

BAB II

GOOD CORPORATE GOVERNANCE

A. Ruang Lingkup

1. Definisi *Good Corporate Governance*

Institusi yang berkecimpung dalam mempromosikan *Good Corporate Governance* telah cukup banyak, baik pihak swasta maupun yang publik. Forum yang telah membahas isu *corporate governance* sudah amat sering. Demikian pula, literatur yang sudah mengupas topik ini sudah mulai bermunculan. Masing-masing pihak menawarkan pengertian dan bahkan definisi *corporate governance*. Berikut ini dapat dikutip rumusan pengertian tentang rangkaian kata tersebut berdasarkan beberapa sumber.

Menurut *Malaysia High Level Committee on Corporate Governance*, *Corporate Governance* merupakan *proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis dan urusan-urusan perusahaan dalam rangka meningkatkan kemakmuran bisnis dan akuntabilitas perusahaan dengan tujuan utama mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan stakeholder yang lain.*²²

²²Definisi dari *Malaysia High Level Committee on Corporate Governance*, "Report on Corporate Governance, February 1999", dalam *Good Corporate Governance* tulisan Sofjan A. Djalil, September 2000, halaman 5

Sedangkan, *Centre for European Policy Studies* mendefinisikan *Corporate Governance* sebagai seluruh sistem dari hak-hak (*rights*), proses dan pengendalian yang dibentuk di dalam dan di luar manajemen secara menyeluruh dengan tujuan untuk melindungi kepentingan *stakeholder*. Hak-hak adalah wewenang yang dimiliki oleh *stakeholder* untuk mempengaruhi manajemen. Proses merupakan mekanisme dari implementasi hak-hak tersebut. Sedangkan, pengendalian merupakan mekanisme yang memungkinkan *stakeholder* untuk mendapat informasi mengenai aktivitas perusahaan, misalnya mengenai laporan audit.²³

Bank Dunia memberikan definisi *Corporate Governance*, sebagai berikut:²⁴

“ a blend of law, regulation, and appropriate voluntary private sector practices, which enable a corporation to attract financial and human capital, perform efficiently, and thereby perpetuate itself by generating longterm economic value for its shareholders and society as whole ”

²³*Centre for European Policy Studies, Corporate Governance in Europe: Report of a CEPS Working Party, 1995*, dalam *Good Corporate Governance* tulisan Sofjan A. Djalil, September 2000, halaman 5

²⁴Makalah yang berjudul “*Good Corporate Governance* di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah” disusun oleh Tim GCG BPKP dalam acara Ceramah/Sosialisasi GCG di RSP Pertamina, Jakarta, halaman 8

The Center for International Private Enterprise (CIPE), sebuah lembaga non-pemerintah yang berafiliasi dengan kamar dagang Amerika Serikat, mengajukan pengertian yang tidak jauh berbeda dengan menyatakan bahwa *corporate governance* berasal dari *seperangkat kelembagaan (hukum, peraturan, dan norma-norma)* yang membuat perusahaan dapat mengatur dirinya sendiri (*self governing firms*) sebagai elemen pusat dari sebuah ekonomi pasar yang kompetitif.²⁵

Dalam makalah-makalah yang dikeluarkan oleh *United Nations Development Programs (UNDP)* dan *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, menggambarkan *Corporate Governance* sebagai cara-cara pemerintahan perusahaan (yaitu para direktur) bertanggung jawab kepada pemilihnya (yakni para pemegang saham). Para pengambil (atau gagal mengambil) keputusan atas nama perusahaan adalah akuntabel, menurut tingkatan yang berbeda-beda, pada pihak lain yang dipengaruhi oleh keputusan (atau gagal mengambil keputusan), termasuk perusahaan itu sendiri, para pemegang saham, para kreditur dan para publik penanam modal.²⁶

²⁵Tim GCG BPKP, "Good Corporate Governance di Lingkungan BUMN/BUMD"

²⁶Emil Salim, "Membangun Good Corporate Governance", Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Peluncuran *Indonesian Institute for Corporate Governance*, Jakarta, 14 April 2000.

*The Indonesian Institute for Corporate Governance (IICG) mendefinisikan Corporate Governance sebagai proses dan struktur yang diterapkan dalam menjalankan perusahaan dengan tujuan utama meningkatkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan stakeholders yang lain.*²⁷

*The Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI), sebuah lembaga privat yang didukung oleh beberapa tokoh senior, menggunakan definisi sebagai berikut : Good governance is a collection of broad principles and practices for the efficient, effective, and profitable running of and organization in pursuit of strategic objectives and in compliance with principles of best business practice and applicable legal and regulatory requirements.*²⁸

Dalam berbagai kesempatan, Prof.DR.Emil Salim berpendapat bahwa *GCG* adalah *cara-cara mengelola perusahaan yang baik yang bertanggungjawab kepada pemilik (para pemegang saham) dan para pemegang kepentingan (stakeholders).*

Surat Keputusan Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN Nomor Kep-23/M-PM-PBUMN/2000 yang menegaskan pengembangan *GCG* di

²⁷ Tim Good Corporate Governance BPKP, halaman 7

²⁸ Tim Good Corporate Governance BPKP

lingkungan BUMN menganut definisi GCG sebagai *prinsip korporasi yang sehat yang perlu diterapkan dalam pengelolaan perusahaan yang dilaksanakan semata-mata demi menjaga kepentingan perusahaan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan perusahaan.*^{29 30}

Sebagian besar pengertian yang aneka ragam di atas terasa sangat teknis dan administratif karena dikaitkan dengan perspektif mikro perusahaan yang menuntut adanya mekanisme hubungan antar berbagai pihak yang mengurus korporasi yaitu: antara manajemen perusahaan, komisaris, direksi, pemegang saham dan kelompok-kelompok lain yang berkepentingan. Tata hubungan itu pada gilirannya dimanifestasikan dalam berbagai aturan dengan memperhatikan aspek-aspek prinsip *Good Corporate Governance* itu sendiri. Pengertian menurut pendekatan administratif_mekanistik demikian adalah merupakan "*hard definition*". Akan tetapi dengan berdasar hanya pada pengertian "*hard definition*" itu penggunaannya dapat dengan mudah terjeblos pada pengaturan cara, sistem, dan mekanisme yang

²⁹ Tim *Good Corporate Governance* BPKP

³⁰ Definisi-definisi lainnya :

Williamson (1995): *corporate governance is the complex set of constraints that shape the ex post bargaining over the quasi-rents generated by firm.*

La Porta :Lopez de Silaens;Scheleifer & Vishny (1997-1999): *corporate governance is a set of mechanisms through which outside investors protect themselves against expropriation by the insiders.*

Alexander Dyck (2000): *corporate governance is the complex set of socially defined constraints that affect the willingness to make investments in corporation in exchange for promises.*

Lihat Alexander Dyck, *Ownership Structure Legal Protections, ad the Corporate Governance,Annual Bank Conference on Development Economics, April 18-20, 2000* Seluruh definisi terdapat dalam artikel yang ditulis Kresnohadi Ariyoto, et al,"Good Corporate Governance dan Konsep Penegakannya di BUMN dan Lingkungan Usahanya",*Usahawan*,No.10 Tahun XXIX Oktober 2000, halaman 8

secara fisik kelihatan, dan melupakan ruh sebenarnya dari *GCG*. Padahal , dalam perspektif yang luas CG perlu didefinisikan dalam kaitannya dengan kemauan untuk melakukan bisnis secara jujur dan terbuka. Karenanya, perlu diajukan suatu “*soft definition*” yang mudah dicerna, sekalipun oleh orang awam.³¹

Dengan “*soft definition*” tersebut, pemahaman terhadap *GCG* bersifat dinamis karena melibatkan karakter pengurus perusahaan yang harus menunjukkan kesadaran dan komitmennya untuk melakukan yang terbaik bagi perusahaan dan para *stakeholder*-nya. Dalam hal ini usaha yang sehat dan beretika adalah usaha yang mampu mewujudkan kinerja optimal, berkelanjutan (*sustainable*), dan memiliki keseimbangan internal maupun eksternal.³²

2. Perkembangan Prinsip *Good Corporate Governance*

Banyak jalan untuk memahami *corporate governance* namun jalan yang paling dekat adalah dengan memahami teori agensi (*agency theory*) terlebih dahulu. Teori agensi merupakan salah satu pilar dalam *theory of finance*. Pilar lainnya adalah *efficient market theory*; *portfolio theory*, *capital asset pricing theory*, *option pricing theory*, dan *micro structure theory*. Teori Agensi

³¹ Tim *Good Corporate Governance* BPKP, halaman 8

³² Tim *Good Corporate Governance* BPKP

Menurut Tim *GCG* BPKP, *Good Corporate Governance* tak lain adalah komitmen, aturan main, serta praktik penyelenggaraan bisnis secara sehat dan beretika.

memberikan wawasan analisis untuk bisa mengkaji dampak dari hubungan *agent* dengan *principal* atau *principal* dengan *principal*.³³

Teori ini ³⁴ muncul setelah fenomena terpisahnya kepemilikan perusahaan dengan pengelolaan terdapat di mana-mana khususnya pada perusahaan-perusahaan besar yang modern, sehingga teori perusahaan yang klasik ³⁵ tidak bisa lagi dijadikan basis analisis perusahaan seperti itu.

Teori agensi menjawab dengan menggambarkan hal-hal apa saja yang berpeluang akan terjadi, manakal pengelolaan perusahaan diserahkan kepada *agent* oleh pemegang saham (*principal*), dan bilamana *agent* menggunakan dana pinjaman dalam menjalankan usahanya. Konflik kepentingan akan terjadi baik

³³ Kresnohadi Ariyoto, et al, halaman 9

³⁴ Keterkaitan Teori Agensi dengan *corporate governance* di dalam perusahaan modern dirangkum oleh pakar Teori Agensi yaitu David Band dalam artikelnya "*Corporate Governance: Why Agency Theory is not Enough*", *European Management Journal*, Volume 10 No.4 December 1992, dalam artikel yang ditulis Kresnohadi Ariyoto.

³⁵ Kresnohadi Ariyoto, halaman 3

Pada teori perusahaan klasik, pemilik perusahaan yang berjiwa wiraswasta mengendalikan sendiri perusahaannya, mengambil keputusan demi kehidupan perusahaannya sehingga yang diharapkan adalah maksimum profit sebagai syarat mati untuk bisa bertahan hidup dan berkembang.

antara *agent* (pengelola) dengan *principal* (pemegang saham) maupun antara *principal* (pemegang saham) dengan *principal* (pemberi pinjaman).³⁶ Pengertian *principal* dalam teori agensi adalah pihak-pihak yang menyerahkan sebagian atau seluruh *wealth*-nya untuk dikembangkan oleh pihak lain.

Dalam teori agensi kebutuhan perusahaan yang berskala besar, ketrampilan manajerial dipasok oleh pasar tenaga kerja manajerial; kebutuhan modal dipasok oleh pemegang saham (*shareholders*) dan pemberi pinjaman (*debt holders*). Pada skala perusahaan seperti ini di mana kepemilikan tersebar serta pengelolaan dapat dikatakan terpisah dari kepemilikan serta dimungkinkan penggunaan sumber dana lain berupa pinjaman, menyebabkan analisis harus dilakukan dengan teori agensi. Asumsi yang digunakan dalam teori ini adalah :³⁷

- a. Dalam mengambil keputusan seluruh individu bisa mengambil keputusan yang menguntungkan dirinya sendiri. Karena itu *agent* yang mendapat kewenangan dari *principal* akan memanfaatkan kesempatan tersebut untuk kepentingannya sendiri.
- b. Individu mempunyai jalan pikiran yang *rational* sehingga mampu membangun ekspektasi yang tidak bias atau suatu dampak dari masalah agensi serta nilai harapan kesejahteraannya di masa depan. Karena itu,

³⁶ Dalam teori perusahaan klasik, kebutuhan modal dan ketrampilan manajerial perusahaan dengan skala atomistik dipasok oleh satu sumber saja yaitu pemilik yang wiraswasta. Lihat Kresnohadi Ariyoto.

³⁷ Kresnohadi Ariyoto, "Good Corporate Governance dan Penegakkannya....."

dampak dari perilaku menyimpang dan kepentingan pihak lainnya yang terkait langsung, dapat dimasukkan ke dalam perhitungan pihak lainnya dalam memasok kebutuhan.

Dari asumsi yang dibangun oleh teori agensi ini, terlintas ada semangat menuduh salah satu pihak untuk mengambil kesempatan memperoleh keuntungan demi dirinya sendiri pada hubungan kerjasama. Dalam hubungan *agent-principal*, pihak agent memanfaatkan kesempatan, dan dalam hubungan pemegang saham (*principal*) dengan pemberi pinjaman (*principal*) pihak pemegang saham yang mengambil kesempatan dari hubungan tersebut.

Perusahaan yang disebut secara implisit dalam teori agensi bila dikaji betul, tidak sama dengan apa yang terbayangkan dalam pengertian perusahaan pada teori perusahaan klasik. Jadi merupakan perusahaan yang tidak berskala atomistik dengan pengelolaan terpisah dari kepemilikan dengan sumber dana dari pesaham maupun pemberi pinjaman, yang bersaing dalam industrinya dengan tidak begitu banyak pesaing.

