

TEORI STEWARDSHIP: TINJAUAN KONSEP DAN IMPLIKASINYA PADA AKUNTABILITAS ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

OKTAVIANUS PASOLORAN

Universitas Atma Jaya Makassar

FIRDAUS ABDUL RAHMAN

Universitas Islam Riau

PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan nasional memerlukan suasana yang kondusif termasuk kehidupan organisasi publik. Pencapaian tujuan pembangunan nasional akan lebih optimal apabila kinerja organisasi publik sebagai salah satu elemen atau infrastruktur sistem penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat terus meningkat. Kinerja organisasi sektor publik menjadi salah satu tolak ukur akuntabilitas pemerintah. Kinerja tersebut sangat dipengaruhi oleh berbagai parameter pencapaian misi dan tujuan organisasi. Pada gilirannya pencapaian tersebut dapat didukung oleh suasana kondusif dalam tubuh organisasi tersebut.

Kondisi dunia usaha di Indonesia sejak terjadinya krisis ekonomi pertengahan tahun 1997 sangat memprihatinkan, khususnya jika dihubungkan dengan standar kinerja ekonomi pasar, kinerja dunia usaha dan perekonomian Indonesia secara keseluruhan. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah seperti adanya kebijakan yang mengarah pada semangat deregulasi dalam arus pasar bebas, tetapi pada sisi lain terdapat indikasi berkembangnya praktek-praktek korupsi, kolusi, nepotisme, tidak transparan, otoriter, tidak ada akuntabilitas, dan sebagainya.

Era reformasi telah membawa angin segar perubahan. Tuntutan masyarakat tentang keharusan dilakukannya reformasi di segala bidang, mengharuskan segenap komponen bangsa turut di dalamnya. Reformasi di bidang politik dan ekonomi menjadi agenda utama untuk mengentaskan Indonesia dari cengkraman krisis. Usaha pemerintah untuk mendorong perusahaan-perusahaan di Indonesia (termasuk BUMN) untuk terjun di pasar modal adalah salah satu cara pemerintah untuk mencoba untuk menciptakan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan perusahaan. Dengan adanya kepemilikan publik di luar kepemilikan pemegang saham lama (biasanya keluarga atau pemerintah

untuk BUMN) maka diharapkan pengendalian terhadap perusahaan akan menjadi lebih baik sehingga pada gilirannya kinerja perusahaan meningkat.

Oleh karena itu dibutuhkan paradigma baru yang mengarah pada terciptanya transparansi dan akuntabilitas penyelenggara negara yang bercirikan pada *good governance* dan *good corporate governance*. Masalah *corporate governance* dapat ditelusuri dari perkembangan teori agensi yang mencoba menjelaskan bagaimana pihak-pihak yang terlibat dalam perusahaan (manajer, pemilik perusahaan, dan kreditor) akan berperilaku, karena mereka pada dasarnya mempunyai kepentingan yang berbeda (Husnan, 2001). Teori agensi muncul karena adanya hubungan antara dua pihak yaitu principal dan agen yang dituangkan dalam suatu kontrak kerja. Suatu hubungan keagenan ada jika suatu pihak (principal) menyewa pihak lain (agen) untuk menjalankan beberapa jasa, jasa yang dimaksud membutuhkan principal untuk mendelegasikan beberapa otoritas pembuatan keputusan kepada agen. Asumsi yang mendasari keagenan ini adalah semua individu, baik principal maupun agensi merupakan pihak yang memaksimalkan utilitas secara rasional dimana mereka tidak hanya peduli pada kompensasi keuangan dan kekayaan pribadinya, namun juga pada kondisi dan fleksibilitas pengaturan jam kerja, untuk itu agen boleh saja bertindak tidak sama dengan yang diinginkan principal. Hal ini disebabkan karena masing-masing pihak mempunyai perbedaan kepentingan untuk memaksimalkan utilitasnya. 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. Hubungan keagenan ini memerlukan suatu spesifikasi insentif (*reward*), monitoring dan pembatasan hubungan yang bermuara pada minimalisasi *agency cost*. Sementara kontrak kerja yang dibuat antara agen dan principal menimbulkan beberapa permasalahan antara lain terjadinya asimetris informasi (ketidakseimbangan informasi) dan *moral hazard* (Scapen, 1987).

Tiesen dan Waterhouse (1983) dalam Scapen (1987) telah mengidentifikasi adanya beberapa keterbatasan teori agensi, yaitu terlalu terfokus pada perilaku satu periode (*single period behavior*), keterbatasan lainnya adalah maksimalisasi utilitas yang diharapkan oleh principal dan agen dipertanyakan, model hanya dibatasi dan berlaku untuk dua pihak, dan banyak perusahaan yang tidak dapat menerima konsep tersebut karena kurang cocok untuk kontrak formal, karena identitas principal dan agen serta aturan kontrak tidak jelas. Beberapa peneliti pada teori agensi menduga adanya keterbatasan teori secara psikologis dan sosiologis (Hirsch, Michaels dan Friedman, 1987; Perrow, 1986 dalam Scapen (1987)) karena kompleksitas kehidupan organisasi diabaikan. Berangkat dari keterbatasan inilah maka dibutuhkan suatu pendekatan baru yang dapat menjelaskan hubungan lain yang lebih luas, bukan hanya sekedar hubungan antara principal dan agen.

