umum dikategorikan sebagai penganut sistem *governance* yang di dominasi oleh perbankan. Pada sistem ini, menurut Schmidt dan Tyrell peranan mekanisme pasar -sebagai bagian dari mekanisme *governance*- tidaklah signifikan sifatnya.³⁵ Dengan demikian, penganut sistem ini tidak menyandarkan diri pada kekuatan mekanisme pasar sebagai alat kontrol dalam mekanisme pengendaliannya. Sistem *governance* ini sering juga disebut dengan "*insider dominated control*" yang didasarkan pada karakteristik relatif stabil dan terkonsentrasinya kepemilikan (saham) perusahaan pada sekelompok orang.

Carati dan Rad menyatakan bahwa ada karakteristik tertentu dalam sistem yang di dominasi oleh perbankan, keterlibatan Pemerintah dalam memberikan arahan ekonomi melalui kebijakan perencanaan dan industri adalah masih sangat kuat dan dibutuhkan.³⁶ Hubungan yang kuat antara Pemerintah dan Industri adalah bertujuan untuk jangka panjang dalam upaya mewujudkan tujuan nasional. Sistem ini memandang bahwa "kompetisi" adalah penting tetapi kita belum dapat hanya mengandalkan "pasar" itu sendiri untuk menciptakan lingkungan perusahaan yang lebih dan lebih efisien, peran pemerintah masih penting.

Pada sistem yang di dominasi oleh bank ini, peran bank dalam melakukan mekanisme pengawasan terhadap internal manajemen para krediturnya adalah sangat kuat. Pada kenyataannya mekanisme pengawasan perbankan Indonesia terhadap para krediturnya adalah masih sangat lemah sehingga berakibat terhadap banyaknya alokasi kredit yang tidak tepat sasaran, jumlah maupun pengelolaan.

³³ Schmidt dan Tyrell dalam Syakhroza, A., *Corporate Governance*, p. 19.

³⁴ Carati dan Rad dalam Syakhroza, A., *Corporate Governance*, p. 19.

³⁵ Schmidt dan Tyrell dalam Syakhroza, A., *Corporate Governance*, p. 19.

³⁶ Carati dan Rad dalam Syakhroza, A., *Corporate Governance*, p. 20.

Berkenaan dengan bentuk dewan komisaris dalam sebuah perusahaan, sistem hukum *Anglo Saxon* mempunyai sistem satu tingkat atau *one tier system*. Di sini perusahaan hanya mempunyai satu dewan direksi yang pada umumnya merupakan kombinasi antara manajer atau pengurus senior (direktur eksekutif) dan direktur independen yang bekerja dengan prinsip paruh waktu (non direktur eksekutif). Pada dasarnya yang disebut belakangan ini diangkat karena kebijakannya, pengalamannya dan relasinya. Negara-negara dengan *one tier system* misalnya Amerika Serikat dan Inggris.

Sistem hukum Kontinental Eropa mempunyai sistem dua tingkat atau *two tiers system*. Di sini perusahaan mempunyai dua badan terpisah, yaitu dewan pengawas (dewan komisaris) dan dewan manajemen (dewan FCGI direksi). Yang disebutkan terakhir, yaitu dewan direksi, mengelola dan mewakili perusahaan di bawah pengarahan dan pengawasan Dewan Komisaris. Dalam sistem ini, anggota dewan direksi diangkat dan setiap waktu dapat diganti oleh badan pengawas (dewan komisaris). Dewan direksi juga harus memberikan informasi kepada dewan komisaris dan menjawab hal-hal yang diajukan oleh dewan komisaris. Sehingga dewan komisaris terutama bertanggungjawab untuk mengawasi tugas-tugas manajemen.

Dalam hal ini dewan komisaris tidak boleh melibatkan diri dalam tugas-tugas manajemen dan tidak boleh mewakili perusahaan dalam transaksi-transaksi dengan pihak ketiga. Anggota dewan komisaris diangkat dan diganti dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Negara-negara dengan *two tiers system* adalah Denmark, Jerman, Belanda, dan Jepang. Karena sistem hukum Indonesia berasal dari sistem hukum Belanda, maka hukum perusahaan Indonesia menganut *Two Tiers System* untuk struktur dewan dalam perusahaan.