Sebagai teori yang mendekati pemecahan masalah pengelolaan perusahaan modern, memicu tulisan konseptual dan penelitian empirik yang umumnya bertujuan konfirmatif melalui berbagai indikator yang relevan dengan teori agensi, misalnya keterkaitan kinerja keuangan dengan indikator-indikator: konsentrasi kepemilikan (berupa badan hukum maupun individu); penggunaan pinjaman;

deviden; gaji direksi; saham yang dimiliki direksi; *corporate control*; *board directors*; dan lain-lain. Hasil penelitian bervariasi namun pada umumnya dapat dikatakan terdapat dampak dari hubungan agensi pada kinerja keuangan.³⁸

Sebagai teori, teori agensi tidak terlepas dari kelemahan asertif karena unsur penyederhanaan/generalisasi. Dalam kaitan ini jika dicermati, dapat diidentifikasi adanya penyederhanaan dalam hal-hal berikut:³⁹

a. Pemegang saham

Pemegang saham secara implisit dianggap mempunyai kesatuan kepentingan dan menahan sahamnya dalam jangka waktu yang tidak tertentu serta berperilaku seragam.⁴⁰

b. Pemberi pinjaman

Pemberi pinjaman diasumsikan individu yang rasional dan mempunyai motif bekerja berdasar kaidah normatif bisnis sekalipun penentu pemberian

³⁸ Kresnohadi Ariyoto

³⁹ Kresnohadi Ariyoto, halaman 5

⁴⁰ Dalam kenyataan terdapat perbedaan jenis pemegang saham misalnya: institusi (perusahaan ; dana pensiun; bank; individu dengan saham marjinal; pemegang saham yang mempunyai hak suara, dll). Perilaku pemegang saham berbeda-beda. Pemegang saham kecil tidak terpengaruh oleh perilaku menyimpang pengelola asalkan penurunan harga sahamnya masih dalam batas-batas toleransinya. Pemegang saham tidak selalu berminat dalam mengganti pengelola yang kinerjanya kurang karena mereka memegang saham untuk spekulasi, investor institusi bisa membeli saham karena alasan portfolio dan mungkin sekali tidak memahami teori agensi., Lihat Kresnohadi Ariyoto, halaman 6

pinjaman (bank) juga terkait dengan hubungan agensi di perusahaan tempatnya bekerja.

c. *Market for Corporate Control*

Market for corporate control diasumsikan mengancam setiap saat dengan frekuensi tinggi, tanpa hambatan sehingga mampu membuat pengelola takut berperilaku menyimpang dari keinginan pemegang saham.

d. Informasi

Informasi secara implisit diasumsikan simetrik sehingga kinerja jelek pengelola berdampak pada nasibnya di masa mendatang dan pengelola secara jujur melaporkan kinerja keuangan perusahaan.

e. Pasar tenaga kerja

Pasar tenaga kerja manajerial diasumsikan bekerja sempurna sehingga bisa membuat nasib jelek akan menimpa pengelola jika menyimpang dari keinginan pemegang saham (kinerjanya dinilai kurang sehingga yang bersangkutan tidak digunakan lagi oleh pasar)

f. Pasar modal

Pasar modal diasumsikan bekerja efisien sehingga kinerja jelek pengelola karena perilakunya menurunkan nilai perusahaan, akan tercermin pada harga saham perusahaannya. Pasar modal pada kenyataannya tidak *efficient strong form*, di beberapa negara ada yang *semi strong form* dan *weak form*.

g. Sub ordinat

Dalam teori agensi diasumsikan subordinat pimpinan merupakan satu tim professional yang kompak dan homogen. Dalam kenyataannya belum tentu karena berbagai sebab, diantaranya adalah terdapat *missallocation*, dan motif preferensi pimpinan dalam memilih anak buah.

h. Mekanisme pengendali perilaku negatif agent

Dalam teori agensi tersirat adanya kebutuhan mekanisme yang diasumsikan bisa bekerja sebagai pengendali perilaku menyimpang pengelola dari keinginan pemegang saham (*bonding activities; monitoring activities; market for corporate control, capital market, tuntutan sub ordinat atas kinerja pimpinannya; dan managerial labor market*)

i. Balas Jasa

Dalam teori agensi, gaji pengelola dan sub ordinat diasumsikan belum menjamin memuaskan namun masih ingin menambah penghasilannya (*perk*) dan hidup lebih nyaman lagi dalam bekerja. Dalam kenyataannya pengelola tidak seragam batas kepuasannya.

j. Penggantian pengelola

Pengganti pengelola diasumsikan mudah karena terdapat transparansi kinerja. Dalam kenyataannya kinerja yang di bawah standar bisa terlihat baik dan penggantian pengelola bisa tidak mudah karena masalah kelangkaan ekspertis.

Studi literatur David Band mengungkap unsur-unsur keterbatasan dalam mengaplikasikan teori agensi ke dalam praktik berperusahaan, yaitu : peranan *board of directors*; efektivitas mekanisme *governance* (berupa *market for corporate control*); penggunaan pinjaman; penggunaan deviden; kompensasi bagi pengelola dan sub ordinatnya); power di dalam perusahaan; hakekat dari kesepakatan yang dibuat.⁴¹

1. *Board of Directors*

Di Indonesia dewan komisaris bersama-sama direksi perusahaan dapat dijadikan padanan untuk istilah *board of directors* dalam literatur barat. Dalam *board of directors* terdapat kumpulan direktur-direktur yang eksekutif dan *non-executive directors* (yaitu dewan komisaris di Indonesia) dan dipimpin oleh *chairman*. *Chairman* di struktur pengelolaan perusahaan tidak dikenal di Indonesia. *Board of Directors* di dunia bisnis barat dapat dikelompokkan ke dalam 4 kelompok yaitu : *care taker board*; *statutory boards*, *proactive boards* dan *participative boards*.⁴²

Care taker boards dianggap kekurangan kualitas sebagai unsur yang seharusnya bisa memfungsikan perannya mengendalikan eksekutif dari perilaku menyimpang (salah satu unsur *corporate governance* di dalam perusahaan), akibat dari dominasi eksekutif perusahaan yang powernya lebih

⁴¹ Lihat, Kresnohadi Ariyoto.

⁴² Kresnohadi Ariyoto

besar. Karena itu arah dari hasil keputusan lebih ditentukan oleh pengelola eksekutif dan keputusan di sahkan oleh direktur non eksekutif (dewan komisaris)

Statutory boards ditunjuk oleh pemegang saham dan atau pemberi pinjaman, mempunyai kelemahan dalam segi kemampuan evaluasi atas kebijakan yang akan dibuat direksi maupun hasilnya serta di bawah dominasi direktur eksekutif, sehingga dalam proses pengambilan keputusan hanya menjadi pelengkap legitimasi saja.

Proactive boards lebih bergigi dibandingkan dengan ke dua jenis *board of directors* tersebut karena itu mereka sering mengadu argumen dalam proses pengambilan keputusan. Hal tersebut diamati terjadi pada *board of directors* yang kredibel yang berasal dari luar perusahaan sehingga mampu mempertahankan independensinya sekalipun tidak mempunyai power yang sama besar dengan para direktur eksekutif.

Participative boards mempunyai power yang sama dengan direktur eksekutif sehingga pengambilan keputusan didominasi proses menuju konsensus melalui negosiasi dan kompromi. Hal ini mungkin bisa demikian karena *chairman* dari *board of directors* tersebut pernah bekerja di perusahaan yang sama.

Dari temuan tersebut, ternyata cukup sulit untuk menggunakan mekanisme dewan komisaris sebagai bagian dari unsur yang mengarahkan perilaku direksi dan jajarannya agar selaras dengan kepentingan pemegang saham atau pemberi pinjaman. Andaikata *board of directors* dibantu oleh staf yang independen, namun informasi yang diperoleh masih juga berasal dari para eksekutif. Bahkan dalam posisi direksi yang kuat, balas jasa bagi dewan komisaris dan siapa yang duduk diposisi itu, ditentukan oleh direksinya (direksi berperan sebagai pemegang saham). Dengan tersebarnya kepemilikan perusahaan, maka power direksi yang telah berkali-kali terpilih sebagai pengelola akan semakin meningkat. Hal tersebut bisa menurunkan akuntabilitas dari direksi dan jajarannya karena diikuti juga oleh penurunan kemampuan memonitor kinerja dan kebijakan direksi. Proses pembusukan yang mungkin terjadi di dalam perusahaan tidak dapat segera diketahui untuk pertanggungjawaban direksinya oleh para pemegang saham.

2. *Market for Corporate Control*

Bisa dihindari dengan melakukan pertukaran struktur modal ke arah yang lebih aman (misalnya *right issue* dipakai membayar kembali kewajiban) atau merombak konstitusi perusahaan untuk tidak menghalalkan pengambilalihan secara paksa menyebabkan unsur mekanisme pengendali perilaku menyimpang ini tidak sempurna bekerja.

3. Penggunaan deviden

Penggunaan deviden sebagai mekanisme pengendali perilaku pengelola dalam studi-studi tidak bisa digunakan sebagai alat bukti yang ampuh karena penetapan deviden berasosiasi dengan bermacam-macam variabel keuangan.

4. Penggunaan pinjaman

Penggunaan dana pinjaman tidak selalu terbukti konfirmatif dengan berlakunya teori agensi yang berkaitan dengan penggunaan dana pinjaman dalam praktik, yaitu mekanisme pembatasan perilaku menyimpang pengelola melalui dana pinjaman.

5. Penggunaan kompensasi

Penggunaan kompensasi (bisa juga renumerasi) bagi pengelola dan jajarannya yang diharapkan dapat menjadi mekanisme pengendali perilaku menyimpang pengelola dalam studi empiris tidak selalu konsisten mendukung hal tersebut.

6. Keseimbangan power dan sumber daya dalam perusahaan

Dalam kenyataan di dalam perusahaan terdapat ketidak seimbangan power karena terdapat perbedaan dalam hal perolehan power yaitu besar kecilnya legitimasi yang dipunyai; besar kecilnya ekspertis yang dimiliki; besar kecilnya kemampuan untuk mampu memberikan tekanan kepada pihak lain agar bersedia mengikuti kemauannya. Hal ketidaksamaan power baik

individu maupun unit organisasi, tidak ada dalam asumsi teori agensi karena teori ini mengajarkan kerjasama principal dengan agent namun berbeda dalam preferensinya terhadap risiko dan tujuan yang ingin dicapai.

7. Hakekat kontrak/kesepakatan

Dalam teori agensi, principal dianggap sudah tahu sekali kemampuan agent yang akan menduduki jabatan pengelola. Dalam kenyataannya bisa saja agent sebenarnya belum mengetahui apa yang dibutuhkan pada jabatan barunya itu yaitu keharusan bertindak/mengambil keputusan yang selaras dengan kemampuan pemegang saham dan bila ia mengetahuinya, apakah ia mampu melaksanakan amanat itu sebagai manusia biasa yang tidak selalu tahan godaan duniawi. Dalam kenyataan, yang dilihat dari seorang calon pengelola yaitu kekurangan jenis pelatihan untuk menduduki posisi puncak; supervisi yang diperlukan, dan persyaratan kerja. Dengan demikian, justru informasi yang kurang penting yang dicari, bukannya informasi mengenai ketabahan pengelola tersebut terhadap godaan terhadap *opportunism behaviour*. Bahkan, jika pihak *principal* mau, karir pengelola bisa dihambat dengan tidak mengijinkan dilaksanakannya *human resources development program* agar *return principal* lebih tinggi.

Kesimpulan yang bisa dikemukakan adalah pengelolaan perusahaan masih membutuhkan teori atau konsep yang lebih memadai, karena menggunakan teori agensi dalam praktik berperusahaan, tidak mudah dan terdapat keterbatasan.⁴³

Pola pemikiran yang berlandaskan teori agensi yang diharapkan dapat membantu pengelolaan perusahaan modern saat ini ternyata tidak didukung secara konsisten oleh penelitian-penelitian dan kajian-kajian konseptual.