Stewardship merupakan suatu pandangan baru tentang pengelolaan organisasi. Bagaimana cara membentuk suatu perilaku dimana orang bekerja tidak hanya untuk memaksimalkan utilitas pribadinya, tetapi mereka dapat lebih bertanggung jawab secara bersama-sama dalam mencapai tujuan organisasi.

Adapun suatu pergeseran pendekatan pada konsep kepemimpinan dan manajemen yang berlaku sekarang yaitu dari konsep mengendalikan dan mengarahkan, ke arah konsep pengaturan, kemitraan, dan kepemilikan bersama oleh anggota/tim dalam organisasi. Teori organisasi dan kebijakan perusahaan dalam prespektif teori agensi yaitu; berorientasi kontrol, jangka pendek, individualisme, rentang kekuasaan yang tinggi, komitmen rendah dan sebagainya akan bergeser pada *good corporate governance* dalam prespektif teori *stewardship* yang mengarah pada informasi, transparansi, akuntabilitas, dan aspek-aspek yang bersifat kolektivitas/kebersamaan, kemitraan, dan pemberdayaan, bersifat jangka panjang, peningkatan kinerja, kepercayaan, rentang kekuasaan rendah (Davis, Schoorman, dan Donaldson, 1997).

Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana *corporate governance* menghadapi berbagai hal yang berhubungan dengan keterlibatan publik?, dan bagaimana dewan komisaris dan direktur menyikapi hal ini?. Pertanyaan ini secara jelas menyatakan bahwa mereka mempunyai tanggung jawab pada *shareholders* untuk kinerja korporat, disamping itu mereka juga menghadapi tanggung jawab yang luas untuk menunjukkan perilaku etika dan legal. Alasan pokok untuk membangun kepercayaan pada *corporate governance* adalah tekanan yang besar untuk meningkatkan tingkat akuntabilitas dari organisasi sosial dan munculnya pasar global. Tulisan ini akan menguraikan konsep teori *stewardship* dan implikasinya pada pengelolaan organisasi sektor publik dalam menghadapi isu *corporate governance* dan *good corporate governance*.

ISU CORPORATE GOVERNANCE

Pengertian *corporate governance* secara sempit adalah suatu sistem pertanggungjawaban resmi direksi kepada pemegang saham. Dewan komisaris dan *Board of Director* merupakan lembaga paling berpengaruh karena berurusan langsung dengan pemilihan strategi, memilih, mengangkat dan menentukan remunerasi pimpinan puncak. Pengertian luas meliputi semua jaringan hubungan formal-informal sektor korporasi dan konsekuensinya (Hoesada, 2000). Keasey, dkk (1993) mendefinisikan *corporate governance* sebagai struktur, proses, budaya dan sistem untuk menciptakan kondisi operasional yang sukses bagi suatu organisasi. Secara umum konsep ini terkait pada paradigma baru *civil society*.

Corporate governance dapat juga dipahami melalui teori agensi. Teori agensi terfokus pada dua individu yaitu prinsipal dan agen. Prinsipal mendelegasikan tanggung jawab pengambilan keputusan dalam pengelolaan perusahaan kepada agen. Pengertian prinsipal dalam *agency theory* adalah pihak-pihak yang meyerahkan sebagian atau seluruhnya *wealth*-nya untuk dikembangkan oleh pihak lain. Hak dan kewajiban prinsipal dan agen dijelaskan dalam sebuah perjanjian kerja yang saling menguntungkan. Dalam penelitian akuntansi manajemen, teori agensi digunakan untuk mengidentifikasi kombinasi kontrak kerja dan sistem informasi yang akan

memaksimalkan fungsi manfaat prinsipal, dan kendala-kendala perilaku yang muncul dari kepentingan agen. 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.

Untuk membuat *corporate governance* berfungsi sebagaimana mestinya, dibutuhkan lima kelompok yang berinteraksi (Ariyanto, dkk. 2000) yaitu *Pertama* tersedianya landasan hukum/jaminan hukum yang dapat dibuat sendiri melalui kontrak atau mengikuti peraturan yang ada, undang-undang perusahaan, aturan dalam pengambilalihan perusahaan agar dapat ditegakkan akuntabilitas (melalui akuntan publik, komite audit, komite yang menentukan remunerasi eksekutif perusahaan secara terbuka), *Kedua* ditegakkannya akuntabilitas dapat memaksa pengelola/direksi beserta jajaran manajernya untuk berperilaku baik, *Ketiga* terdapatnya fungsi supervisi kinerja direksi dengan menggunakan undang-undang yang memadai, selain yang dilakukan pihak pemegang saham, pemberi pinjaman, dewan komisaris, dan lain-lain. *Keempat* direksi yang mengelolah perusahaan, dan *Kelima* manajer beserta karyawan lainnya yang ikut membantu direksi.