Meskipun demikian dalam sistem hukum dewasa ini terdapat pula perbedaan-perbedaan yang cukup penting termasuk di dalamnya adalah hak dan kewajiban dewan komisaris dimana dalam keadaan yang umum tidak termasuk kewenangan dewan komisaris untuk menunjuk dan memberhentikan direksi.

Model dan sistem manakah yang dianut oleh korporasi di Indonesia? Model *governance* yang dimiliki Indonesia dapat dianggap mengikuti pola Kontinental Eropa dengan karakteristik sistem yang mengacu pada "*insider dominated control*" sebagaimana yang terdapat dalam model *bank-oriented system*. Menurut Lukviarman beberapa ciri yang mengacu pada sistem ini adalah:³⁷ (a) Undang-undang perusahaan di

³⁷ Lukviarman, N., *Ownership Structure and Firm Performance*, 2004.

Indonesia diadopsi menurut "*French civil-law tradition*" dari Kontinental Eropa, (b) digunakannya struktur dua dewan perusahaan (*two-tier board system*) sebagaimana juga ditemukan pada berbagai negara Kontinental Eropa, (c) terkonsentrasinya kepemilikan perusahaan, bahkan yang sudah *go public*, pada sekelompok orang, (d) dominannya sumber pembiayaan perusahaan dari luar perusahaan berupa hutang (*external-bank financing*), serta (e) tidak likuidnya pasar modal dan tidak berjalannya mekanisme kontrol oleh pasar.

Implikasi dari uraian di atas adalah bahwa "mengadopsi" perangkat *governance* lainnya (misal; *code of best practices* dll) harus memperhatikan karakteristik yang dimiliki oleh sistem *governance* yang ada di Indonesia. Tanpa evaluasi yang komprehensif dan memadai dari berbagai perangkat yang ada dalam suatu sistem, efektifitas penerapannya tidak akan optimal. Mekanisme *governance* yang berhasil dan berjalan baik di suatu negara (negara maju) akan memberikan hasil yang berbeda di negara lain (negara berkembang). Untuk itu adalah suatu hal yang kontra produktif untuk memaksakan pola *governance* yang berhasil di suatu negara untuk diadopsi oleh negara lainnya."

b. Peranan Dewan Komisaris dalam Suatu Perusahaan

Dewan Komisaris memegang peranan yang sangat penting dalam perusahaan, terutama dalam pelaksanaan *good corporate governance*. Menurut Egon Zehnder, dewan komisaris merupakan inti dari *corporate governance* yang ditugaskan untuk menjamin pelaksanaan strategi perusahaan, mengawasi manajemen dalam mengelola perusahaan, serta mewajibkan terlaksananya akuntabilitas.³⁸ Sementara Turnbull menegaskan bahwa dewan komisaris bertanggungjawab atas penyelenggaraan pengendalian internal.³⁹ Pada intinya, dewan komisaris merupakan suatu mekanisme mengawasi dan mekanisme untuk memberikan petunjuk dan arahan pada pengelola perusahaan. Mengingat manajemen yang bertanggungjawab untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing perusahaan -sedangkan dewan komisaris bertanggungjawab untuk mengawasi manajemen- maka dewan komisaris merupakan pusat ketahanan dan kesuksesan perusahaan.

Yermark menyatakan bahwa dewan komisaris dari pihak dalam perusahaan (*insider*) umumnya mempunyai pemahaman yang lebih baik tentang aktivitas perusahaan sehingga keberadaannya dapat meningkatkan efisiensi dan ketepatan dalam pengambilan keputusan, sementara dewan

³⁸ Egon Zehnder International, *Corporate Governance and the Role of the Board of Directors*, 2000, pp. 12-13.