Munculnya isu *good corporate governance* adalah jawaban atas ketidakpuasan ilmuwan *finance* atas kinerja teori agensi dalam tataran empirik karena saat ini bukan hanya pemegang saham dan pemberi pinjaman saja yang harus diperhatikan, melainkan berbagai pihak yang terkait dengan pengoperasian suatu perusahaan modern yang dinamakan *stakeholders* yaitu :

1. Pemerintah atas pajak;
2. Pemegang saham atas nilai perusahaan dan atau deviden serta hak suaranya;
3. Pemberi pinjaman atas keamanan pengembalian pinjaman perusahaan;
4. Karyawan atas gaji yang cukup untuk hidup, keadilan dalam kenaikan gaji dan posisi;
5. Manajer atas bonus, dan keadilan dalam penilaian keinerjanya;
6. Pimpinan puncak atas keamanan jika diambil alih dan diremunerasinya;

⁴³ Kresnohadi Ariyoto, halaman 7

7. Masyarakat atas lingkungan hidupnya, serta *public goods* yang disediakan pemerintah.

Teori agensi harus digantikan dengan konsep baru. Konsep baru tersebut jika dikaji dari sisi teori agensi dapat dikatakan sebagai kelanjutannya berupa konsep *good corporate governance*. Perkembangan definisi tentang *corporate governance* sendiri jika dirunut berdasar tahunnya akan memperlihatkan dinamisme pengertiannya. Bahkan unsur-unsur yang membantu berfungsinya *good corporate governance* sendiri tidak lagi berasal dari teori agensi yaitu :

1. Pengelola perusahaan
2. Dewan komisaris
3. Pemegang saham
4. Pemberi pinjaman
5. Remunerasi
6. Deviden
7. Berjalannya pasar modal
8. Berjalannya pasar tenaga kerja manajerial
9. *Market for corporate control*

Melainkan bertambah dengan: informasi; transparansi; *accountability*; keterbukaan dan kerahasiaan; *code of conduct* dan aturan; jaminan hukum; dan masih akan bertambah lagi dengan investors (individu, institusi); hak (hak bagi

pemegang saham; hak bagi pemberi pinjaman; perangkat hukum; dan jaminan hukum).⁴⁴

Perkembangan pentingnya prinsip *good corporate governance* dalam perusahaan, dalam literature ekonomi neo-klasik di mulai dengan adanya asumsi ciri pasar yang ideal dan sempurna. Di sini berlaku hukum persaingan bebas (*perfect competition*), *free entry and exit*, *symmetrical information*, dan *zero transaction cost*. Dalam kondisi ini optimalisasi alokasi sumber daya diantara partisipan aktivitas ekonomi dapat terwujud dengan menghilangkan *visible hands* alias campur tangan atau regulasi pihak ketiga.⁴⁵

Namun, dunia nyata tidak selalu sama dengan alam ideal sebagaimana diimpikan oleh para ekonom. Dalam realita, pengetahuan para pelaku ekonomi tidak selalu sama dan seragam (*asymmetrical information*) sehingga terjadi persaingan yang tidak seimbang (*imperfect competition*), transformasi dan mobilisasi faktor ekonomi yang memerlukan waktu dan biaya (*absence of zero transaction cost*), sumber daya yang tidak mudah dibagi-bagi sehingga harus dikelola secara monopolis (*indivisibility of resources*), dan peranan campur tangan administrator dalam mengatur sumber daya yang langka (*visible hands*). Pendeknya, dunia bisnis perlu ditata, diatur, dan diarahkan, baik secara *voluntary*

⁴⁴ Kresnohadi Ariyoto, halaman 8

⁴⁵ Tim *Good Corporate Governance* BPKP, halaman 1

maupun mandatory, sehingga memenuhi hasrat kemaslahatan bagi semua pihak secara berimbang.⁴⁶

Guna penataan aktivitas ekonomi agar menjadi optimal bagi setiap pelakunya, maka kemudian diciptakan pola pengorganisasian dalam bentuk korporasi ini merupakan jawaban dari ketidakpuasan pihak-pihak yang bermodal untuk mempercayakan investasinya di tangan pihak lain yang tidak dikenalnya langsung dan tidak dapat dikendalikannya. Gagasan korporasi yang acapkali dipandang sebagai “*the glorius invention*” dalam peradaban ekonomi modern manusia ini telah memberi pemecahan masalah ketidakpuasan yang terjadi terutama ketika pengorganisasian bisnis terbatas dalam bentuk badan usaha tradisional seperti usaha perorangan, persekutuan firma, dan perseroan tidak terbatas.⁴⁷

Akan tetapi, dengan pemisahan manajemen dari *financial providers* dan *stakeholders* lainnya, dituntut adanya mekanisme yang mampu menjaga kepentingan semua pihak, baik pihak yang memberi kepercayaan (*principal*) maupun pihak yang menerima kepercayaan dan menjalankannya (*agent*). Hubungan yang serasi yang dikehendaki dalam konsep “*principal-agent theory*” ini diperlukan oleh semua pihak agar *cost of fund* tidak menjadi mahal, dan pihak pengelola (manajemen) dapat berkarya dengan optimal.

⁴⁶ Tim GCG BPKP, halaman 2

⁴⁷ Tim GCG BPKP

Mekanisme yang diciptakan untuk menata hubungan dimaksud ada yang secara universal telah dilembagakan oleh badan usaha. Di antara mekanisme yang berlaku umum itu adalah dipeliharanya upaya perekaman seluruh aktivitas yang dilakukan oleh pihak manajemen dan para stafnya dalam suatu pola yang dikenal sebagai proses akuntansi. Selanjutnya, hasil rekaman aktivitas itu diikhtisarkan dan disajikan secara teratur dalam suatu laporan keuangan berdasarkan norma dan standar tertentu. Laporan tersebut pada gilirannya akan dicermati oleh pihak yang kompeten dan independen, yakni pihak auditor.

Begitupun, hubungan yang kompleks antara berbagai pihak yang memiliki kepentingan terhadap perusahaan korporasi tidak selalu mudah diatur dan direfleksikan secara tuntas dalam kontrak-kontrak, catatan akuntansi, dan proses audit. Wujud dari interaksi kepentingan yang tertata dalam lembaga korporasi sebagian adalah cerminan niat, kepercayaan, integritas, upaya yang sungguh-sungguh, dan kemauan untuk bertindak adil secara terbuka oleh pihak-pihak yang terkait. Penataan hubungan yang mengakomodasikan kepentingan semua pihak secara seimbang ini dalam korporasi agar *chaos* dapat dicegah dan upaya

optimalisasi kinerja bisnis terus berkelanjutan menuntut suatu mekanisme, yang dinamakan "*corporate governance*".⁴⁸

Dalam perkembangannya dikenal 3 (tiga) model *corporate governance*, yaitu :⁴⁹

1. *Principal Agent Model*, atau dikenal dengan *agency theory*, dimana korporasi dikelola untuk memberikan *win-win solution* bagi pemegang saham sebagai pemilik di satu pihak, dan manajer sebagai agen dilain pihak. Dalam model ini, diasumsikan bahwa kondisi *corporate governance* suatu perusahaan akan direfleksikan secara baik dalam bentuk sentimen pasar (i.e. pasar modal, pasar produk dan pasar input).
2. *The Myopic Market Model*, masih memfokuskan perhatian pada kepentingan-kepentingan pemegang saham dan manajer, dimana sentimen pasar lebih banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor lain di luar *corporate governance*. Oleh karena itu, *principal* dan *agent* lebih berorientasi pada keuntungan-keuntungan jangka pendek.
3. *Stakeholder Model*, yang memperhatikan kepentingan pihak-pihak yang terkait dengan korporasi secara luas. Artinya, dalam mencapai tingkat pengembalian yang menguntungkan bagi pemegang saham, manajer harus memperhatikan adanya batasan-batasan yang timbul dalam

⁴⁸ Tim GCG BPKP, halaman 3

⁴⁹ Kresnohadi Ariyoto, halaman 10

lingkungan dimana mereka beroperasi diantaranya: masalah etika dan moral, hukum, kebijakan pemerintah, lingkungan hidup, sosial, budaya, politik dan ekonomi.

Model *corporate governance* untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dari 3 (tiga) model tersebut yang paling cocok adalah model ketiga. Dalam model *corporate governance* ini, jaminan sukses korporasi hanya akan tercapai bila seluruh kepentingan stakeholders terakomodasi dengan baik. Bagi BUMN, dimana kepemilikannya berkaitan dengan dana publik (yaitu pemerintah), serta seringkali dibebani misi-misi khusus diluar pencapaian keuntungan. Keberadaan berbagai tujuan korporasi selain keuntungan seringkali mengaburkan penilaian kinerja BUMN. Berbagai institusi pemerintah yang membawahi sebuah BUMN sebenarnya memberikan gambaran yang lebih jelas tentang berbagai *stakeholders* yang secara langsung berkepentingan dengan operasi BUMN sebagai sebuah korporasi.⁵⁰

3. Unsur-unsur *Good Corporate Governance*

Unsur-unsur *corporate governance* berasal dari dalam perusahaan (dan yang selalu diperlukan di dalam perusahaan) serta unsur-unsur yang ada di luar

⁵⁰ Kresnohadi Ariyoto

perusahaan (dan yang selalu diperlukan di luar perusahaan) yang bisa menjamin berfungsinya *good corporate governance*.

1. ***Corporate Governance-Internal Perusahaan***

Unsur yang berasal dari dalam perusahaan dan unsur yang selalu diperlukan di dalam perusahaan, dinamakan *corporate governance internal* perusahaan.

Corporate governance internal perusahaan adalah sebagai berikut :⁵¹

- a. Pemegang saham
- b. Direksi
- c. Dewan Komisaris
- d. Manajer
- e. Karyawan / serikat pekerja
- f. Sistem remunerasi berdasar kinerja
- g. Komite *audit*

Unsur-unsur yang selalu diperlukan di dalam perusahaan:

- a. Keterbukaan dan kerahasiaan (*disclosure*)
- b. Transparansi
- c. *Accountability*
- d. *Fairness*
- e. Aturan dari *code of conduct*

⁵¹ Kresnohadi Ariyoto

2. *Corporate Governance-Eksternal Perusahaan*

Unsur yang berasal dari luar perusahaan dan unsur yang selalu diperlukan di luar perusahaan, dinamakan *corporate governance eksternal* perusahaan.

Corporate governance external perusahaan adalah sebagai berikut :

Unsur yang berasal dari luar perusahaan :

- a. Kecukupan undang-undang dan perangkat hukum
- b. Investor
- c. Institusi Penyedia Informasi
- d. Akuntan Publik
- e. Institusi yang memihak kepentingan publik bukan golongan
- f. Pemberi pinjaman
- g. Pengesahan legalitas

Unsur-unsur yang selalu diperlukan di luar perusahaan adalah :

- a. Aturan dari *code of conduct*
- b. Fairness
- c. *Accountability*
- d. Jaminan Hukum

Perilaku partisipasi pelaku *corporate governance* yang berada di dalam rangkaian unsur-unsur tersebut (eksternal dan internal) menentukan kualitas *corporate governance*.

4. *Stakeholders*

Dengan menyadari pentingnya prinsip-prinsip *GCG* itu dimanifestasikan oleh perusahaan, perlu disadari pula siapa-siapa saja yang berperan dan terkait dengan penerapan *GCG* dimaksud. Untuk itu, perlu mengidentifikasi pihak-pihak yang ikut menentukan jalannya perusahaan, mulai dari level tertinggi sampai pada level pelaksana. Juga perlu dicermati di sini kemungkinan adanya tim-tim atau komite-komite yang diciptakan untuk memperkuat terwujudnya komitmen, aturan main, dan praktik bisnis yang sehat. Bahkan, setiap pihak yang selama ini mungkin hanya mengalami dampak dari tindakan atau keputusan perusahaan, seperti konsumen dan masyarakat umum, harus diperhitungkan sebagai subyek dalam penerapan *GCG*. Setiap pihak yang terkait harus dilindungi kepentingannya dengan seimbang dan memadai.⁵²

Adapun pihak-pihak yang lazim dan mutlak diperhitungkan sebagai pihak yang berkepentingan dengan perusahaan terdiri dari :⁵³

1. Pemilik/pemegang saham atau Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)
2. Dewan Komisaris

⁵² Tim *Good Corporate Governance* BPKP, halaman 16

⁵³ Tim *Good Corporate Governance* BPKP

3. Dewan Direksi
4. Komite-komite Komisaris (*board committees*)
5. Auditor
6. Karyawan
7. Kreditur dan penyandang dana lainnya
8. Pemasok dan langganan (konsumen)
9. Masyarakat umum (*society at large*)

1. Pemilik/Pemegang Saham

Dalam organisasi korporasi, unsur manajemen terpisah dari pemilik atau pemegang saham. Bahkan bagi perusahaan perseroan terbuka atau sudah *go public*, pemilikan sahamnya tersebar dan tidak selalu bisa diidentifikasi secara personal. Dengan *setting* demikian, pemilik tidak dapat diharapkan dapat memantau langsung tindakan manajemen. Hal ini, pada gilirannya, menempatkan pemegang saham pada posisi yang paling depan dalam menanggung risiko *moral hazard* oleh manajemen.

Karenanya dalam konsep *agency problem* serta aplikasi *corporate governance*, perlindungan terhadap kepentingan pemegang saham merupakan isu sentral. Dalam *GCG* perlu dijamin hak-hak dasar pemegang saham, antara lain hak registrasi kepemilikan saham, pemindahan atau pengalihan saham, pemerolehan

informasi pada waktu yang layak, hak suara dalam rapat-rapat pemegang saham, partisipasi dalam pemilihan direksi, dan hak terhadap pembagian deviden.

Para pemegang saham juga harus mendapat kewenangan yang cukup sehubungan dengan perubahan dan amandemen atas anggaran dasar perusahaan, perubahan dalam struktur kepemilikan, penerbitan saham baru, dan dalam tindakan investasi baru atau divestasi perusahaan. Sehubungan dengan itu, dengan GCG perlu diatur mekanisme hak-hak pengawasan dari pemegang saham.

Apabila kepemilikan perusahaan terkonsentrasi pada pemegang saham mayoritas, maka perlu diciptakan batasan-batasan dari tindakan atau putusan mayoritas agar jangan sampai merugikan kepentingan minoritas. Untuk itu, harus terdapat jaminan bahwa baik pemegang saham mayoritas maupun pemegang saham minoritas diperlakukan sama, termasuk dalam pemerolehan informasi tentang perusahaan. Dalam hal transaksi *merger* atau penggabungan usaha, divestasi, dan transaksi besar lainnya perlu dibuat mekanisme yang jelas agar kepentingan pemegang saham minoritas tidak terabaikan.

Sehubungan dengan ini, perlu disadari pentingnya forum para pemegang saham dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang harus diselenggarakan secara reguler tahunan di samping RUPS istimewa apabila diperlukan. Agar RUPS berperan sebagai forum perwujudan hak-hak pemegang saham, perlu ditetapkan aturan pengagendaaan pertemuan RUPS.

2. Dewan Komisaris (*Board of Commissioner*)

Pola kepengurusan perusahaan di Indonesia menganut pola “*dual board*”.⁵⁴

Dewan yang pertama adalah dewan komisaris yang ditunjuk untuk mewakili kepentingan pemegang saham secara umum dalam mengendalikan dan mengawasi aktivitas manajemen, sedangkan pada level yang kedua adalah Dewan Direksi. Dewan Komisaris ini dapat diperbandingkan dengan eksistensi *non-managing (external) directors* di lingkungan *corporate boards* ala Anglo Saxon.