GOOD CORPORATE GOVERNANCE

Kunci utama dibutuhkannya *good corporate governance* adalah sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja perusahaan melalui mekanisme supervisi atau pemantauan kinerja manajemen dan juga sebagai upaya untuk memperkuat dan mempertegas pertanggungjawaban dewan direksi dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan perusahaan (Waterhouse & Svensen, 1998). Kedua upayah ini adalah saling berhubungan satu dengan yang lainnya, pertanggungjawaban dan pemantauan, yang erat kaitannya dengan tujuan akhir sistem manajemen perusahaan yaitu tercapainya *stakeholders' satisfaction* yang meliputi (1) kepuasan tugas (*task satisfaction*) antara lain; efisiensi, efektif, profit, kepuasan pelanggan, pemasok, dan lingkungan sosial, dan (2) kepuasan karyawan (*employee satisfaction*).

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 terkait (*stakeholder*), yaitu: pemerintah atas pajak; pemegang saham atas dividen atau hak suaranya; pemberi pinjaman atas jaminan pengembalian pinjaman; karyawan atas gaji yang cukup untuk hidup, keadilan dalam kenaikan gaji dan posisi; manajer atas bonus, dan keadilan dalam penilaian kinerja; pimpinan puncak atas remunerasi perusahaan; serta masyarakat atas lingkungan hidupnya, serta *public goods* yang disediakan pemerintah.

Dewan komisaris dan direksi secara bersama-sama harus membina hubungan dengan *stakeholder* dan berkesinambungan dalam rangka mencapai

tujuan akhir perusahaan yaitu *stakeholder satisfaction* (Syakhroza, 2000). Kenyataan menunjukkan bahwa titik lemah telah terjadi dalam mewujudkan *corporate governance* yaitu peran dan tanggung jawab para komisaris yang masih belum berfungsi. Oleh karena itu, terbentuknya *good corporate governance* akan dapat dicapai apabila perusahaan memiliki "*governance structural*" yang jelas dengan manajemen yang transparan dan "*accountable*" dalam mengelolah perusahaannya. Adanya aturan main yang jelas dan laporan-laporan yang dapat dipertanggungjawabkan akan mempermudah *satkeholders* melakukan pemantauan dan pengendalian terhadap para direksi dan jajaran.

Bertambahnya tekanan pada suatu institusi, baik organisasi publik maupun komersial dalam menghadapi tuntutan untuk lebih transparan dan lebih responsif pada setiap aktivitas mereka, mengakibatkan semakin dibutuhkannya tingkat standar akuntabilitas, perilaku dan kinerja. Akuntabilitas adalah salah satu kunci untuk melegitimasi sistem korporat. *Corporation* dapat didasarkan pada *power* yang dimiliki, bagaimana *power* itu digunakan dan bahwa *power* hanya suatu legitimasi yang digunakan dalam rerangka pengakuan. Pedoman secara umum adalah bahwa pertanggungjawaban sesuai dengan hukum, regulasi, *shareholder* dan pendapat publik (*public opinion*). Akuntabilitas adalah tingkat transparansi, luasnya *disclosure*, dan penjelasan kebijakan korporat dan tindakan kepada siapa pertanggungjawaban korporat. Dalam praktek akuntabilitas dan efektivitas adalah dua hal yang saling berhubungan, akuntabilitas dapat memacu kinerja (Smith, 1998).

Kritik publik terhadap *corporata system* secara umum diarahkan pada pengaruh *shareholder* yang lemah, kurangnya kepemimpinan, keberanian berusaha dan pengendalian dewan komisaris serta peran dan tanggung jawab dewan komisaris yang masih belum berfungsi. Kenyataan ini juga menunjukkan titik lemah dalam mewujudkan *corporate governance*.

AGENCY THEORY

Hubungan antara prinsipal dan agen dikatakan berhasil apabila *agency cost* minimal, ada keseimbangan dalam memaksimalkan utilitas antara agensi dan prinsipal, atau mencapai *pareto optimum*, dan ada pihak independen dalam hal ini auditor internal atau eksternal yang mampu mengendalikan harmonisasi hubungan prinsipal dan agen. Kondisi ideal tersebut sangat sulit dicapai, hal ini disebabkan karena yang memegang peranan penting dalam pengolahan dan akses informasi di perusahaan adalah pihak agen. Sementara pihak prinsipal memiliki keterbatasan terhadap akses informasi perusahaan karena dengan adanya pelimpahan otoritas dalam masalah usaha oleh prinsipal ke agen. Hal ini berarti bahwa agen lebih tahu banyak di bandingkan dengan pemilik (prinsipal) tentang lingkungan dan tindakan apa yang diambil. Terjadilah apa yang dinamakan *information asymetry*.

Ketidakeimbangan informasi/asimetris informasi dapat menyebabkan *moral hazard* dan *adverse selection*. *Moral hazard* (polusi moral), terjadi karena

prinsipal tidak dapat secara langsung mengamati aktivitas agen dalam mengelola perusahaan dan mengelola informasi, sehingga ukuran output atas aktivitas-aktivitas yang telah ditetapkan dalam kontrak kerja menjadi kurang akurat. Sedang *adverse selection* timbul akibat adanya ketidakpastian apakah informasi yang disajikan oleh agen dan digunakan oleh prinsipal dalam mengambil suatu keputusan, merupakan informasi yang mencerminkan kinerja agen sebenarnya atau kinerja semu.