³⁹ Turnbull, S., The Corporate Governance Effect of Audit Committees, *Scholarly Research and Theory Papers*, Vol. 5 No. 4, Oktober, 1997, pp. 181-205.

komisaris dari pihak luar perusahaan (*outside*) umumnya lebih profesional dalam operasi bisnis dan dapat lebih memudahkan dalam melakukan fungsi fungsi pengawasan, dapat mengurangi kemungkinan persekongkolan dengan eksekutif, mencegah penyalahgunaan sumberdaya, dan pada akhirnya dapat memperbaiki kinerja perusahaan.⁴⁰ Selain itu, adanya dewan komisaris yang independen dapat memberikan kontribusi menambah integritas penyajian laporan keuangan dengan bekal kemampuan profesionalnya.

Lebih lanjut tugas-tugas utama dewan komisaris meliputi:⁴¹

- 1) Menilai dan mengarahkan strategi perusahaan, garis-garis besar rencana kerja, kebijakan pengendalian risiko, anggaran tahunan dan rencana usaha (menetapkan sasaran kerja, mengawasi pelaksanaan dan kinerja perusahaan), serta memonitor penggunaan modal perusahaan, investasi dan penjualan aset;
- 2) Menilai sistem penetapan penggajian pejabat pada posisi kunci dan penggajian anggota dewan direksi, serta menjamin suatu proses pencalonan anggota dewan direksi yang transparan dan adil;
- 3) Memonitor dan mengatasi masalah benturan kepentingan pada tingkat manajemen, anggota dewan direksi dan anggota dewan komisaris, termasuk penyalahgunaan aset perusahaan dan manipulasi transaksi perusahaan;
- 4) Memonitor pelaksanaan *governance*, dan mengadakan perubahan di mana perlu;
- 5) Memantau proses keterbukaan dan efektifitas komunikasi dalam perusahaan.

Komisaris sebuah perusahaan diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Mereka diangkat untuk suatu periode tertentu, dan apabila dimungkinkan, mereka bisa diangkat kembali. Dalam Anggaran Dasar diatur tata cara pencalonan, pengangkatan dan pemberhentian anggota dewan komisaris, tanpa mengurangi hak pemegang saham dalam pencalonan tersebut. Anggota dewan komisaris dapat diberhentikan atau diberhentikan sementara oleh RUPS.

Aktifnya peranan dewan komisaris dalam praktek sangat tergantung pada lingkungan yang diciptakan oleh perusahaan yang bersangkutan. Dalam beberapa kasus memang ada baiknya dewan komisaris memainkan peranan yang relatif pasif, namun di Indonesia sering terjadi anggota dewan komisaris bahkan sama sekali tidak menjalankan peran

⁴⁰ Yermak, D., Higher Market Valuation of a Company with a Small Board of Directors. *Journal of Financial Economics*, Vol. 40, 1996, pp. 185-221.

⁴¹ OECD, *OECD Principles of Corporate Governance*

pengawasannya yang sangat mendasar terhadap dewan direksi. Dewan komisaris seringkali dianggap tidak memiliki manfaat. Hal ini dapat dilihat dalam fakta, bahwa banyak anggota Dewan komisaris tidak memiliki kemampuan, dan tidak dapat menunjukkan independensinya (sehingga, dalam banyak kasus, dewan komisaris juga gagal untuk mewakili kepentingan *stakeholders* lainnya selain daripada kepentingan pemegang saham mayoritas). Persoalan independensi juga muncul dalam hal penggajian Dewan Komisaris didasarkan pada persentase gaji dewan direksi. Kepemilikan saham yang terpusat dalam satu kelompok atau satu keluarga, dapat menjadi salah satu penyebab lemahnya posisi dewan komisaris, karena pengangkatan posisi anggota dewan komisaris diberikan sebagai rasa penghargaan semata maupun berdasarkan hubungan keluarga atau kenalan dekat. Di Indonesia, mantan pejabat pemerintahan ataupun yang masih aktif, biasanya diangkat sebagai anggota dewan komisaris suatu perusahaan dengan tujuan agar mempunyai akses ke instansi pemerintah yang bersangkutan. Dalam hal ini integritas dan kemampuan dewan komisaris seringkali menjadi kurang penting. Pada gilirannya independensi dewan komisaris menjadi sangat diragukan karena hubungan khususnya dengan pemegang saham mayoritas ataupun hubungannya dengan dewan direksi ditambah kurangnya integritas serta kemampuan dewan komisaris.⁴²