Secara teoritis, keberadaan komisaris dapat dibedakan dalam tiga macam menurut orientasi fungsinya:

- a. *conformance role board*, yakni komisaris yang dibentuk dengan fungsi utama mengawasi manajemen;
- b. *performance role board*, yakni komisaris yang peran utamanya untuk mengarahkan tugas-tugas manajemen serta melahirkan gagasan-gagasan baru untuk dimanfaatkan dalam pengembangan bisnis perusahaan;
- c. *pantheonism board*, yakni komisaris yang ditunjuk dengan tujuan memperkuat prestise perusahaan sehingga harus dipilih dari “*famous persons*”.

Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas ditetapkan bahwa para komisaris bertanggung jawab secara renteng bersama para

⁵⁴ Amerika Serikat menganut pola “*single board*” yang dikenal sebagai *board of directors* (BoD) yang terdiri dari beberapa direktur (termasuk direktur utama) yang menjalankan fungsi manajemen eksekutif (*Managing Directors*) dan beberapa direktur yang tidak ikut dalam manajemen (*Non-managing Directors*). Tim Good *Corporate Governance* BPKP, halaman 18

direksi atas akibat tindakan perusahaan. Namun belum ada aturan hukum yang tegas hingga saat ini tentang batas-batas kewenangan dari komisaris. Bahkan dapat diduga masih banyak pejabat komisaris yang tidak mengetahui dengan baik apa tugas sesungguhnya dan apa yang menjadi tanggung jawabnya.

Melalui penerapan GCG, perlu ada ketentuan yang jelas mengenai fungsi utama komisaris, kriteria seleksi menjadi komisaris, tugas rutinnnya, hak-hak dan kewajibannya, pengukuran keberhasilannya, serta masa tugasnya. Sehubungan dengan itu, perlu didokumentasikan dengan baik tugas-tugas yang dilaksanakan komisaris. Dan bagi anggota komisaris yang baru diangkat perlu diberi pengetahuan yang cukup tentang perusahaan dan tugas-tugas yang akan menjadi tanggung jawabnya.

3. Dewan Direksi

Manajemen perusahaan sehari-hari dijalankan oleh perangkat direksi yang terdiri dari beberapa orang dan biasanya dipimpin oleh seorang direksi yang terdiri dari beberapa orang dan biasanya dipimpin oleh seorang direktur utama, presiden direktur, atau *chief executive officer* (CEO). Sesuai dengan ketentuan undang-undang, setiap anggota direksi berkewajiban untuk menjalankan kegiatan bisnis perusahaan sesuai dengan kehendak pemegang saham dan bertanggung jawab secara hukum dan secara renteng atas tindakan perusahaan.

Anggota direksi adalah perorangan yang terpilih karena kompetensi dan integritas serta kapabel dalam memimpin bisnis perusahaan. Karena itu, penunjukkan anggota direksi harus didasarkan pada criteria yang jelas dan transparan melalui suatu *assessment process*. Kepada setiap anggota direksi baru harus diminta menanda tangani persetujuan "*terms of appointment*" yang memuat pokok-pokok fungsi dan tanggung jawabnya.

Hak-hak yang diperoleh anggota direksi seperti gaji, tunjangan, fasilitas, bonus, dan opsi-opsi kepemilikan, harus ditetapkan dengan tegas dan dibuat transparan. Selain itu masa tugas serta batas hak untuk terpilih kembali harus dibuat jelas dan dikaitkan dengan tingkat kinerja yang mampu dicapai. Juga perlu diatur dengan jelas hubungan kerja direksi dengan komisaris maupun dengan organ perusahaan lainnya.

4. Komite-komite Komisaris (*Board Committees*)

Ibarat lembaga legislatif suatu negara dengan sistem perwakilan, misalnya DPR-RI, dewan komisaris sebagai lembaga perwakilan para pemegang saham dan para *stakeholders* lainnya, dapat menciptakan beberapa komisi yang masing-masing menangani spesialisasi tertentu dari antara fungsi utama komisaris. Di lingkungan masyarakat korporasi di negara maju seperti Amerika Serikat adalah lazim dijumpai komite-komite komisaris seperti :

- a. Komite Audit (*Audit Committee*): berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan audit dan mencermati hasil-hasilnya maupun tindak lanjutnya.
- b. Komite Nominasi (*Nominating Committee*): bertugas menyiapkan criteria dan seleksi pejabat perusahaan, termasuk anggota komisaris dan direksi yang baru.
- c. Komite Remunerasi (*Remuneration Committee*); mempunyai tugas untuk merancang pola remunerasi atau kompensasi bagi pejabat perusahaan, terutama para direksi.
- d. Komite Manajemen Risiko (*Risk Management Committee*): mengevaluasi terus menerus praktik manajemen untuk mencegah risiko yang dapat terjadi bagi perusahaan.
- e. Komite Ketaatan (*Compliance Committee*): mencermati kepatuhan perusahaan terhadap perusahaan berbagai ketentuan perundang-undangan.
- f. Komite Investasi (*Investment Committee*): mengkhhususkan diri dalam mencermati keputusan-keputusan investasi yang dilakukan perusahaan.
- g. Komite Lingkungan dan Keselamatan Kerja (*Environment and Safety Committee*): menilai dan memberi rekomendasi terhadap kebijakan yang terkait dengan masalah lingkungan dan kesehatan kerja.

Tidak semua komite tersebut di atas akan dimiliki oleh suatu dewan komisaris perusahaan. Suatu dewan mungkin hanya memiliki dua atau tiga jenis komite sesuai dengan kebutuhan dan bidang yang menjadi perhatian utama di

perusahaan yang bersangkutan. Namun menurut hasil sebuah riset, ternyata lebih dari 90 persen perusahaan di AS memiliki komite audit. Ini disusul oleh komite remunerasi oleh sekitar 65 persen, dan komite nominasi oleh sekitar 25 persen.

Keberadaan komite demikian di lingkungan korporasi di Indonesia masih relatif baru. Sejauh ini baru komite audit yang telah dipopulerkan. Pembentukan komite audit ini bahkan diwajibkan di kalangan bank-bank sesuai Surat Edaran Direksi Bank Indonesia pada tahun 1994. Anjuran pembentukan komite audit oleh BUMN diatur dalam SK Meneg P-BUMN No.Kep-133/M-PBUMN/1999 tanggal 8 Maret 1999. Sementara rekomendasi yang sama dituangkan dalam surat edaran Bapepam No. SE-03/PM/2000 bagi kalangan perusahaan terbuka (*go public*).

Yang menarik dari fenomena pembentukan komite-komite ini di kalangan korporasi di AS adalah kenyataan bahwa tidak terdapat satu pun ketentuan pemerintah yang mewajibkannya. Dengan kata lain, pembentukan komite seperti komite audit adalah atas kemauan sendiri. Kenyataannya, riset menunjukkan bahwa perusahaan yang tidak memiliki komite audit cenderung memperoleh harga pasar saham yang lebih rendah. Karena itu dalam rangka *GCG*, korporasi dianjurkan membentuk komite-komite komisaris yang dipandang perlu agar lebih memperkuat fungsi dan peran dewan komisaris perusahaan.

5. Auditor

Salah satu solusi teoritis dan praktis dari masalah keagenan antara pemegang saham dan manajemen perusahaan adalah dengan menugaskan auditor yang independen yang berfungsi menilai kelayakan pertanggungjawaban manajemen. Secara reguler pimpinan perusahaan akan menyajikan laporan keuangan. Laporan keuangan ini akan diuji terlebih dahulu oleh auditor apakah telah memuat informasi tentang kekayaan dan kewajiban perusahaan secara layak, maupun informasi tentang kinerja operasi selama suatu periode. Karena laporan itu dihasilkan dari suatu proses yang rumit dan didasarkan pada standar profesi akuntansi, maka peran audit sangat penting untuk menguji kualitas pertanggungjawaban keuangan yang disampaikan oleh manajemen.

Sementara itu, dalam pola manajemen modern berkembang pula fungsi audit internal yang berfungsi membantu pimpinan perusahaan untuk mengevaluasi terus-menerus operasi perusahaan agar efisien dan efektif. Audit internal ini merupakan alat bagi manajemen dan karenanya dipercayakan kepada staf internal perusahaan. Agar efektivitas tugasnya lebih terjamin, lembaga audit internal ini lazimnya ditempatkan pada posisi yang langsung bertanggung jawab kepada direktur utama atau CEO, dan diberi wewenang untuk menyampaikan hasil auditnya kepada komisaris melalui komite audit.

Di Amerika Serikat, keharusan audit independen atas laporan keuangan perusahaan berlaku sejak terbitnya *Securities Act 1933* dan *Exchange Act 1934*. Sementara itu, keharusan semacam itu di Indonesia diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang mewajibkannya bagi perusahaan terbuka, perusahaan yang melakukan bisnis pelayanan publik, perusahaan yang mengerahkan dana dari masyarakat luas.

Kehadiran lembaga audit internal di antara perusahaan di Indonesia juga patut dicatat bahwa perkembangannya sangat ditentukan oleh kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 1983 yang mewajibkan BUMN/D untuk membentuknya. Kini di hampir semua badan usaha terbuka, bank-bank, BUMN/D, dan perusahaan lain yang besar telah memiliki staf audit internal. Guna memperkuat fungsi audit ini, *GCG* menganjurkan upaya penilaian efektifitas dari auditor perusahaan selama ini, baik mengenai kompetensi auditor itu sendiri, maupun mengenai hambatan-hambatan dalam kerjanya.

6. Karyawan

Sumber daya yang kritikal dalam bisnis ekonomi adalah ketersediaan sumber daya manusia yang sesuai dan mencukupi, baik kuantitas maupun kualitas. Rezim ekonomi tertentu kadang kala mempersamakan kedudukan sumber daya manusia dengan faktor ekonomi lainnya, sehingga faktor manusia harus bisa bersaing dengan faktor ekonomi lainnya. Namun hingga saat ini tidak bisa dibantah bahwa

sumber daya manusia perlu dikelola secara khusus karena dapat membantu mengoptimalkan kinerja perusahaan serta menjamin *sustainability* bisnis. Tetapi sebaliknya dapat pula menjadi rongrongan bagi perusahaan dan ancaman bagi keberlangsungan bisnis apabila sumber daya manusia tidak dikelola dengan baik.

Sehubungan dengan itu, korporasi harus memperhatikan hak-hak maupun kewajiban karyawan, baik dalam memperoleh pendapatan yang layak, maupun dalam menggunakan hak-hak lainnya seperti kebebasan berserikat. Terjadinya ketidakseimbangan antara karyawan dan hak-hak yang diperolehnya sering menjadi sumber malapetaka bagi perusahaan.

Transparansi dalam penggajian, mutasi, promosi, dan pemberhentian akan sangat menolong penciptaan suasana tenang di antara karyawan. Selain itu, pembinaan hubungan social dengan keluarga karyawan akan membantu penciptaan “*sense of belonging*” dari semua pihak. Karena itu dalam penerapan *GCG*, perlu dilakukan hal-hal antara lain :

- a. penetapan kebijakan rekrutmen, penempatan, perencanaan karir dan pemberhentian yang jelas
- b. program pendidikan dan pelatihan
- c. kebijakan penggajian yang adil dan terbuka
- d. kejelasan jaminan social serta masa pensiun
- e. pengaturan program-program social

f. penyepakatan kode etik dan aturan perilaku bagi pegawai

7. Kreditur dan Penyandang Dana Lainnya

Selain investor utama pemegang saham, investor lain yang menjadi kreditur atau penyandang dana lainnya tidak bisa diabaikan kepentingannya. Upaya untuk penggunaan sumber permodalan dalam kerangka *leverage policy* yang ekonomis dan aman harus menimbulkan peningkatan *shareholders' value* di satu pihak dan juga harus menjamin perlindungan hak-hak *stakeholders* di lain pihak.

Sehubungan dengan itu perlu ditetapkan suatu pedoman umum sehubungan dengan penggunaan dana-dana kredit. Terhadap setiap peminjaman perlu didahului oleh analisis fisibilitas. Kemudian dirancang sejak awal bagaimana pinjaman itu akan dilunasi dengan bunganya. Dengan demikian pemborosan dana kredit dapat dicegah dan risiko *default* dapat diperkecil.

8. Pemasok dan Pelanggan

Karena keberlangsungan bisnis perusahaan akan ikut terjamin dengan kelanggengan hubungan baik dengan pemasok dan pelanggan, maka perusahaan sebaiknya memperhitungkan hak-hak pemasok sesuai dengan kewajibannya yang diharuskan oleh kontrak kerja. Standar pelayanan kepada mereka perlu diatur, baik dalam penyerahan barang maupun dalam proses pembayaran. Dalam hal ini, sedapat mungkin perlu diperkecil kontak langsung antara pejabat perusahaan

dengan mereka, kecuali oleh pejabat yang bertugas untuk itu. Syarat-syarat pengadaan dan harga juga harus terbuka dan didasarkan pada kriteria ekonomi.

Kepada para pelanggan perusahaan perlu diberi perlindungan atas jaminan kualitas maupun keamanan barang dan layanan yang diperolehnya. Perusahaan perlu mengatur cara-cara pelayanan konsumen untuk menampung keluhan mereka dan prosedur perbaikan setelah penjualan (*after sales service*) apabila diperlukan. Hal menjadi semakin relevan terutama sehubungan dengan makin kritisnya masyarakat konsumen sejalan dengan telah ditetapkannya undang-undang yang melindungi konsumen. Selain itu, perusahaan juga harus mempertimbangkan masalah-masalah etika dalam barang dan layanan yang ditawarkannya, termasuk bentuk promosi yang digunakannya. Perusahaan sebaiknya menghindari bisnis yang merugikan masyarakat dan konsumen pada khususnya yang mengandung unsur penipuan, melanggar norma, budaya dan agama, membahayakan secara fisik, atau merugikan kesehatan konsumen.