Aplikasi pendekatan agensi, tidak secara jelas mengungkapkan dan memberikan jaminan bahwa semua keputusan manajer akan meningkatkan kesejahteraan prinsipal atau memaksimalkan utilitas prinsipal. Pendekatan tersebut hanya mengungkapkan bahwa manajer akan berusaha keras untuk memperoleh hasil yang menguntungkan bagi prinsipal, sementara perilaku manusia yang dapat menimbulkan motivasi untuk bekerja yang terbaik bagi perusahaan, tidak diungkapkan secara jelas. Beberapa peneliti (Hirsch, Michaels dan Friedman, 1987; Perrow, 1986), menduga bahwa ada keterbatasan teori secara psikologis dan sosiologis pada pendekatan agensi. Oleh karena itu pendekatan ini tidak akan cocok diterapkan pada kondisi organisasi yang kompleks. Untuk itu perlu ada suatu teori baru yang mampu menjelaskan sisi lain dari perilaku manusia yang dapat berpengaruh pada prespektif ekonomi.

KERANGKA KONSEP STEWARDSHIP

Pada awal masa perkembangan akuntansi sekitar 1957, pendekatan *stewardship* telah dipakai sebagai suatu pendekatan untuk menentukan titik berat utama dari suatu laporan keuangan (Djoko Susanto, 1994). Hal ini didasarkan pada suatu konsep bahwa manajemen dari suatu perusahaan dianggap bertanggungjawab kepada pemilik untuk mengamankan kekayaan yang telah dipercayakan kepadanya. Pemilik bertindak sebagai *principal* dan manajemen (manajer) sebagai *steward*. Selanjutnya Ijirin (1975) dalam Dickhaut dan McCabe, (1997) memperjelas konsep tersebut dengan mengidentifikasi tiga partisipan, dalam hubungannya dengan akuntabilitas (pertanggungjawaban finansial) suatu perusahaan, yaitu keberadaan *accountant*, *accountee* dan *accountor*. Ketiga partisipan tersebut saling berinteraksi dalam suatu jaringan akuntabilitas, *accountant* adalah pihak yang mengukur kinerja ekonomi, *accountee (steward)* yaitu pihak yang bertanggungjawab kepada *accountor* (prinsipal) atas apa yang telah dikerjakan pada organisasi.

Pendekatan ini berakar pada ilmu psikologi dan sosiologi, didesain oleh para peneliti untuk membentuk suatu perilaku yang mengarah pada "sikap melayani" (*stewardship*), (Donaldson dan Davis, 1989, 1991; Peter Block, 1999). Teori *stewardship* sangat berhubungan dengan konsep-konsep yang mencakup tentang *model of man*, *behavioral*, mekanisme psikologis (motivasi, identifikasi, dan kekuasaan), dan mekanisme situasional yang mencakup filosofi manajemen dan perbedaan kultur. Organisasi yang mempraktekkan kepemimpinan sebagai aspek yang memainkan peranan penting bagi kemajuan bisnis, akan mencapai

keberhasilan dengan memilih pelayanan di atas kepentingan pribadi, menjurus kolektivitas/kebersamaan, kemitraan dan pemberdayaan (*empowerment*).

Sikap melayani adalah suatu sikap yang menggantikan kepentingan pribadi dengan pelayanan sebagai landasan bagi pemilikan dan penggunaan kekuasaan (*power*). Permasalahan akan timbul dengan munculnya pertanyaan bagaimana penggunaan kekuasaan yang benar? Block (1999) menyatakan bahwa dengan melihat model keagamaan orang akan dapat berpikir bagaimana cara menggunakan kekuasaan yang benar. Dengan mengintegrasikan kembali pengurusan pekerjaan dengan melakukan pekerjaan, ini berarti pemberdayaan, kemitraan, dan penggunaan kekuasaan yang benar akan diterapkan.

Steward percaya bahwa kepentingan mereka akan disejajarkan dengan kepentingan perusahaan dan pemilik (prinsipal). Masing-masing pihak bersedia mempertaruhkan perbedaan kelas dan hak istimewa yang menjadi simbol bagi eksistensi mereka dalam mengejar penghayatan rangkaian nilai-nilai dan menciptakan sikap pro-organisasi dan rasa memiliki (*sense of belonging*) yang tinggi untuk memperoleh utilitas yang ditunjukkan langsung ke organisasi dan tidak untuk tujuan personal/individu. Sehingga tercipta lingkungan kerja dimana setiap anggota organisasi berpikir dan bertindak seperti seorang pemilik. Teori *stewardship* mengarah pada perilaku sesuai kepentingan bersama. Ketika kepentingan *steward* dan prinsipal tidak sama, *steward* akan berusaha bekerjasama dari pada menentanginya, karena *steward* merasa kepentingan bersama dan berperilaku sesuai dengan perilaku pemilik merupakan pertimbangan yang rasional karena *steward* lebih melihat pada suatu usaha untuk mencapai tujuan organisasi (Davis, Schoorman, dan Donaldson, 1997).