c. Dewan Komisaris dan Komite-komite

Telah diketahui secara umum bahwa untuk dapat bekerja secara tepat guna dalam suatu lingkungan usaha yang kompleks, dewan komisaris harus mendelegasikan beberapa tugas mereka kepada komite-komite. Adanya komite-komite ini merupakan suatu sistem yang bermanfaat untuk dapat melaksanakan pekerjaan dewan komisaris secara lebih rinci dengan memusatkan perhatian dewan komisaris kepada bidang khusus perusahaan atau cara pengelolaan yang baik (*governance*) oleh manajemen. Komite-komite yang pada umumnya dibentuk adalah komite kompensasi/remunerasi untuk badan eksekutif dalam perusahaan, komite nominasi, dan komite audit. Berdasarkan praktek yang umum berlaku di dunia internasional disarankan bahwa anggota komite-komite tersebut diisi oleh anggota Komisaris Independen.

Walaupun komite-komite tersebut belum merupakan hal yang umum terdapat di berbagai bagian dunia, namun kecenderungan akan menyebar sejalan dengan perkembangan perusahaan, serta masalah yang

⁴² Herwidayatmo, *Peran dan Fungsi Komisaris Independen dan Komite Audit*, Konvensi Nasional Akuntansi IV, 6-7 September 2000, pp. 6-7.

lebih kompleks dan yang lebih luas. Dewan komisaris harus mempertimbangkan untuk mengangkat seorang komisaris dan menetapkan suatu kebijakan tentang pergantian ketua komite-komite tersebut. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa setiap komisaris mendapat kesempatan untuk ikut serta sesuai dengan caranya dan masing-masing untuk memperoleh pandangan-pandangan baru.

Dalam *corporate governance* terdapat tiga komite yang memiliki peranan penting, yaitu:⁴³

- 1) Komite Kompensasi/Remunerasi (*Compensation/Remuneration Committee*)
Membuat rekomendasi terhadap keputusan-keputusan yang menyangkut remunerasi/kompensasi untuk Dewan Direksi dan kebijakan-kebijakan kompensasi lainnya, termasuk hubungan antara prestasi perusahaan dengan kompensasi bagi eksekutif perusahaan dalam hal ini CEO.
- 2) Komite Nominasi (*Nomination/Governance Committee*)
Mengawasi proses pencalonan komisaris dan direksi, menyeleksi para kandidat yang akan dicalonkan, dan mengusulkan kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur tentang struktur dewan dan proses nominasinya.
- 3) Komite Audit (*Audit Committee*)
Memberikan suatu pandangan tentang masalah akuntansi, laporan keuangan dan penjelasannya, sistem pengawasan internal serta auditor independen.

7. Komite Audit

Sebagaimana dijelaskan di atas, dewan komisaris bertanggungjawab atas penyelenggaraan pengendalian internal perusahaan, namun karena keterbatasan-keterbatasan yang dimilikinya, dewan komisaris tidak dapat secara langsung melakukannya. Mereka melaksanakan tugas dengan cara membentuk badan-badan/komite-komite, yang salah satunya adalah komite audit. Komite audit adalah salah satu badan yang bertugas meningkatkan efektifitas sistem pengendalian perusahaan pada lever *corporate governance*. Komite audit memiliki peran yang penting dalam menciptakan laporan keuangan yang *reliable* bagi para pengguna laporan keuangan.

The Institute of Internal Auditors (IIA) merekomendasikan bahwa setiap perusahaan publik harus memiliki komite audit yang diatur sebagai komite tetap. *IIA* juga menganjurkan dibentuknya komite audit di dalam organisasi lainnya, termasuk lembaga-lembaga non-profit dan

⁴³ Egon Zehnder International, *Corporate Governance*, 2000, p. 21.

pemerintahan. Komite Audit agar beranggotakan komisaris independen, dan terlepas dari kegiatan manajemen sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab utama untuk membantu dewan komisaris dalam menjalankan tanggungjawabnya terutama dengan masalah yang berhubungan dengan kebijakan akuntansi perusahaan, pengawasan internal, dan sistem pelaporan keuangan.⁴⁴

