

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Teori Keagenan**

Teori keagenan mendeskripsikan hubungan antara pemegang saham (*shareholders*) sebagai prinsipal dan manajemen sebagai agen. Manajemen merupakan pihak yang dikontrak oleh pemegang saham untuk bekerja demi kepentingan pemegang saham. Karena mereka dipilih, maka pihak manajemen harus mempertanggungjawabkan semua pekerjaannya kepada pemegang saham. Jensen dan Meckling (1976) menjelaskan hubungan keagenan sebagai *“agency relationship as a contract under which one or more person (the principals) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decisionmaking authority to the agent”*.

Perbedaan tujuan itulah yang menyebabkan terjadinya *conflict of interest* di antara pihak agen dan prinsipal. Hal inilah yang mendorong terjadinya asimetri informasi di antara kedua belah pihak tersebut. Karena adanya keinginan kompensasi yang tinggi itulah, maka kemungkinan besar agen akan melakukan *moral hazard*. Di samping itu para agen memiliki informasi tentang operasi dan kinerja perusahaan lebih banyak dibandingkan pada prinsipal. Hal ini yang menimbulkan kesempatan (*opportunistic*) agen untuk melakukan kecurangan.

Hubungan keagenan merupakan suatu kontrak dimana satu atau lebih orang (prinsipal) memerintah orang lain (agen) untuk melakukan suatu jasa atas nama prinsipal serta memberi wewenang kepada agen membuat keputusan yang terbaik bagi prinsipal. Jika kedua belah pihak tersebut mempunyai tujuan yang sama untuk memaksimalkan nilai perusahaan, maka diyakini agen akan bertindak dengan cara yang sesuai dengan kepentingan prinsipal. Masalah keagenan potensial terjadi apabila bagian kepemilikan manajer atas saham perusahaan kurang dari seratus persen (Masdupi, 2005).

Teori agensi menggunakan tiga asumsi sifat manusia yaitu: (1) manusia pada umumnya mementingkan diri sendiri (*self interest*), (2) manusia memiliki daya pikir terbatas mengenai persepsi masa mendatang (*bounded rationality*), dan (3) manusia selalu menghindari risiko/*risk averse* (menurut Eisenhardt yang dikutip oleh Ujiyantho, 2007). Berdasarkan asumsi sifat dasar manusia tersebut manajer sebagai manusia akan bertindak *opportunistic*, yaitu mengutamakan kepentingan pribadinya (Haris, 2004).

Pada tahun 2004 muncul sebuah teori fraud yang diperkenalkan oleh Wolfe dan Hermanson, teori yang mereka temukan dikenal dengan fraud diamond theory. Teori fraud diamond merupakan penyempurnaan teori fraud triangle. Teori fraud diamond menambahkan elemen kapabilitas/kemampuan (*capability*) sebagai elemen keempat selain elemen tekanan (*pressure*), kesempatan (*opportunity*), dan rasionalisasi (*rationalization*) yang sebelumnya telah dijelaskan dalam teori fraudtriangle. Menurut Wolfe dan Hermanson, penipuan atau kecurangan tidak mungkin dapat terjadi tanpa orang yang memiliki kemampuan yang tepat untuk melaksanakan penipuan atau kecurangan tersebut. Kemampuan yang dimaksud adalah sifat individu melakukan penipuan, yang mendorong mereka untuk mencari kesempatan dan memanfaatkannya. Peluang menjadi akses masuk untuk melakukan fraud, tekanan dan rasionalisasi dapat menarik seseorang untuk melakukan fraud, tetapi orang tersebut harus memiliki kemampuan yang baik untuk mengenali peluang tersebut agar dapat melakukan taktik fraud dengan tepat dan mendapatkan keuntungan maksimal

Teori terbaru yang mengupas lebih mendalam mengenai factor - faktor pemicu fraud adalah teori fraud pentagon (Crowe's fraud pentagon theory). Teori ini dikemukakan oleh Crowe Howarth pada 2011. Teori fraud pentagon merupakan perluasan dari teori fraud triangle yang sebelumnya dikemukakan oleh Cressey, dalam teori ini menambahkan dua elemen fraud lainnya yaitu kompetensi (*competence*) dan arogansi (*arrogance*). Kompetensi (*competence*) yang dipaparkan dalam teori fraud pentagon memiliki makna yang serupa dengan

kapabilitas/kemampuan (capability) yang sebelumnya dijelaskan dalam teori fraud diamond oleh Wolfe dan Hermanson pada 2014. Kompetensi/kapabilitas merupakan kemampuan karyawan untuk mengabaikan kontrol internal, mengembangkan strategi penyembunyian, dan mengontrol situasi sosial untuk keuntungan pribadinya (Crowe, 2011). Menurut Crowe, arogansi adalah sikap superioritas atas hak yang dimiliki dan merasa bahwa kontrol internal atau kebijakan perusahaan tidak berlaku untuk dirinya