Mengacu pada teori *stewardship*, perilaku *steward* adalah kolektif, sesuai dengan tujuan organisasi yang akan dicapai (misalnya, peningkatan penjualan atau profitabilitas). Perilaku ini akan menguntungkan prinsipal termasuk *outside owner* (melalui dampak positif yang ditimbulkan oleh laba dalam bentuk dividen dan *share price*). Para ahli *stewardship* mengasumsikan bahwa ada hubungan yang sangat kuat antara kesuksesan organisasi dengan kepuasan prinsipal. *Steward* melindungi dan memaksimalkan kemakmuran *shareholder* melalui kinerja perusahaan, oleh karena itu fungsi utilitas *steward* dimaksimalkan. Kesuksesan *steward* dalam meningkatkan kinerja perusahaan akan mampu memuaskan sebagian besar anggota organisasi yang lain, sebab sebagian besar *stakeholder* memiliki kepentingan yang telah dilayani (*service*) dengan baik lewat peningkatan kemakmuran yang diperoleh organisasi. Oleh karena itu, *steward* yang pro-organisasi termotivasi untuk memaksimalkan kinerja perusahaan, dan kepuasan pada kepentingan *shareholders*.

Para ahli teori *stewardship* berpendapat bahwa kinerja *steward* dipengaruhi oleh adanya situasi struktural yang dapat memfasilitasi secara efektif setiap tindakan yang dilakukan. Apabila motivasi eksekutif cocok dengan konsep yang ada pada teori *stewardship*, maka hal ini akan mampu memberikan kekuatan pada struktur dan mekanisme pengelolaan yang tepat.

TEORI AGENSI VS STEWARDSHIP

Ada beberapa hal yang membedakan antara teori agensi dan teori *stewardship* berdasarkan faktor yang mengarah pada mekanisme psikologi seperti motivasi, identifikasi, dan penggunaan kekuasaan (*use of power*) dan faktor situasional seperti filosofi manajemen, budaya, dan rentang kekuasaan menurut Davis, Schoorman, dan Donaldson (1997) adalah :

Motivasi

Motivasi adalah kemauan untuk melakukan sesuatu dengan tingkat upaya yang tinggi untuk mencapai tujuan organisasi (Sentanoe, 1994). Dalam pendekatan agensi motivasi dikembangkan untuk mendapatkan sesuatu yang bersifat ekstrinsik yang mempunyai ciri sebagai suatu komoditas yang berwujud, dapat dipertukarkan, dan dapat diukur dengan nilai pasar. Sebaliknya, pada pendekatan *stewardship*, motivasi seorang ditujukan pada pencapaian suatu yang bersifat intrinsik, yaitu tidak mudah diukur, misalnya kesempatan untuk berkembang, prestasi, berafiliasi dan aktualisasi diri.

Untuk mencapai hasil dari aspek psikologis dalam hubungan antara motivasi dan karakteristik kerja (Hackman dan Oldham, 1980), menganjurkan adanya desain ulang pekerjaan untuk meningkatkan keahlian, mengidentifikasi tugas, otonomi, dan umpan balik. Model ini konsisten dengan teori *stewardship* bahwa peningkatan motivasi kerja akan menghasilkan kinerja yang lebih tinggi sejalan dengan kepuasan kerja.

Identifikasi

Identifikasi terjadi ketika manajer menganggap dirinya menjadi bagian dari organisasi. Mereka menerima visi, misi, dan tujuan organisasi secara utuh. Manajer identik dengan atribut organisasi yang akan membawa tujuan organisasi (Staw, McKenichine dan Puffer, 1983). Atribut ini memberikan kontribusi pada penciptaan suatu citra diri (*self image*) dan konsep diri (*self concept*) yang secara konsisten akan melekat pada diri manajer (Sussman dan Vecchio, 1982).

Konsep yang berkaitan erat dengan identifikasi adalah komitmen organisasi. Porter, Staers, Mowday dan Boullian (1974) mendefinisikan komitmen organisasi sebagai kekuatan untuk mengidentifikasi individu atas partisipasinya dalam organisasi. Menurut Mayer dan Schoorman (1992), komitmen organisasi memiliki ciri sebagai suatu bentuk multidimensional yang mengandung suatu komitmen yang menjunjung tinggi nilai komitmen secara terus-menerus, serta selalu loyal pada organisasi. Yang dimaksud nilai komitmen adalah adanya suatu kepercayaan dan penerimaan secara menyeluruh terhadap tujuan organisasi. Konsep ini merupakan komponen yang sangat penting dalam mengenali sosok psikologis *steward*.

Penggunaan Power

Power merupakan aspek penting dalam hubungan prinsipal-manajer. Dalam teori manajemen, power lebih banyak memiliki keterkaitan dengan aspek *leadership* dibandingkan dengan aspek manajerial. Power didefinisikan sebagai kemampuan seseorang atau bagian dalam organisasi untuk mempengaruhi orang atau bagian lain dalam organisasi (agar mereka bersedia menjalankan perintah atau mengerjakan sesuatu yang sebelumnya tidak mereka inginkan) untuk mencapai tujuan sesuai dengan keinginan pemilik power (Ahmad, 2000).