Tanggungjawab dan tugas komite audit menurut Pedoman GCG adalah mendorong terbentuknya struktur pengawasan internal yang memadai; meningkatkan kualitas keterbukaan dan pelaporan keuangan perusahaan agar dapat menggambarkan keadaan perusahaan yang sesungguhnya; mengkaji ruang lingkup dan ketepatan eksternal audit serta kemandirian dan objektivitas eksternal auditor; mempersiapkan surat yang menguraikan tugas dan tanggung jawab komite audit selama tahun buku.⁴⁵ Diharapkan komite audit dapat menjalankan peran dan fungsinya secara efektif sehingga tujuan *corporate governance* dapat tercapai. Secara garis besar, komite audit mempunyai tanggung jawab pada tiga bidang, yaitu: laporan keuangan (*financial reporting*); tata kelola perusahaan (*corporate governance*); dan pengawasan perusahaan (*corporate control*).

a. Laporan Keuangan (*Financial Reporting*)

Tanggung jawab komite audit di bidang laporan keuangan adalah untuk memastikan bahwa laporan keuangan yang dibuat oleh manajemen telah memberikan gambaran yang sebenarnya tentang kondisi keuangan, hasil usahanya, dan rencana dan komitmen jangka panjang. Sedangkan ruang lingkup pelaksanaan dalam bidang ini adalah:⁴⁶

- 1) Merekomendasikan auditor eksternal;
- 2) Memeriksa hal-hal yang berkaitan dengan auditor eksternal, yaitu: surat penunjukkan auditor, perkiraan biaya audit, jadwal kunjungan auditor, koordinasi dengan internal audit, pengawasan terhadap hasil audit, dan menilai pelaksanaan pekerjaan auditor.
- 3) Menilai kebijakan akuntansi dan keputusan-keputusan yang menyangkut kebijaksanaan;
- 4) Meneliti laporan keuangan baik laporan paruh tahun (*interim financial statements*), laporan tahunan (*annual financial statements*), maupun opini auditor dan *management letters*.

Khusus tentang penilaian atas kebijakan akuntansi dan keputusan suatu kebijaksanaan, dapat dilakukan secara efektif dengan memperoleh

⁴⁴ The Institute of Internal Auditors (IIA), *Internal Auditing and the Audit Committee: Working Together Towards Common Goals*, 2001.

⁴⁵ KNKG, *Pedoman Umum...*, 2006.

⁴⁶ IIA, *Internal Auditing and the Audit Committee...* 2001.

suatu rangkuman yang singkat tentang semua kebijakan akuntansi yang mendasari laporan keuangan yang diperoleh dari pejabat dalam bidang akuntansi.

b. Tata Kelola Perusahaan (*Corporate Governance*)

Tanggungjawab komite audit dalam bidang *corporate governance* adalah untuk memastikan, bahwa perusahaan telah dijalankan sesuai undang-undang dan peraturan yang berlaku, melaksanakan usahanya dengan beretika, melaksanakan pengawasannya secara efektif terhadap benturan kepentingan dan kecurangan yang dilakukan oleh karyawan perusahaan.

Ruang lingkup pelaksanaan dalam bidang ini adalah:⁴⁷

- 1) Menilai kebijakan perusahaan yang berhubungan dengan kepatuhan terhadap undang-undang dan peraturan, etika, benturan kepentingan dan penyelidikan terhadap perbuatan yang merugikan perusahaan dan kecurangan;
- 2) Memonitor proses pengadilan yang sedang terjadi ataupun yang ditunda serta yang menyangkut masalah *corporate governance* dalam hal mana perusahaan menjadi salah satu pihak yang terkait di dalamnya;
- 3) Memeriksa kasus-kasus penting yang berhubungan dengan benturan kepentingan, perbuatan yang merugikan perusahaan, dan kecurangan;
- 4) Keharusan auditor internal untuk melaporkan hasil pemeriksaan *corporate governance* dan temuan-temuan penting lainnya.

c. Pengawasan Perusahaan (*Corporate Control*)