9. Masyarakat Umum

Prinsip partisipasi yang telah dipaparkan di atas perlu dicerminkan dalam upaya perusahaan untuk memperhitungkan kepentingan masyarakat umum, baik yang ada di sekitar lokasi perusahaan maupun masyarakat luas pada umumnya. Kedudukan masyarakat dengan perusahaan dapat dilihat dari posisi sebagai konsumen atau pemasok sebagaimana dibahas di atas. Tetapi kedudukan ini dapat

pula ditinjau dari posisi masyarakat sebagai pihak yang mengalami dampak eksternalitas kehadiran perusahaan.

Menurut teori ekonomi, tindakan pelaku bisnis dapat memiliki dampak positif atau akibat negatif (*costs*) bagi pihak masyarakat umum yang tidak memiliki interaksi langsung dengan transaksi bisnis tersebut. Dampak eksternalitas perusahaan bersangkut paut dengan gangguan keamanan, penyedotan sumber daya alam, pengotoran lingkungan, penyuburan disparitas ekonomi, benturan budaya, dan perubahan sosial ekonomi masyarakat sekitar. Sehubungan dengan itu perlu ditetapkan prosedur baku untuk membatasi dampak eksternalitas negatif yang akan ditanggung masyarakat, misalnya dengan menciptakan program sosial, perbaikan lingkungan, dan tanggung jawab pembinaan budaya dan ekonomi masyarakat sekitar.

5. Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*

Berbagai pihak telah mengemukakan beberapa prinsip atau asumsi dasar yang harus dimiliki oleh setiap upaya pemanifestasian *GCG*. Prinsip-prinsip dimaksud menjadi pegangan dalam penjabaran dan langkah-langkah yang hendak dilakukan untuk mewujudkan *GCG*. Prinsip-prinsip itu juga seyogianya menjadi patokan dalam pengujian keberhasilan aplikasi *GCG* di masing-masing organisasi atau perusahaan.

pula ditinjau dari posisi masyarakat sebagai pihak yang mengalami dampak eksternalitas kehadiran perusahaan.

Menurut teori ekonomi, tindakan pelaku bisnis dapat memiliki dampak positif atau akibat negatif (*costs*) bagi pihak masyarakat umum yang tidak memiliki interaksi langsung dengan transaksi bisnis tersebut. Dampak eksternalitas perusahaan bersangkut paut dengan gangguan keamanan, penyedotan sumber daya alam, pengotoran lingkungan, penyuburan disparitas ekonomi, benturan budaya, dan perubahan sosial ekonomi masyarakat sekitar. Sehubungan dengan itu perlu ditetapkan prosedur baku untuk membatasi dampak eksternalitas negatif yang akan ditanggung masyarakat, misalnya dengan menciptakan program sosial, perbaikan lingkungan, dan tanggung jawab pembinaan budaya dan ekonomi masyarakat sekitar.

5. Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*

Berbagai pihak telah mengemukakan beberapa prinsip atau asumsi dasar yang harus dimiliki oleh setiap upaya pemanifestasian *GCG*. Prinsip-prinsip dimaksud menjadi pegangan dalam penjabaran dan langkah-langkah yang hendak dilakukan untuk mewujudkan *GCG*. Prinsip-prinsip itu juga seyogianya menjadi patokan dalam pengujian keberhasilan aplikasi *GCG* di masing-masing organisasi atau perusahaan.

Dokumen terdahulu mengenai *corporate governance* pada umumnya mengemukakan beberapa prinsip dari GCG . Publikasi pertama yang dikeluarkan oleh Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Business Advisory Group in Corporate Governance (April 1998) mengedepankan empat prinsip-prinsip pokok *corporate governance* , yakni :

1. Transparansi (*transparency*)
2. Akuntabilitas (*accountability*)
3. Keadilan (*fairness*)
4. Tanggung jawab (*responsibility*)

Selanjutnya, organisasi negara-negara maju yang tergabung dalam *OECD* ini menerbitkan "*OECD Principles of Corporate Governance*"⁵⁵ dalam tahun 1999,

-
- ⁵⁵ Lihat *The OECD Principles of Corporate Governance*
- (I) *the rights of shareholders: the corporate governance framework should protect shareholders rights ;*
 - (II) *the equitable treatment of shareholders :the corporate governance framework should ensure the equitable treatment of all shareholders, including minority and foreign shareholders. All shareholders should have the opportunity to obtain effective redress for violation of their rights*
 - (III) *the role of stakeholders in corporate governance: the corporate governance framework should recognise the rights of stakeholders as established by law and encourage active cooperation between corporations and stakeholders in creating wealth, jobs, and the sustainability of financially sound enterprises*
 - (IV) *disclosure and transparency : the corporate governance framework should ensure that timely and accurate disclosure is made on all material matters regarding the corporation including the financial situation, performance, ownership, and governance of the company*
 - (V) *the responsibilities of the board : the corporate governance framework should ensure the strategic guidance of the company, the effective monitoring of management by the board, and the board's accountability to the company and the shareholders*

yakni :⁵⁶

1. Perlindungan hak dan kepentingan pemegang saham (*protection of shareholders' rights*)

Kerangka yang dibangun dalam *CG* harus mampu melindungi hak-hak pemegang saham. Hak-hak tersebut meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut :

- a. menjamin keamanan metode pendaftaran kepemilikan,
- b. mengalihkan atau memindahkan saham yang dimilikinya,
- c. memperoleh informasi yang relevan tentang perusahaan secara berkala dan teratur,
- d. ikut berperan dan memberikan suara RUPS,
- e. memilih anggota dewan komisaris dan direksi, serta
- f. memperoleh pembagian keuntungan perusahaan

2. Perlakuan yang sama diantara pemegang saham (*equal treatment of shareholders*)

Kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya perlakuan yang sama terhadap seluruh pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas dan asing. Seluruh pemegang saham harus memiliki kesempatan untuk mendapatkan penggantian atau perbaikan atas pelanggaran dari hak-hak mereka. Prinsip ini juga mensyaratkan adanya perlakuan yang sama atas saham-

⁵⁶ Herwidayatmo, "Implementasi *GCG* untuk Perusahaan Publik Indonesia", Usahawan, Nomor 10 Tahun XXIX Oktober 2000, halaman 25-26

saham yang berada dalam satu kelas, melarang praktik-praktik *insider trading* dan *self trading* dan *self dealing*, dan mengharuskan anggota dewan komisaris untuk melakukan keterbukaan jika menemukan transaksi-transaksi yang mengandung benturan kepentingan (*conflict of interest*).

3. Pengakuan peran dan hak-hak *stakeholders* (*recognition of roles and rights of stakeholders*)

Kerangka *corporate governance* harus memberikan pengakuan terhadap hak-hak *stakeholders* seperti ditentukan dalam undang-undang, dan mendorong kerjasama yang aktif antara perusahaan dengan para *stakeholders* tersebut dalam rangka menciptakan kesejahteraan, lapangan kerja, dan kesinambungan usaha.

4. Keterbukaan (*disclosure*)

Kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya pengungkapan yang tepat waktu dan akurat untuk setiap permasalahan yang berkaitan dengan perusahaan. Pengungkapan ini meliputi informasi mengenai keadaan keuangan, kinerja perusahaan, kepemilikan, dan pengelolaan perusahaan. Di samping itu informasi yang diungkapkan harus disusun, diaudit, dan disajikan sesuai dengan standar yang berkualitas tinggi. Manajemen juga diharuskan meminta auditor eksternal melakukan audit yang bersifat independen atas laporan keuangan.

5. Tanggung jawab dari dewan (*responsibility of the board*)

Kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya pedoman strategis perusahaan, pemantauan yang efektif terhadap manajemen yang dilakukan oleh dewan komisaris, dan akuntabilitas dewan komisaris terhadap perusahaan dan pemegang saham. Prinsip ini juga memuat kewenangan yang harus dimiliki oleh dewan komisaris beserta kewajiban-kewajiban profesionalnya kepada pemegang saham dan *stakeholders* lainnya.

OECD telah mengeluarkan seperangkat prinsip *CG* yang dikembangkan seuniversal mungkin. Hal ini mengingat bahwa prinsip ini disusun untuk digunakan sebagai referensi di berbagai negara yang mempunyai karakteristik sistem hukum, budaya, dan lingkungan yang berbeda. Dengan demikian, prinsip yang universal tersebut akan dapat dijadikan pedoman oleh semua negara atau perusahaan, namun diselaraskan dengan sistem hukum, aturan, atau nilai yang berlaku di negara masing-masing bilamana diperlukan.⁵⁷

Menurut *United Nations Development Programme* (UNDP) PBB, prinsip-prinsip yang perlu dianut dan dicerminkan agar tercipta *good governance* adalah :

1. *Fairness in and enforcement of rules of law*
2. *Transparency*
3. *Responsiveness in serving all stakeholders*

⁵⁷ Herwidayatmo

4. *Consensus orientation*
5. *Equity*
6. *Effectiveness and efficiency*
7. *Accountability*
8. *Strategic vision*

Kantor Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN dalam keputusannya No.Kep-23/M-PM.PBUMN/2000 menyebutkan tiga prinsip *GCG* yang perlu dianut dalam pengembangannya di lingkungan BUMN/BUMD yaitu :

1. *Transparansi*, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang material dan relevan mengenai perusahaan,
2. *Kemandirian*, yaitu keadaan dimana perusahaan bebas dari pengaruh/tekanan pihak lain yang tidak sesuai dengan mekanisme korporasi,
3. *Akuntabilitas*, yaitu adanya sistem pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki organ perusahaan.

Sedangkan, Prof.Dr Wahyudi Prakarsa dari Universitas Indonesia menyebutkan tiga aspek kunci dalam mewujudkan *GCG* yang meliputi :

1. *Transparansi struktur korporasi dan operasi*,
2. *Akuntabilitas manajer, direksi dan komisaris kepada pemegang saham, dan*

3. Tanggung jawab korporasi pada karyawan, kreditur, pemasok, pelanggan, komunitas lokal, dan kelompok-kelompok kepentingan lain.

Tim *Good Corporate Governance* BPKP berpendapat bahwa terdapat enam prinsip yang berbeda yang dapat disarikan dari berbagai macam prinsip *GCG* yang pernah dikemukakan. Keenam prinsip *GCG* yang digunakan adalah :

1. Transparansi
2. Akuntabilitas
3. Keadilan (*Fairness*)
4. Integritas
5. Kemandirian (*Independence*)
6. Partisipasi

B. Prinsip *Good Corporate Governance* di Indonesia

1. Latar Belakang Perlunya Penerapan Prinsip *GCG* di Indonesia

Deretan peristiwa yang dialami oleh dunia bisnis dalam beberapa dasawarsa terakhir, baik di luar negeri maupun di dalam negeri, telah menjadi pendorong utama disadarinya peranan *corporate governance* yang baik. Harus diakui bahwa secara keseluruhan kesadaran terhadap sistem *corporate governance* mengalami perkembangan mengikuti tuntutan yang acapkali diawali oleh suatu krisis.

Pelebagaan hukum-hukum bisnis di Inggris dalam abad 18 dan 19 adalah sebagian merupakan jawaban dari praktik manipulasi yang mendahuluinya. Begitu pula pengalaman Amerika Serikat yang terpaksa harus merestrukturisasi *corporate governance* perusahaan publik pada awal 1930-an adalah terutama sebagai respons atas *stock market crash* 1929.⁵⁸

Krisis lembaga keuangan *Saving & Loans* (S&L), dalam tahun 1980-an di AS juga telah menambah pentingnya isu *corporate governance*. Bahkan, ketika skandal BCCI (*Bank of Credit and Commerce International*), atau manipulasi spektakuler oleh pejabat *Barings* Bank beberapa tahun lalu, banyak pihak menyadari bahwa kalangan bisnis perlu mengkaji ulang praktik *corporate governance* di lingkungannya masing-masing.

Episode lanjutan yang ikut mendesak perbaikan *corporate governance* datang sebagai tindak lanjut demokratisasi yang berlangsung di berbagai negara, terutama di negara Eropa Timur dan mantan sejawat Uni Sovyet. Ketika aliran modal dari luar serta upaya privatisasi digenderangkan, banyak pihak tiba pada kesadaran bahwa penanaman modal dan privatisasi akan gagal kalau tidak didahului pembenahan *corporate governance*-nya. Kasus kegagalan privatisasi dialami oleh Chili ketika menswastakan bank-banknya. Banyak kasus privatisasi gagal karena sarat dengan manipulasi oleh pihak pengurus perusahaan.

⁵⁸ Tim GCG BPKP, halaman 3

Krisis ekonomi di Asia mulai tahun 1997 lebih jauh menyadarkan banyak kalangan tentang pentingnya *Good Corporate Governance*. Betapa tidak, “Macan Asia” yang diramalkan itu ternyata penuh borok karena praktik-praktik tidak sehat oleh sebagian besar anggota bisnis di negara-negara seperti Thailand, Filipina, dan Indonesia. Pengurus bisnis tidak berlaku jujur, pemilik hanya mencari untung jangka pendek, pengawas tumpul dan tidak berfungsi, para manajer memilih sikap oportunistik, kaum profesional menjadi sekadar cap atau stempel, aparat pemerintah ikut bermain, dan masyarakat hanya bisa apatis. Tak ayal, kadar hantaman krisis tersebut berbanding lurus dengan tingkat kualitas *corporate governance* di masing-masing negara, bahkan masing-masing entitas usaha.