French dan Raven (1959) mendeskripsikan taksonomi power dalam *coercive power*, *legitimate power*, *reward power*, *expert power*, dan *referent power*. Lima taksonomi power dikategorikan dalam dua type power: institusional power dan personal power (Gibson, Ivancovich & Donnelly, 1991). Institusional power didefinisikan sebagai suatu kekuatan yang melekat pada diri seseorang dikarenakan posisinya dalam organisasi. Sedangkan personal power didefinisikan sebagai kekuatan/kekuasaan yang melekat pada individu dalam konteks hubungan interpersonal. Kekuasaan ini muncul bukan karena posisi seseorang dalam organisasi, sehingga dengan kekuasaan ini berhubungan dengan interpersonal tidak didasarkan pada aturan-aturan formal. Personal power terbagi atas *expert power* dan *referent power*. Personal power merupakan dasar untuk mempengaruhi dalam hubungan prinsipal-steward.

Filosofi Manajemen

Filosofi manajemen merupakan seperangkat keyakinan dasar (*basic belief*), yang menjadi parameter bagi organisasi dan personal yang terlibat di dalamnya (Mulyadi, 1998). Filosofi manajemen memberikan petunjuk tentang apa yang seharusnya dikerjakan dan apa yang seharusnya tidak dikerjakan, yang merupakan suatu *normative model* organisasi. Lawler (1992), menjelaskan dua perbedaan penting dalam filosofi manajemen, yaitu manajemen yang berorientasi kontrol (*control oriented*) vs manajemen yang berorientasi keterlibatan (*involvement oriented*). Filosofi yang berorientasi keterlibatan lebih cocok ditetapkan pada pendekatan *stewardship* karena konsep "sikap melayani" mengarah pada usaha untuk menumbuhkembangkan *model of man* yang mengembangkan diri, memiliki partisipasi dan komitmen tinggi pada organisasi, mau berkomunikasi secara terbuka, melakukan pemberdayaan, dan saling percaya dan bertanggung jawab pada kualitas pekerjaan (Walton, 1985).

Budaya

Budaya merupakan aspek yang mempengaruhi pilihan antara hubungan agensi dan *stewardship*. Hofstede (1991), menggambarkan sebagai dimensi paham individual-kolektifitas dan dimensi yang mencirikan perbedaan lintas budaya yang relevan dengan perbedaan agensi-stewardship dalam konsep

rentang kekuasaan (*power distance*). Perbedaan budaya kaum kolektif, diri pribadi (*the self*) diidentifikasi sebagai bagian dari kelompok. Kaum kolektif lebih menyukai hubungan jangka panjang, tergantung pada kepercayaan dan seringkali akan membutuhkan waktu yang lama serta mengeluarkan usaha yang lebih keras yang berhubungan dengan transaksi bisnis.

Kaum individualis lebih berorientasi pada hubungan jangka pendek, memimpin bisnis tanpa tergantung pada hubungan perseorangan, menggunakan analisa biaya dan manfaat untuk mengevaluasi bisnis, dan mengurangi resiko dalam menjalankan bisnis dengan menandatangani kontrak. Dimensi lain yang dikembangkan yaitu konsep rentang kekuasaan. Hofstede (1991), mendefinisikannya sebagai keleluasaan terhadap anggota istitusi dan organisasi yang kurang berkuasa dalam suatu negara yang mengharapkan dan menerima kekuasaan yang didistribusikan secara tidak sejajar. Pada rentang kekuasaan yang tinggi, organisasi berbentuk sentralisasi, termasuk perbedaan besar dalam wewenang. Budaya ini sesuai untuk perkembangan hubungan agensi, karena mendukung dan melegitimasi ketidaksejajaran yang kuat antara prinsipal-agen. Sedangkan rentang kekuasaan yang rendah, organisasi berbentuk desentralisasi, terdapat banyak konsultasi dalam pembuatan keputusan, hal ini kondusif untuk berkembangnya stewardship, karena anggota menempatkan nilai yang lebih besar terhadap adanya kesejajaran prinsipal-manajer.

Pilihan prinsipal dan manajer untuk memilih hubungan stewardship akan mengasilkan suatu hubungan perinsipal-steward yang sesungguhnya, yang didesain untuk memaksimalkan kinerja potensial dari kelompok. Manajer berprofil psikologis seorang steward, memperoleh manfaat dari memenuhi maksud dan tujuan perusahaan. Prinsipal memilih untuk menciptakan situasi stewardship yang berorientasi partisipasi dan pemberdayaan.

Langkah-Langkah Pembaharuan Dengan Stewardship

Terbentuknya *good corporate governance* adalah suatu kebutuhan yang didambakan oleh pihak internal maupun eksternal perusahaan. Akitivitas-aktivitas yang harus dilakukan guna terbentuknya sebuah *good corporate governance* adalah melalui tindakan pemotivasian secara tepat terhadap tingkah laku manajerial melalui pemantauan tingkah laku para manajer secara konsisten dan berkesinambungan dalam rangka pengembangan dan atau pemantapan jalannya bisnis perusahaan serta kepuasan *stakeholders*. Publik juga dapat melakukan kontrol langsung terhadap perusahaan melalui pusat informasi yang harus disediakan oleh perusahaan baik informasi internal maupun eksternal. Akses informasi dan pemakaian data harus di buka untuk publik sehingga pertanggungjawaban pengelolaan perusahaan kepada publik akan semakin tinggi.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dimuka aplikasi pendekatan agensi memiliki beberapa kelemahan sehubungan dengan perbedaan kepentingan antara prinsipal dan agensi. Meskipun pendekatan ini, secara substansial, telah