Tanggungjawab komite audit untuk pengawasan perusahaan termasuk di dalamnya pemahaman tentang masalah serta hal-hal yang berpotensi mengandung risiko dan sistem pengendalian intern serta memonitor proses pengawasan yang dilakukan oleh auditor internal. Ruang lingkup audit internal harus meliputi pemeriksaan dan penilaian tentang kecukupan dan efektifitas sistem pengawasan intern. Di samping itu, definisi baru tentang audit intern memperkuat tanggung jawab komite audit dalam hal *corporate control* karena dalam definisi tersebut dinyatakan, bahwa audit intern merupakan kegiatan yang mandiri dalam memberikan kepastian (*assurance*), serta konsultasi untuk memberikan nilai tambah untuk memperbaiki kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya melalui suatu pendekatan secara sistematis dan disiplin dalam menilai dan memperbaiki efektifitas manajemen risiko, pengawasan dan proses *governance*.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

F. Kesimpulan

Untuk menghindari akibat buruk dari perilaku oportunisme manajer yang disebabkan karena adanya konflik kepentingan antara pemilik (*principal*) dengan manajemen (*agent*), maka perlu suatu mekanisme yang dapat menyelaraskan (*alignment*) berbagai kepentingan tersebut. Pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*) dapat mengatasi ketidakselarasan kepentingan tersebut.

Good corporate governance juga membantu terciptanya hubungan yang kondusif dan dapat dipertanggungjawabkan di antara elemen dalam perusahaan (dewan komisaris, dewan direksi, dan para pemegang saham) dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan. Hal tersebut menuntut adanya pertanggungjawaban manajemen kepada dewan komisaris dan adanya pertanggungjawaban dewan komisaris kepada para Pemegang Saham. Dalam paradigma ini, dewan komisaris berada pada posisi untuk memastikan bahwa manajemen telah benar-benar bekerja demi kepentingan perusahaan sesuai strategi yang telah ditetapkan serta menjaga kepentingan para pemegang saham yaitu untuk meningkatkan nilai ekonomis perusahaan. Terlebih lagi, dewan komisaris memegang peranan penting dalam mengarahkan strategi dan mengawasi jalannya perusahaan serta memastikan bahwa para manajer benar-benar meningkatkan kinerja perusahaan sebagai bagian daripada pencapaian tujuan perusahaan, bukan berupaya meningkatkan kesejahteraan dirinya (berperilaku oportunis). Oleh karena itu, kemandirian komisaris dalam pengertian bahwa dewan komisaris: memiliki kemampuan untuk membahas permasalahan tanpa campur tangan manajemen; dilengkapi dengan informasi yang memadai untuk mengambil keputusan; dan berpartisipasi secara aktif dalam penetapan agenda dan strategi adalah sangat penting. Hal ini menuntut adanya individu-individu dari dewan komisaris dengan kualitas yang luar biasa, baik memiliki latar belakang yang beragam, berbekal keahlian utama dan pemahaman yang serius tentang perusahaan dan bisnis.

Mengingat bahwa akhir-akhir ini *corporate governance* merupakan salah satu topik pembahasan sehubungan dengan semakin gencarnya publikasi tentang kecurangan (*fraud*) maupun keterpurukan bisnis yang terjadi sebagai akibat kesalahan yang dilakukan oleh para eksekutif manajemen, maka hal ini menimbulkan suatu tanda tanya tentang kecukupan (*adequacy*) *corporate governance*. Demikian pula halnya tentang kredibilitas proses penyusunan laporan keuangan perusahaan dipertanyakan. Oleh karena itu adalah suatu hal yang wajar dan penting bagi semua pihak yang terkait dengan proses penyusunan laporan keuangan untuk mengupayakan mengurangi bahkan menghilangkan krisis kepercayaan (*credibility gap*)

dengan mengkaji kembali peranan masing-masing dalam proses penyusunan tersebut. Dalam hal ini Komite Audit mempunyai peran yang sangat penting dan strategis dalam hal memelihara kredibilitas proses penyusunan laporan keuangan seperti halnya menjaga terciptanya sistem pengawasan perusahaan yang memadai serta dilaksanakannya *good corporate governance*.