Penelitian yang dilakukan oleh *Mc Kinsey Investor Opinion on Corporate Governance*, April 2000 menunjukkan bahwa pada dasarnya para investor dalam mengevaluasi potensi sebuah perusahaan sebagai investasi faktor *governance* perusahaan tidak kalah pentingnya dengan masalah keuangan/kinerja perusahaan. Lebih daripada itu investor bersedia membayar investor bersedia membayar premium pada perusahaan-perusahaan yang telah menerapkan *GCG* dibandingkan kepada perusahaan dengan kinerja setara tetapi dengan praktik *corporate governance* yang buruk. Penelitian tersebut mengungkapkan bahwa bagi

perusahaan Indonesia yang berkarakteristik *GCG* , investor bersedia membayar premium rata-rata sebesar 27,1 %.⁵⁹

Tabel I.

Premium (%) bagi Perusahaan dengan *Good Corporate Governance*

Negara Investor	Domisili Perusahaan					
	Indonesia	Korsel	Malaysia	Thailand	Jepang	Taiwan
Asia	24,3	18,8	22,1	23,1	17,0	15,9
USA & Eropa	29,8	28,7	26,0	28,0	21,8	23,5
Rata-rata	27,1	24,2	24,9	25,7	20,2	20,2

Sumber : *Mckinsey Investor Opinion Survey on Corporate Governance*

Sebagai perbandingan rata-rata premium terendah yang bersedia dibayar oleh investor adalah untuk perusahaan di Amerika Serikat dan Inggris yang mengimplementasikan praktik *GCG* masing-masing rata-rata sebesar 18,3% dan 17,9 %. Tingginya premium yang bersedia dibayar oleh investor di perusahaan tersebut merefleksikan tuntutan investor yang sangat mendasar berkaitan dengan keakuratan dan ketepatan waktu pengungkapan informasi-informasi yang material dan penegakan atas hak-hak pemegang saham perusahaan di Indonesia.⁶⁰

⁵⁹ Lihat Tabel I. Premium (%) bagi Perusahaan dengan *Good Corporate Governance*

⁶⁰ Sofjan A. Djalil, *Good Corporate Governance*, September 2000, halaman 7

Fakta lain menunjukkan bahwa hingga saat ini tidak ada perusahaan di Indonesia yang mendapatkan pinjaman dari IDB secara *stand-alone* tanpa jaminan dari Pemerintah, padahal di Malaysia, misalnya IDB telah menyalurkan pinjaman semacam itu ke banyak perusahaan. Hal ini terjadi karena akuntabilitas dan keakuratan pelaporan keuangan perusahaan di Indonesia masih diragukan oleh IDB. Jelaslah, bahwa ketidakpercayaan tersebut menyebabkan perusahaan-perusahaan Indonesia kehilangan banyak kesempatan untuk mendapatkan dana pinjaman berbunga rendah yang sangat dibutuhkan justru di saat penyaluran kredit dari perbankan nasional terkendala.⁶¹

Ada 2 (dua) penyebab pemacu kenapa issue *corporate governance* muncul, yaitu :⁶²

Pertama, perubahan lingkungan yang sangat cepat yang berdampak pada perubahan peta kompetisi pasar global.

Kedua , semakin banyak dan kompleksnya pihak-pihak yang berkepentingan dengan perusahaan-termasuk kompleksnya pola *ownership structures*__ sehingga berimplikasi terhadap manajemen *stakeholders*.

⁶¹ Sofjan A. Djalil, *Good Corporate Governance*, halaman 8

⁶² Akhmad Syakhroza, "Bagaimana Mengukur Kinerja Terciptanya GCG, Usahawan, Nomor 10 Tahun XXIX Oktober 2000

Beberapa kasus-kasus penyimpangan dari prinsip-prinsip GCG di Indonesia berdasarkan Studi Kasus Penyimpangan *Corporate Governance* Perusahaan Tercatat BEJ, 1999:⁶³

1. Penggunaan perusahaan sebagai *vehicle* untuk mengumpulkan dana murah

Pada 1998 sebuah perusahaan tercatat membeli piutang dari pihak afiliasi (anjak piutang) sehingga saldo anjak piutang meningkat 237 % menjadi Rp 709 miliar. Jumlah tersebut merupakan 68,77% dari total asset perusahaan. Pada akhir tahun buku 1998, seluruh piutang afiliasi tersebut dibebankan ke penyisihan tak tertagih. Di indikasi bahwa perusahaan hanya dijadikan *vehicle* bagi afiliasi untuk memperoleh dana murah atas beban perusahaan. Sebagai akibatnya, pemegang saham publik harus menanggung kerugian karena perusahaan mengalami kesulitan *cash flow* dan kinerja keuangan menjadi buruk sehingga perusahaan tidak dapat membayar deviden. Praktik tersebut dapat terjadi karena pemilik perusahaan afiliasi merupakan pemegang saham mayoritas sehingga praktis semua keputusan telah mendapat persetujuan RUPS. Dalam kasus ini asas akuntabilitas dan *fairness* kepada pemegang saham minoritas dilanggar.

⁶³ Sofjan A.Djalil, *Good Corporate Governance*, halaman 7-8

2. Ketidakterbukaan atas informasi rencana bisnis penting

Sebuah perusahaan tercatat tidak mempublikasikan rencana akuisisi perusahaan afiliasi dan tidak mengumumkan kepada publik bahwa perusahaan telah menghentikan aktivitas produksi serta hanya tinggal melakukan penjualan persediaan. Di samping itu perusahaan tersebut juga tidak mempublikasikan rencana untuk mengubah bidang usaha. Perusahaan tidak memberi penjelasan mengenai penempatan dana yang jumlahnya material (22% dari total asset) pada pihak lain. Akibat yang harus ditanggung oleh pemegang saham publik adalah bahwa pemegang saham publik melakukan investasi dengan informasi yang tidak memadai tentang perusahaan. Laporan keuangan tidak memberikan informasi yang memungkinkan investor menilai kualitas asset perusahaan. Pemegang saham akan “tertipu” dengan tingginya jumlah total asset perusahaan karena tidak ada pengungkapan informasi mengenai kolektibilitas penempatan asset di perusahaan afiliasi tersebut.

3. Penggunaan nama perusahaan untuk mendapatkan pinjaman pribadi

Direktur utama sebuah perusahaan melakukan pinjaman tanpa jaminan kepada kreditur asing dengan menggunakan nama perusahaan. Akan tetapi dana pinjaman tersebut tidak diterima oleh perusahaan. Anggota direksi lainnya meskipun mengetahui adanya transaksi tersebut ternyata tidak melaporkan

kepada akuntan publik mengenai transaksi tersebut. Akibatnya adalah bahwa laporan keuangan yang disampaikan kepada publik menjadi *misleading* karena tidak memuat informasi yang benar. Pihak kreditur dapat mengajukan gugatan penyitaan kepada perusahaan apabila pinjaman tersebut tidak dapat diservice.

4. Keputusan Direksi tidak memperhatikan kepentingan pemegang saham secara keseluruhan

Sebuah perusahaan memaksakan diri untuk ikut dalam program rekapitalisasi perusahaan afiliasi dengan ikut andil dalam penyeteroran tambahan modal. Akibatnya perusahaan mengalami kesulitan *cash flow* dan menjadi tidak solvable. Untuk mengatasi masalah tersebut, perusahaan melakukan *right issue* dalam jumlah yang material sehingga harga saham terdilusi cukup signifikan. Bagi pemegang saham lama hal ini merupakan kerugian karena dilusi saham tersebut. Setelah *splitting*, karena fundamental perusahaan masih belum baik ternyata harga saham kembali terkoreksi sehingga merugikan investor yang masuk belakangan.

Untuk memulihkan keadaan ini dan guna menciptakan lingkungan bisnis yang sehat dan kompetitif, sejumlah pedoman daripada kaidah-kaidah *GCG* dikeluarkan oleh berbagai lembaga formal dan non formal yang memiliki kepentingan dalam memberi formulasi ideal bagi setiap praktik dan kegiatan usaha, *Organisation of Economic Cooperation and Development* (OECD)

Business Advisory Group in Corporate Governance (April 1998), mengemukakan 4 (empat) prinsip pokok dari *Corporate Governance*, yakni :

1. Transparansi (*transparency*)
2. Akuntabilitas (*accountability*)
3. Keadilan (*fairness*)
4. Tanggung Jawab (*responsibility*)

Sintesis dari berbagai kajian menunjukkan bahwa krisis yang dialami Indonesia disebabkan oleh 6 (enam) faktor pokok :⁶⁴

Pertama, menurut Paul Krugman, pertumbuhan ekonomi yang pesat sebelum krisis lebih didorong oleh karena pertumbuhan investasi dan bukan karena efisiensi dan inovasi. Booz-Allen dan Hamilton menemukan fakta bahwa pertumbuhan antara 1990-1996 yang sangat cepat disebabkan oleh pertumbuhan pasar modal yang mencapai 35 % per tahun, sedangkan investasi di sektor riil justru ditempatkan pada sektor yang kurang produktif seperti real estate.

Kedua , sebagian besar nilai pasar perusahaan-perusahaan yang tercatat di pasar modal di kawasan ini adalah *overvalued* . Mckinsey & Co. menemukan bahwa sekitar 90 % nilai pasar perusahaan publik Indonesia ditentukan oleh harapan pertumbuhan perusahaan (*growth expectation*) dan hanya 10 % sisanya ditentukan oleh *current earning stream* yaitu kemampuan riil perusahaan dalam menciptakan

⁶⁴ Lihat Tanri Abeng, Kelemahan Fundamen Mikro Perekonomian Indonesia, 1999, dalam Sofjan A. Djilil, *Good Corporate Governance*, Jakarta September 2000, halaman 4

laba. Sebagai pembanding, nilai perusahaan-perusahaan publik yang sehat di negara-negara maju hanya 30 % yang ditentukan oleh kinerja riil perusahaan atau *current earning stream*.

Ketiga, struktur finansial perusahaan pada dasarnya tidak sehat. Sejumlah perusahaan besar di luar perbankan, mengandalkan pinjaman lebih dari 100 % dibanding ekuitas. Padahal komposisi dana eksternal yang sehat umumnya di bawah 50 % dari ekuitasnya sehingga perusahaan tersebut memiliki daya tahan yang tinggi terhadap krisis.

Keempat, dalam proses penyaluran kredit terjadi praktik *mark-up* sehingga pada akhirnya hanya menghancurkan struktur kapital itu sendiri. Temuan Booz-Allen & hamilton menunjukkan bahwa *mark up* dari dana pinjaman yang diminta (*application funds*) sampai sepuluh kali *operating cash flow* yang riil. Jika pun tidak di *mark-up*, perusahaan-perusahaan tersebut berusaha menutup kekurangan biaya untuk operasi dari pinjaman. Akibatnya perusahaan akan rugi terus menerus, meminjam dana dari luar negeri, yang bahkan melampaui pendapatan operasionalnya sendiri sehingga mengalami *deteriorating financial performance*.

Kelima, terjadi konsentrasi ekonomi yang tidak sehat. Data di tahun 1996 menunjukkan bahwa puncak piramida struktur ekonomi Indonesia hanya diisi oleh 200 konglomerat swasta (yang dimiliki oleh kurang lebih 50 keluarga) dan 1000 BUMN besar. Di lapisan tengah hampir kosong. Sementara di lapisan bawah

terdapat lebih kurang 39 Juta pelaku ekonomi kecil dan koperasi termasuk sektor informal. Laporan Bank Dunia tentang “*Private Sector*” di tahun 1999 mencatat, Indonesia memiliki konsentrasi kepemilikan perusahaan publik tertinggi di Asia (61,7 %) dibanding Malaysia (28,3 %), Thailand (53,5 %), Singapura (29,9 %), dan Jepang hanya (2,8 %).

Keenam, runtuhnya perekonomian Indonesia juga disebabkan oleh karena tidak adanya *GCG* di dalam pengelolaan perusahaan. Kajian Booz-Allen & Hamilton pada tahun 1998 menunjukkan bahwa indeks *GCG* Indonesia ⁶⁵ adalah yang paling rendah di Asia Timur (2,88) dibandingkan Malaysia (7,72), Thailand (4,89), dan Singapura (8,93) dan Jepang (9,17). Hal tersebut diperparah oleh inefisiensi hukum dan peradilan. Dalam studi yang sama ditemukan bahwa indeks efisiensi hukum dan peradilan di Indonesia hanya 2,5 jauh apabila dibandingkan dengan Malaysia (9,00), Thailand (3,25), Singapura (10,00) dan Jepang (10,00) ⁶⁶

Penelitian oleh McKinsey tahun 1999 menunjukkan hasil yang senada. Persepsi investor mengenai praktik *CG* pada perusahaan-perusahaan Indonesia adalah yang paling rendah yaitu pada nilai indeks persepsi *CG*. Indeks tersebut lebih rendah dibandingkan Malaysia (1,3-1,7), Thailand (1,5-1,8), Korea (1,8-2,2),

⁶⁵ Indeks *CG* 0 untuk kondisi paling buruk, indeks 10 untuk kondisi paling baik

⁶⁶ Indeks efisiensi hukum dan peradilan 0 untuk kondisi paling buruk, indeks 10 untuk kondisi paling baik

Taiwan (2,3-2,6) dan Jepang (2,2-2,8) sebagai pembanding indeks untuk perusahaan di AS rata-rata adalah 4,0 hingga 4,5.⁶⁷

Kajian yang dibuat oleh Bank Dunia menunjukkan bahwa lemahnya implementasi *CG* merupakan faktor yang menentukan parahnya krisis di Asia. Kelemahan tersebut antara lain terlihat dari minimnya pelaporan kinerja keuangan dan kewajiban-kewajiban perusahaan, kurangnya pengawasan dan aktivitas manajemen oleh komisaris dan auditor, serta kurangnya insentif eksternal untuk mendorong terciptanya efisiensi di perusahaan melalui mekanisme persaingan yang *fair*. Krisis ekonomi di Asia mulai tahun 1997 telah lebih jauh menyadarkan banyak kalangan tentang pentingnya *GCG*. Betapa tidak “Macan Asia” yang diramalkan itu ternyata penuh borok karena praktik-praktik tidak sehat oleh sebagian besar anggota bisnis di negara-negara seperti Thailand, Filipina dan Indonesia. Pengurus bisnis tidak berlaku jujur, pemilik hanya mencari untung jangka pendek, pengawas tumpul dan tidak berfungsi, para manajer memilih sikap oportunistik, kaum profesional menjadi sekadar cap atau stempel, aparat pemerintah ikut bermain, dan masyarakat hanya bisa apatis. Tak ayal, kadar hantaman krisis tersebut berbanding lurus dengan tingkat kualitas *corporate governance* di masing-masing negara, bahkan masing-masing entitas usaha.⁶⁸

⁶⁷ Indeks persepsi *CG* 0 untuk kondisi paling buruk, indeks 5 untuk kondisi paling baik

⁶⁸ Sofjan A. Djalil, *Good Corporate Governance*.