GAMBAR 1

Perbandingan teori agensi dan stewardship (diadopsi dari Davis, Schoorman, dan Donaldson, 1997)

	Teory Agency	Teory Stewardship
<i>Model of Man</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Manusia yang berorientasi ekonomi • Melayani diri sendiri 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktualisasi diri • Melayani bersama
Perilaku Mekanisme Psikologis Motivasi	<ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan tingkat lebih rendah (psikologis, keamanan, ekonomi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan tingkat yang lebih tinggi (pertumbuhan prestasi, aktualisasi diri)
Perbandingan Sosial Identifikasi Power	<ul style="list-style-type: none"> • Ekstrinsik • Manajer lainnya • Komitmen rendah • <i>Institution power</i> (<i>legitimate, coercive, reward</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Intrinsik • Prinsipal • Komitmen tinggi • <i>Personal power</i> (<i>expert, reference</i>)
Mekanisme Situasional		
Filosofi Manajemen Orientasi resiko	<ul style="list-style-type: none"> • Berorientasi kontrol 	<ul style="list-style-type: none"> • Berorientasi keterlibatan
Kerangka Waktu Sasaran	<ul style="list-style-type: none"> • Mekanisme kontrol • Jangka pendek • Kontrol biaya 	<ul style="list-style-type: none"> • Kepercayaan • Jangka panjang • Mempertinggi kinerja
Perbedaan Kultur	<ul style="list-style-type: none"> • Individualisme • Rentang kekuasaan tinggi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kolektivisme • Rentang kekuasaan rendah

mengatur bagaimana *reward* dibagi secara optimal (*optimal sharing rule*). Louise O'Brien dan Charles Jones (1995), mengatakan bahwa keberadaan *reward* sangat penting. Berdasarkan hasil penelitiannya, terdapat hubungan *reward* dengan loyalitas konsumen terhadap suatu produk. Dalam pendekatan stewardship *reward* berbentuk tidak nyata (instrinsik), namun semua orang mengakui bahwa kesempatan untuk pengembangan diri, penggunaan potensi diri merupakan pemenuhan terhadap kebutuhan akan aktualisasi diri seseorang (*self-actualization*). Sistem *reward* difokuskan pada azas keadilan, dimana tambahan *reward* akan memberikan pada individu yang menonjol dan memelihara

kredibilitas perusahaan dan bertanggung jawab atas tugas yang diberikan padanya. Dengan adanya kesempatan tersebut, orang merasa mendapat "reward" yang tidak dapat dinilai secara finansial.

Peter Block (1999) dalam tulisannya telah mencoba memberikan suatu pedoman dan konsep pembaharuan bagaimana menerapkan pendekatan stewardship ini. Pendekatan ini menggantikan model kepemimpinan manajerial yang selama ini banyak dipraktikkan. "Kita perlu mengintegrasikan kembali pengaturan kerja dengan melakukan kerja". Langkah-langkah yang diusulkan oleh Block adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan kontrak sikap melayani.
2. Membuat kesepakatan tentang pengendalian dan tanggung jawab.
3. Mengadakan pertemuan untuk menginformasikan bagaimana cara kerja, apa rencana bisnis, dan kearah mana anggaran dikembangkan.
4. Menciptakan masa depan yang diinginkan.
5. Melakukan pelatihan manajemen.
6. Membentuk tim pengembangan.
7. Mengubah praktik manajemen.
8. Merancang ulang struktur organisasi.
9. Merancang ulang sistem reward.

Prinsipal sebagai bos, melepaskan pengendalian dengan menginginkan adanya timbal balik dari *steward* untuk berkomitmen pada hasil yang dicapai dan menjunjung tinggi persyaratan organisasi, serta menjaga agar prinsipal tetap mendapatkan informasi dan hidup dengan konsekuensinya. Prinsipal meminta *steward* berlaku sebagai pemilik. Pertemuan antara semua unsur yang berpengaruh pada organisasi dilakukan untuk merancang masa depan yang diinginkan bersama. Unsur-unsur tersebut mencakup pelanggan, anggota dewan direksi, karyawan semua unit dan tingkat, pemasok, anggota masyarakat dan bahkan politikus. Menindaklanjuti visi dan misi yang ditetapkan melalui pertemuan, manajemen melakukan latihan bersama dalam hal, menyusun keahlian tim, manajemen konflik, keahlian komunikasi dan peningkatan proses pekerjaan. Selanjutnya tim pengembangan berusaha untuk melakukan terobosan-terobosan dalam hal peningkatan mutu, efisiensi biaya, dan lebih memperhatikan kepuasan pelanggan, pemasok, dan lingkungan sosial. Prinsip-prinsip pembaharuan dalam pengelolaan organisasi sektor publik dalam perspektif teori *stewardship* mutlak diperlukan untuk mencapai *good corporate governance*. Beberapa karakteristik *steward* yang dikemukakan oleh Davis, Schoorman, dan Donaldson (1997) yang mempreposisi bahwa orang yang lebih cocok menjadi *steward* dalam mengembangkan hubungan prinsipal-*steward* adalah orang yang:

1. termotivasi oleh tingkat kebutuhan yang tinggi dan termotivasi oleh faktor intrinsik

2. memiliki identifikasi yang tinggi dan komitmen yang tinggi pada organisasi
3. menggunakan *personal power* dalam mempengaruhi orang lain,
4. berada dalam situasi yang berorientasi partisipasi/keterlibatan,
5. berada dalam budaya yang menganut paham kolektivisme dan budaya rentang kekuasaan yang rendah.