Akhirnya, suatu dewan komisaris yang aktif, canggih, ahli, beragam, dan yang terpenting independen yang mengikuti proses-proses efektif yang ditempuh oleh dewan komisaris dan komite-komite yang berkaitan diperlukan untuk memastikan bahwa aset-aset perusahaan telah dialokasikan untuk dimanfaatkan secara produktif. Keberadaan komite audit diharapkan dapat berperan dalam lingkup internal perusahaan, yaitu turut mengawasi kinerja manajemen, sehingga diharapkan mampu mengurangi perilaku oportunistik manajer.

Daftar Pustaka

- Baridwan, Zaki, *Peran dan Fungsi Komisaris Independen dan Komite Audit*, Konvensi Nasional Akuntansi IV, 6-7 September 2000.
- Berle, A.A. dan Means, G.C., *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publisher (cetakan 1997), New Brunswick, 1932.
- Christie Andrew A., and Zimmerman, J.L., Efficient and Opportunistic Choices of Accounting Procedures: Corporate Control Contests, *The Accounting Review*, Vol. 69, No. 4 (October) 1994.
- Dye, R., Earnings Management in an Overlapping Generations Model, *Journal of Accounting Research*, 1988.
- Egon Zehnder International, *Corporate Governance and the Role of the Board of Directors*, 2000.
- Fama, E.F., Agency Problem and the Theory of the Firm, *Journal of Political Economy*, Vol. 8, No.2 1980.
- Fama, E.F., and Jensen, M.C., Separation of Ownership and Control, *Journal of Law and Economics*, 26, 1983.
- Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI), *Corporate Governance*, www.fcgi.com, 2002.
- Herwidayatmo, *Peran dan Fungsi Komisaris Independen dan Komite Audit*, Konvensi Nasional Akuntansi IV, 6-7 September 2000.
- IAA/The Institute of Internal Auditors, *The Audit Committee in the Public Sector*, 2001.
- IIA/The Institute of Internal Auditors, *Internal Auditing and the Audit Committee: Working Together Towards Common Goals*, 2001.
- International Center for Accounting Reform, The Audit Committee Fundamental to Good Corporate Governance. *ICAR Newsletter*, May 2000.
- Jensen M.C., and Meckling, W.H., Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics* (October) 1976.
- Ketz, J. Edward, Update: How Goes Sec's War against Earning Management, *the Journal of Corporate Accounting and Finance*, Spring 1999.

- Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG), *Pedoman Umum Good Corporate Governance*, 2006.
- Lev, B., and Ohlson, A., Market Based Empirical Research in Accounting: A Review, Interpretation, and Extension, *Journal of Accounting Research*, Vol. 20, 1982.
- Lukviarman, N., *Ownership Structure and Firm Performance; the Case of Indonesia*, DBA Thesis, Curtin University of Technology, 2004.
- Organization for Economic Cooperation and Development/OECD, *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: The OECD, 1999.
- Shleifer A, Vishny RW, A Survey of Corporate Governance, *Journal of Finance*, Vol. 52, No. 2, 1997.
- Syakhroza, A., *Corporate Governance: Sejarah dan Perkembangan, Teori, Model, dan Sistem Governance serta Aplikasinya pada Perusahaan BUMN*. Jakarta: Penerbit FEUI, 2005.
- Scott, William R., *Financial Accounting Theory*, Fourth Edition. Toronto: Prentice-Hall, Inc., 2006.
- Tjager IN, F. A. Alijoyo, H. R. Djemet, B. Soembodo, *Corporate Governance: Tantangan dan Kesempatan bagi Komunitas Bisnis Indonesia*, Serial Mastering Good Corporate Governance, Prehanllindo, Jakarta, 2003.
- Turnbull, S., The Corporate Governance Effect of Audit Committees, *Scholarly Research and Theory Papers*, Vol. 5 No. 4, Oktober, 1997.
- Yermak, D., Higher Market Valuation of a Company with a Small Board of Directors. *Journal of Financial Economics*, Vol. 40, 1996.
- Watts, R.L. dan J.L. Zimmerman, *Positive Accounting Theory*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1986.