Asian Development Bank mengemukakan delapan wilayah permasalahan *Good Corporate Governance* yang utama, yaitu :⁶⁹

Pertama, adalah masalah *Corporate Governance*. Dipisahkannya pemilikan dari pengelolaan perusahaan menimbulkan masalah *Corporate Governance*. Apabila manager yang digaji dipisahkan dari pemegang saham yang terpencair, timbullah kemungkinan bahwa perusahaan dikelola tidak sesuai dengan kepentingan para pemegang saham. Dan *moral hazard problem* bisa timbul antara manager dan pemegang saham, antara pemegang saham mayoritas dengan minoritas, antara pemegang saham dengan kreditor, antara pemegang saham dan stakeholders dan seterusnya. Maka sistem *GCG* adalah yang mampu mengusahakan keseimbangan antara berbagai kepentingan sehingga memberi manfaat bagi perusahaan dalam totalitasnya.

Kedua, adalah struktur pemilikan yang beraneka ragam. Pemilikan bisa terkonsentrasi ataupun tersebar antara banyak pemilik. Tingkat konsentrasi pemilikan menentukan distribusi kekuasaan perusahaan antara manager dan pemegang saham. Yang pada dirinya. Mempengaruhi sifat pengambilan keputusan yang berpengaruh pada perkembangan perusahaan.

Ketiga, adalah pengawasan dari pemegang saham. Jika manajemen terpisah dari pemilik timbul pertanyaan bagaimana pemegang saham dapat secara efektif

⁶⁹ Emil Salim, "Membangun *Good Corporate Governance*"

monitor manager sehingga pengelolaan dilaksanakan sesuai dengan kepentingan pemegang saham. Untuk ini lahirlah lembaga Dewan Komisaris, partisipasi pemegang saham dalam rapat pemegang saham. Kompensasi kepada direksi yang dikaitkan dengan kinerja, perlindungan hukum, transparansi dan kewajiban *disclosure*. Dalam hubungan ini sangat penting hak pemegang saham minoritas.

Keempat, monitoring kreditor, disiplin dan proteksi. Juga kreditor berkepentingan menuntut hak kontrol atas perusahaan sehingga berkepentingan dengan *GCG*. Efektifitas hutang sebagai alat mekanisme *CG* memerlukan kualitas monitoring dan penerapan hak kreditor dalam pengadilan. Perbankan biasanya menaruh perhatian lebih besar ketimbang kreditor individu. Maka kualitas monitoring bank dan efektifitas menerapkan disiplin perbankan tergantung pada sifat hubungan antara perbankan dan peminjam.

Kelima, pasar untuk kontrol perusahaan. Maka peleburan (*merging*) dan pengambilalihan (*take overs*), adalah mekanisme bagi peralihan kontrol perusahaan menumbuhkan sikap disiplin managers yang terancam kehilangan kontrolnya.

Keenam, pengaturan para sekuriti. Tujuan utama pengaturan adalah menumbuhkan kepercayaan publik atas ketepatan dan kebenaran informasi seperti dilaporkan perusahaan sehingga dengan begitu memproteksi kepentingan investor, memelihara ketertiban dalam pasar dan mendorong efisiensi pasar.

Ketujuh, persaingan pasar .Ini memberi tekanan pada manager untuk berusaha efisien agar tidak terlempar keluar dari bisnis, sehingga memproteksi pada pemegang saham dan kreditor dan menjamin tindakan manager sesuai dengan kepentingan investor. Namun realitas menunjukkan bahwa Pemerintah cenderung turut campur sehingga menimbulkan distorsi harga dan dengan begitu menimbulkan struktur insentif yang terdistorsi dan memperlemah disiplin pasar. Karena itu langkah-langkah mendorong persaingan pasar sesungguhnya memperkuat *Good Corporate Governance*.

Kedelapan, keuangan korporasi. *Corporate Governance* diberlakukan oleh investor portofolio melalui penerapan hak pemegang saham dan hak kreditor serta melalui pasar untuk kontrol korporasi. Dalam sistem ini peranan pengadilan sangat penting untuk menerapkan hak pemegang saham terhadap penguasaan asset dan arus kas (*cash flow*)

Ada lima sebab yang menjelaskan mengapa aplikasi *Good Corporate Governance* di Indonesia lemah :⁷⁰

1. Dr. Suad Husnan dalam makalahnya untuk *Asian Development Bank* mengungkapkan bahwa lebih dari dua-per-tiga jumlah perusahaan publik (*listed company*) dikontrol oleh keluarga.

⁷⁰ Emil Salim, "Membangun *Good Corporate Governance*"

Terdapat konsentrasi kepemilikan pada sang pendiri yang menguasai hampir 50 % dari seluruh saham. Sedangkan publik hanya menguasai sekitar 30 % dari jumlah saham. Perusahaan yang dikontrol oleh satu keluarga adalah 17 % dari umlah kapitalisasi pasar Bursa Efek Jakarta. Sedangkan 15 keluarga menguasai 60 % dari *market capitalization*. Di tahun 1995, sebanyak 43 % dan 300 konglomerat dikelola oleh pendirinya, sedangkan 39 % dikelola bersamaan oleh generasi pertama dan kedua.

2. Struktur pemilikan korporasi yang demikian sempit dan mempunyai hubungan historis yang erat dengan pejabat Pemerintah telah menghambat diberlakukannya sistem legal yang efisien dan fair, tumbuhnya lingkungan bisnis etika yang sehat dan lahirnya bentuk *Corporate Governance* yang menghargai pemegang saham minoritas.
3. Dewan Komisaris umumnya mencerminkan pemilik dan pemegang saham mayoritas. Sang komisaris utama adalah anggota keluarga atau sahabat pendiri. Anggota keluarga umumnya duduk sebagai manager perusahaan atau anggota Dewan Komisaris. Dari 40 perusahaan publik hanya 25 % mempunyai anggota komisaris yang independen.

4. Indonesia tidak kekurangan produk hukum, tetapi yang lemah adalah penegakkan hukumnya. Secara tidak langsung ketentuan-ketentuan mengenai *corporate governance* sudah termaktub dalam UU Perbankan, UU Perseroan Terbatas, UU Pasar Modal dan seterusnya. Namun penegakkan peraturannya sangat lemah oleh pemegang otoritas seperti Bank Indonesia, Bapepam, BPPN dan aparat kementerian Keuangan, Badan Usaha Milik Negara dan lain-lain.
5. Para pelaku usahawan sendiri melalui assosiasi-assosiasi industrinya perlu secara sadar menegakkan transparansi, akuntabilitas, fairness dan responsibilitas di lingkungan anggotanya.

Tujuan *corporate governance* adalah untuk menciptakan pertumbuhan nilai (*value added*) bagi pihak pemegang kepentingan. Untuk itu perlu dilaksanakan reformasi *corporate governance* secara menyeluruh, konsekuen dan terus menerus. Pemerintah harus ikut didorong untuk menegakkan *Good Governance* dalam lingkungannya sendiri. Di samping ini para pengusaha, baik sendiri-sendiri maupun melalui berbagai usaha dan organisasi, perlu secara pro-aktif menyusun rencana strategis dan melaksanakannya secara terus menerus agar tercipta *Good Corporate Governance*.

2. Implementasi Prinsip-Prinsip GCG di Indonesia

Untuk bisa membuat *corporate governance* berfungsi diperlukan aturan yang mengikat yang bersifat *reward-punishment* yang dibuat sedemikian sehingga berdampak pada tegaknya *accountability; fairness; transparansi; keterbukaan/kerahasiaan; sehingga mengarahkan direksi perusahaan/manajer/karyawan dan pelaku-pelaku good corporate governance* lainnya (pemerintah; dan masyarakat) berperan sesuai dengan normatifnya.⁷¹

Code of conduct tidak dapat diharapkan diikuti dengan sukarela oleh pelaku *corporate governance* karena *code of conduct* tidak mempunyai sanksi. Pelanggaran hanya diberi “sanksi” malu, yang tidak dapat diharapkan berlaku pada semua orang. Oleh karena itu diharapkan *code of conduct* berfungsi pada masyarakat yang tingkat *oportunism behaviour* tinggi, maka efektifitas *code of conduct* diragukan. *Code of conduct* menjadi efektif setelah diikuti dengan aturan yang ditegakkan dan dilaksanakan dengan adil. Aturan yang menyertai *code of conduct* tersebut akan tidak diperlukan lagi bila sudah otomatis dilaksanakan dan sudah menjadi semacam kebiasaan

Untuk memfungsikan unsur-unsur *corporate governance* baik di dalam perusahaan maupun di luar perusahaan, terdapat 2 pilihan. Adapun pilihan tersebut adalah .⁷²

⁷¹ Kresnohadi Ariyoto, halaman 15

⁷² Kresnohadi Ariyoto

1. Mengharapkan patron memberikan contoh perilaku yang positif
2. Membuat rancangan *code of conduct* yang diikuti dengan aturan-aturan yang mengikat.

Code of conduct belum menjamin dilaksanakan oleh individu yang terlibat dalam pelaksanaan *good corporate governance* karena sanksinya hanya berupa mendapat malu. Tersedianya *code of conduct* belum bisa menjamin berfungsinya mekanisme *good corporate governance*. Masih diperlukan aturan hukum yang mempunyai kekuatan hukum, mengandung bentuk-bentuk sanksi yang dikenakan jika tidak dilaksanakan. Aturan yang dibuat harus memperhatikan unsur-unsur norma, *belief*, *value*, budaya perusahaan dan budaya lingkungan usaha di mana *corporate governance* akan difungsikan.⁷³

Untuk mengimplementasikan *code of conduct* yang tidak bertentangan dengan budaya di mana *corporate governance* tersebut akan difungsikan, akan sangat bermanfaat bila dikenali lebih dahulu sifat dari dimensi budaya yang berlaku di perusahaan atau di lingkungan usaha terkait.⁷⁴ Isi peraturan yang dibuat juga harus disesuaikan dengan norma yang berlaku di masyarakat, karena walaupun merupakan aturan informal yang tidak tertulis, tetapi seringkali

⁷³ Kresnohadi Ariyoto

⁷⁴ Lihat Hasil Studi G.Hofstede menunjukkan adanya 4 dimensi budaya, yaitu *power distance*, *uncertainty avoidance*, *individualism*, *masculinity expresses*, dalam Kresnohadi Ariyoto, halaman 16

menjadi peraturan yang sangat mengikat bagi anggota kelompok/organisasi/masyarakat.

Sejumlah pedoman daripada kaidah-kaidah *GCG* dikeluarkan oleh berbagai lembaga formal dan non formal yang memiliki kepentingan dalam memberikan formulasi ideal bagi setiap praktik dan kegiatan usaha yang baik diantaranya *International Organization of Securities Commission (IOSCO)*, *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, *World Bank* dan *International Monetary Fund (IMF)*. Indonesia telah memiliki sebuah komite yaitu *The National Committee on Corporate Governance* yang telah mengeluarkan pedoman-pedoman yang berkaitan dengan kaidah-kaidah tata pengelolaan usaha yang baik.⁷⁵

C. Good Corporate Governance dalam Bidang Perbankan

1. Latar Belakang Perlunya Penerapan *GCG* di Perbankan Indonesia

Banyak literatur berpendapat bahwa salah satu penyebab krisis ekonomi yang diawali oleh krisis mata uang di Asia disebabkan salah satunya oleh kondisi sistem keuangan/perbankan yang buruk di kawasan tersebut.⁷⁶ Sebagai sektor

⁷⁵ Lihat Komite Nasional Bagi Pengelolaan Perusahaan Yang Baik (*The National Committee on Corporate Governance*), Pedoman Pengelolaan Perusahaan Yang Baik (*Code for Good Corporate Governance*), (Jakarta: Maret 2000).