Faktor-faktor psikologis dan situasional tersebut perlu diidentifikasi lebih jauh melalui pendekatan-pendekatan empiris untuk menjelaskan teori *stewardship* sebagai suatu paradigma baru dalam pengelolaan organisasi. *Good corporate governance* akan tercipta apabila terjadi keseimbangan kepentingan antara semua pihak yang berkepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*) dalam rangka mencapai tujuan perusahaan.

KESIMPULAN

Dalam menghadapi permasalahan pemulihan perekonomian dan ancaman kelangsungan hidup perusahaan-perusahaan dalam masa krisis ekonomi yang dialami oleh Indonesia, maka untuk segera bangkit dari krisis, para pelaku bisnis harus mengubah cara mereka dalam mengelola bisnis. Disamping itu munculnya era globalisasi dimana pasar akan semakin kompetitif, maka perubahan yang fundamental dalam penerapan *corporate governance* mutlak dilakukan. Seperti yang sudah dikemukakan di muka bahwa salah satu elemen dari *corporate governance* adalah meliputi struktur dan proses yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis dan kegiatan perusahaan ke arah peningkatan pertumbuhan bisnis dan akuntabilitas perusahaan.

Adanya perbedaan kepentingan antara prinsipal dan agen, yang masing-masing ingin memaksimalkan utilitas menjadi pemicu timbulnya pendekatan baru yang mampu mengurangi kerugian-kerugian yang diakibatkan oleh perbedaan kepentingan tersebut. Teori *stewardship* merupakan salah satu pandangan baru tentang cara mengelola organisasi dan personel-personel yang terkait didalamnya. Konsep kebersamaan (*collectivity*), kemitraan, pemberdayaan (*empowerment*), saling percaya dan pelayanan adalah konsep-konsep yang dikembangkan dalam pendekatan ini. Membentuk sikap yang mengarah pada teori *stewardship* sebagai salah satu pendekatan dalam pengelolaan organisasi diharapkan dapat mengatasi isu-isu yang berhubungan dengan *corporate governance* dan *good corporate governance*.

Good corporate governance akan tercipta apabila terjadi keseimbangan kepentingan antara semua pihak yang berkepentingan dengan perusahaan (*stakeholder*) dalam rangka mencapai tujuan perusahaan.

REFERENSI

- Ariyanto, Kresnohadi dkk. 2000. *Good Corporate Governance* dan Konsep Penegakannya di BUMN dan Lingkungan Usahanya. *Usahawan*, No.10 Th XXIX, hal. 3-17.
- Block, Peter. 1999. Stewardship (Sikap Melayani). A.B. Clara Suwondo. *Interaksi Batam Centre*.
- Djoko Susanto, 1994. Kerangka Konseptual Laporan Keuangan, *Jurnal Akuntansi Manajemen*, STIE YKPN Yogyakarta.
- Davis, H.James, Schoorman, F.Davis, dan Donaldson Lx. 1997. Toward A Stewardship Theory of Management. *Academy of Management Review*. Vol. 22. No.1. pp 20-47.
- Dickhaut John W, dan McCabe Kevin A. 1997. The Behavioral Foundation of Stewardship Accounting and a Proposed Program of Reseach: What is Accountability?. *Behavioral Research in Accounting*. Vol.9, pp 62-87.
- Herwidayatno. 2000. Implementasi *Good Corporate Governance* untuk perusahaan publik Indonesia. *Usahawan*, No.10 Th XXIX, hal. 25-32.
- Heesada, Jan. 2000. *State of Art Pengembangan Corporate Governance* di Indonesia. *Media Akuntansi*, No.8/th.I. hal. 8-12.
- Scapen, R. 1987. Current and Future Developments. *Agency Theory and Management Accounting*, pp.145-163
- Smith, Peter. 1998. Disclosure and Accountability. Symposium on The Role of Disclosure in Strengthening Corporate Governance and Accountability. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. Paris, France.
- Suad, Husnan. 2001. *Corporate Governance* dan Keputusan Pendanaan: Perbandingan Kinerja Perusahaan dengan Pemegang Saham Pengendali Perusahaan Multinasional dan Bukan Multinasional. *Jurnal Riset Akuntansi, Manajemen, Ekonomi*. STIE Ya. Vol 1, No.1. hal 1-12
- Syakhroza, Akhmad. 2000. Bagaimana Mengukur Kinerja terciptanya "*Good Corporate Governance*". *Usahawan*, No.10 Th XXIX, hal. 18-24.