⁷⁶ Lihat antara lain Radelet dan Sachs (1998), Goldstein (1998), Goldstein dan Reinhart (1998), Goldstein dan Hawkins (1998), Fleming (1997), Guillermon dan Lederman (1998), dan Robert (1998) dalam Tulus Tambunan, Krisis Ekonomi dan Masa Depan Reformasi, (Jakarta: LPFEUI), halaman 203

yang berfungsi sebagai intermediasi aliran dana, perbankan menduduki posisi yang kritis dalam krisis ekonomi yang berlangsung. Kalau sektor perbankan tidak tahan menghadapi gejolak ekonomi karena strukturnya lemah, maka bukan hanya sektor perbankan tetapi juga sektor-sektor ekonomi lainnya khususnya yang sangat tergantung pada dana perbankan seperti industri manufaktur, perdagangan dan konstruksi akan mengalami kehancuran. Kondisi perbankan di Indonesia adalah yang terburuk di kawasan Asia Tenggara dan Timur, dan ini dapat dikatakan sebagai salah satu penyebab depresiasi rupiah jauh lebih besar daripada depresiasi nilai tukar mata uang Asia lainnya yang terkena krisis dan krisis ekonomi lebih parah di Indonesia dibandingkan di Thailand, Korea Selatan dan Filipina.⁷⁷

Di pihak lain, kondisi perbankan menjadi semakin buruk dengan munculnya krisis rupiah pada pertengahan tahun 1997. Sebagai reaksi terhadap merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dollar AS, pemerintah melakukan pengetatan moneter yang cukup drastis. Hal ini dilakukan antara lain dengan menghentikan pemberian SBPU, dan menarik dana BUMN ke BI, dan menaikkan tingkat suku bunga SBI yang terus dipertahankan. Kebijakan pemerintah ini dapat dianggap sebagai pemicu utama semakin parahnya kondisi perbankan di Indonesia. Terhentinya dana dari BI mengakibatkan tingkat suku bunga pinjaman

⁷⁷ Tulus Tambunan, Krisis Ekonomi dan Masa Depan Reformasi

antarbank juga meningkat, dan dalam waktu yang singkat bank-bank dan juga perusahaan-perusahaan yang mempunyai pinjaman dari bank mengalami kesulitan likuiditas, dan banyak transaksi terhenti. Kesulitan likuiditas perusahaan-perusahaan tersebut mengakibatkan pengembalian pinjaman ke bank terhambat sehingga masalah kredit macet dan likuiditas yang dialami perbankan semakin serius. Sementara, nilai aset perusahaan peminjam yang dikuasai bank yang merupakan agunan pinjaman nasabah, nilainya mulai merosot secara dramatis dari waktu ke waktu. Nilai agunan sama sekali tidak lagi mendukung nilai jumlah yang dipinjam. Hal ini paling parah dialami oleh bank-bank yang banyak menyalurkan kreditnya ke sektor properti. Angka kredit macet terus bertambah sejalan dengan memburuknya kondisi perekonomian.

Sebagai perbandingan, walaupun perbankan di negara-negara Asia lainya juga mengalami masalah akibat semakin banyaknya kredit macet dan merosotnya nilai tukar mata uang, kondisi perbankan di Indonesia adalah yang paling parah. Menurut *Asiaweek* (September 1998), total nilai asset ke-500 bank terbesar di Asia tercatat jatuh hampir mencapai 11 persen atau dari sekitar 1,28 triliun dollar AS tahun 1998/1999.

Bank-bank juga mengalami kerugian netto secara kolektif. Jumlah bank Indonesia yang masuk daftar tersebut adalah 66 bank tahun 1996, 58 bank tahun 1997, dan 50 bank tahun 1998.⁷⁸

Krisis perbankan di Indonesia mulai mendekati kehancuran totalnya adalah pada saat pemerintah secara mendadak melakukan likuidasi 16 bank swasta pada awal November 1997. Kemudian disusul oleh gelombang kedua April 1998⁷⁹ dan Agustus 1998, yakni pembekuan tiga bank, yakni Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI), Bank Umum Nasional (BUN), dan Bank Modern, dan penguasaan oleh pemerintah terhadap 4 bank swasta nasional lainnya. Alasan pemerintah melakukan kebijaksanaan yang sangat tidak populer ini adalah karena bank-bank tersebut dianggap sudah tidak bisa diselamatkan lagi.

Kelemahan di bidang pengawasan bank turut memberikan andil dalam krisis perbankan yang terjadi. Hal yang cukup menonjol adalah *law enforcement* belum dilakukan secara konsisten, disamping karena faktor intervensi juga karena kelemahan dalam pengawasan antara lain adanya pandangan bahwa pengenaan sanksi yang berat dapat menimbulkan *rush* dan sebagainya.

⁷⁸ Tulus Tambunan, *Krisis Ekonomi dan Masa Depan Reformasi*, halaman 205

⁷⁹ Sejarah perbankan nasional seperti mencapai klimaksnya pada tahun 1999, yaitu 38 bank ditutup dan beberapa bank diambil alih masuk pemerintah, Lihat Adig Suwandi

Beberapa jenis kelemahan lain adalah sistem pelaporan, sistem informasi manajemen dan sarannya yang belum memadai, masalah kompetensi/integritas, dan metodologi pengawasan dipandang belum sepenuhnya mampu mengakomodasi perkembangan transaksi/bisnis perbankan yang cepat dan rumit, yang dipicu oleh semakin terbukanya transaksi keuangan global.⁸⁰

Memburuknya kondisi perbankan dalam beberapa tahun terakhir, kalau dicermati sesungguhnya tidak sepenuhnya akibat terjadinya krisis moneter. Salah satu penyebab utama justru jajaran manusia perbankan itu sendiri. Para pemilik bank disatu pihak masih sering memanfaatkan bank untuk kepentingan pribadi dan atau grup usahanya. Pengurus bank juga belum sepenuhnya mandiri dalam pengelolaan banknya, bahkan seringkali operasional bank tidak lagi memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi memenuhi kepentingan pihak-pihak tertentu. Beranjak dari pengalaman buruk tersebut, saat ini terdapat dorongan kuat untuk mengarahkan bank pada praktik *good corporate governance (GCG)*.⁸¹

⁸⁰ Adig Suwandi, "Corporate Governance dan Perwujudan Transparansi", halaman 5

⁸¹ Adig Suwandi, "Corporate Governance dan Perwujudan Transparansi"

Dalam rangka menciptakan *GCG* di sektor perbankan ini, selain harus memperhatikan berbagai aspek yang terkandung dalam upaya pemantapan ketahanan sistem perbankan secara keseluruhan; perlu pula diperhatikan bahwa keberhasilan pelaksanaan *GCG* akan terjamin bila dilakukan secara “*top down*”. Manajemen puncak dan pemegang saham pengendali itulah yang diharapkan berinisiatif untuk melaksanakan *GCG* dan memberi contoh dalam pelaksanaannya sehari-hari.

2. Program Restrukturisasi Perbankan dan Pengawasan Perbankan

Program restrukturisasi dan pengawasan perbankan ini dilakukan dilatar belakangi adanya kelemahan-kelemahan dalam bidang perbankan, baik eksternal maupun internal perbankan. Program restrukturisasi dan pengawasan perbankan dilakukan untuk menciptakan *Good Corporate Governance* di sektor perbankan.

Guna memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, pada akhir Januari 1998 Pemerintah mengambil kebijakan untuk memberikan jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum nasional kepada deposan dan kreditur dalam dan luar negeri. Langkah tersebut kemudian diikuti dengan dibentuknya Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) pada bulan Maret 1998 yang bertugas antara lain melakukan penyehatan dan restrukturisasi bank-bank bermasalah. Di samping itu sebagai lanjutan, Pemerintah juga mengambil



menggunakan kesempatan terakhir untuk kepentingan kelompok ataupun pribadi masing-masing.⁸³

Melalui UU No.23 tahun 1999, Bank Indonesia telah diberikan jaminan yuridis formal sebagai lembaga yang independen. Hal ini tentu saja telah meningkatkan ekspektasi masyarakat agar Bank Indonesia mampu mewujudkan dirinya sebagai lembaga yang disegani, kredibel, kompeten, transparan dan akuntabel di Indonesia dalam setiap kebijakan yang ditempuh, termasuk dalam melaksanakan fungsi pengawasan bank. Guna memenuhi harapan *stakeholder* ini, tahap awal penyempurnaan pengawasan secara menyeluruh dilakukan melalui penggunaan paradigma baru dalam pengawasan bank. Pergeseran paradigma ini selain meliputi *regulatory and supervisory framework*, juga mengarah pada empat pilar utama dalam menilai kinerja bank, yaitu fokus pada:

84

- a. kondisi keuangan bank;
- b. kepatuhan terhadap ketentuan (*compliance*)
- c. *fit and proper test*;

⁸³ Sri Adiningsih, "Restrukturisasi Perbankan sebagai Salah Satu Pilar.....", halaman 13

⁸⁴ Subarjo Joyosumarto, "Good Corporate Governance dan Perbankan Indonesia", halaman

- d. sistem dan prosedur operasional serta pengawasan intern bank (*bank's corporate governance*)⁸⁵

Program restrukturisasi perbankan yang dicanangkan oleh Pemerintah akan dapat berhasil dengan adanya tindakan pengawasan dan pembinaan terhadap bank-bank. Pengawasan dan pembinaan terhadap bank-bank dimaksudkan untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat dengan memelihara kepentingan masyarakat dan menjaga agar perbankan dapat tumbuh secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional. Agar pengawasan bank dapat dilakukan secara efektif, fungsi pengawasan itu sendiri mempunyai kewenangan sebagai berikut: *power to licence, power to regulate, power to control, power to impose sanction dan power to close.*⁸⁶

Secara ringkas fungsi pengawasan bank dilaksanakan dengan dua pendekatan, yaitu pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) dan pengawasan langsung (*on-site supervision*). Pengawasan tidak langsung dimaksudkan untuk

⁸⁵ Upaya meningkatkan ketahanan sistem perbankan yang meliputi pengembangan infra struktur, peningkatan mutu pengelolaan perbankan (*good corporate governance*) dan penyempurnaan pengaturan dan pengawasan bank, meliputi:

a. Infrastruktur BPR dan bank syariah
b. Peningkatan mutu pengelolaan perbankan (*good corporate governance*)

1. pelaksanaan *fit and proper test*
2. wawancara terhadap calon pemilik dan pengurus bank
3. direktur kepatuhan (*compliance director*)
4. investigasi tindak pidana bidang perbankan

c. Penyempurnaan ketentuan dan pemantapan pengawasan perbankan

1. penyempurnaan ketentuan perbankan
2. pemantapan pengawasan bank

Lihat Laporan Triwulan III/1999 Bank Indonesia, halaman 41-42

⁸⁶ Maulana Ibrahim, halaman 20

memantau kegiatan usaha bank serta pelaksanaan kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku dari hari ke hari berdasarkan laporan yang disampaikan oleh bank seperti laporan mingguan, laporan bulanan dan laporan tahunan serta data/informasi dari sumber-sumber lainnya. Pengawasan langsung, di lain pihak, dimaksudkan untuk mengetahui kondisi bank yang sebenarnya di lapangan yang dilakukan dengan cara mengunjungi dan memeriksa kantor bank secara langsung. Kunjungan pemeriksaan ini dapat dilakukan secara periodik maupun insidental disesuaikan dengan kebutuhan.⁸⁷

Fungsi pengawasan bank dapat memainkan peranan yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan program restrukturisasi perbankan.

Bank Indonesia telah menyusun rencana induk (*Master Plan*) perbankan yang berisi program pokok pemantapan efektifitas pengawasan dan pemeriksaan bank. Dalam rangka meningkatkan pemenuhan *25 Basel Core Principles* telah disusun *Detailed Action Plan (DAP)* yang memuat langkah-langkah pokok dalam kerangka

⁸⁷ Maulana Ibrahim, halaman 20

pengaturan dan pengawasan bank antara lain mencakup implementasi *consolidated supervision, market risk* dan *country risk*.⁸⁸

Berdasarkan penilaian (*assesment*) terakhir yang dilakukan *International Monetary Fund* (IMF) pada bulan September 2000 dari 25 *Core Principles* (CP) tersebut, Indonesia sudah mematuhi dan melaksanakan (*fully compliant*) 2 *principales* yaitu CP-1 mengenai *Preconditions for Effective Bankinng Supervision* yang mencakup *Objectives, Independence and Resources, Legal Framework, Enforcement Powers*, dan *Legal Protection*; serta CP-2 mengenai *Permissible Activities of Banks*. Sementara itu juga terdapat 5 CP lainnya yang sudah mencapai *Largely Compliant*.⁸⁹

⁸⁸ Lihat *25 Core Principles for Effective Banking Supervision*, *Basel Committee on Banking Supervision*, September 1997

⁸⁹ Bank Indonesia, Laporan Tahunan Bank Indonesia 2001, halaman 144

Tabel II.

Hasil Penilaian IMF Terhadap Pemenuhan

25 Basel Core Principles

Degree of Compliance (Tingkat Kepatuhan)	Principles	Remarks (Penjelasan)
<p>1. Compliant (2 CPs)</p> <p>2. Largely Compliant, and</p> <ul style="list-style-type: none"> - Efforts to achieve fully Compliance underway (2 CPs); - Effort to achieve fully Compliance not underway (4 CPs) (4 Cps) 	<p>CP.1 (1) CP.1 (2) CP.1 (3) CP.1 (4) CP.1 (5) CP.2</p> <p>CP.21 CP.22 CP.1(6) CP 5 CP.24 CP.25</p>	<p>Objectives Independence and Resources Legal Framework Enforcement Powers Legal Protection Permissible Activities</p> <p>Accounting Remedial Measures Information Sharing Investment Criteria Host Country Supervision Supervision of Foreign Establishment</p>