## **2.2 Fraud**

### **2.2.1 Definisi Fraud**

Fraud atau kecurangan adalah penipuan kriminal yang bermaksud untuk memberikan manfaat keuangan kepada si penipu (Bologna, Lindquist dan Wells dalam Amrizal, 2004). Biasanya kecurangan mencakup tiga langkah yaitu: Tindakan, Penyembunyian dan Konversi. Misalnya pencurian atas harta persediaan adalah tindakan, kemudian pelaku menyembunyikan kecurangan tersebut dengan membuat bukti transaksi pengeluaran fiktif. Selanjutnya setelah perbuatan pencurian dan penyembunyian dilakukan, pelaku akan melakukan konversi dengan cara memakai sendiri atau menjual persediaan tersebut. Association of Certified Fraud Examination (ACFE-200) dalam Amrizal (2004) mengategorikan kecurangan dalam tiga kelompok yaitu:

1. Kecurangan Laporan Keuangan (Financial Statement Fraud) Kecurangan yang dilakukan oleh manajemen dalam bentuk salah saji material laporan keuangan yang merugikan investor dan kreditor. Kecurangan ini bersifat finansial atau kecurangan non finansial.
2. Penyalahgunaan Aset (Asset Misappropriation) Penyalahgunaan aset dapat digolongkan ke dalam "kecurangan kas" dan kecurangan atas persediaan dan aset lainnya serta pengeluaran - pengeluaran biaya secara curang (fraudulent disbursement)
3. Korupsi (Corruption) Korupsi dalam konteks ini adalah pertentangan kepentingan (conflict of interest), suap (bribery), pemberian ilegal (illegal gratuity) dan pemerasan (economic extortion).

Yang dimaksud dengan *Fraud* adalah tindakan penyimpangan atau pembiaran yang sengaja dilakukan untuk mengelabui, menipu, atau memanipulasi Bank, nasabah, atau pihak lain, yang terjadi di lingkungan Bank dan/atau menggunakan sarana Bank sehingga mengakibatkan Bank, nasabah, atau pihak lain menderita kerugian dan/atau pelaku Fraud memperoleh keuntungan keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Menurut Arthur W.Holmes dan David C. Burns tindak kecurangan (*fraud*) adalah suatu salah saji dari suatu fakta bersifat material yang diketahui tidak benar atau disajikan dengan mengabaikan prinsip-prinsip kebenaran, dengan maksud menipu terhadap pihak lain dan mengakibatkan pihak lain tersebut dirugikan. Secara umum, tindak kecurangan mencakup unsur-unsur sebagai berikut:

- terdapat salah saji (*misrepresentation*)
- masa lampau (*past*) atau sekarang (*present*)
- fakta bersifat material (*material fact*)
- kesengajaan atau tanpa perhitungan (*make-knowingly or recklessly*)
- dengan maksud (*intent*) menimbulkan reaksi dari suatu pihak
- pihak yang dirugikan harus beraksi (*acted*) terhadap salah saji tersebut (*misrepresentatiton*)
- menimbulkan kerugian (*detriment*) suatu pihak.

Pengertian tindak kecurangan dalam hal ini termasuk (namun tidak terbatas pada manipulasi, penyalahgunaan jabatan, penggelapan pajak, pencurian aktiva, dan tindakan buruk lainnya yang dilakukan oleh siapapun yang dapat mengakibatkan kerugian terhadap organisasi/korporasi

### **2.2.2 Kategori Tindak Kecurangan**

Tindak kecurangan dapat diklasifikasikan dari berberapa sisi:

#### 1) Berdasarkan Pencatatan

Tindak kecurangan dalam bentuk pencurian asset dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kategori:

- a. Pencurian asset yang tampak secara terbuka dalam pembukuan, antara lain duplikasi pembayaran yang tercantum pada catatan akuntansi (*fraud open on the books*). Tindak kecurangan ini lebih mudah untuk ditemukan.
  - b. Pencurian asset yang tampak pada buku, namun tersembunyi diantara catatan akuntansi yang valid, seperti: *kickback (fraud hidden on the books)*. Tindak kecurangan ini memerlukan waktu untuk menemukannya.
  - c. Pencurian aset yang tidak tampak dalam pembukuan, dan tidak akan dapat dideteksi melalui pengujian transaksi akuntansi “yang dibukukan”, anatara lain pencurian uang pembayaran piutang dagang yang telah dihapusbukukan/ di *write-off (fraud off the books)*. Tindak kecurangan ini paling sulit untuk ditemukan.
- 2) Berdasarkan frekuensi
- a. Tidak berulang (*non repeating fraud*). Dalam kecurangan yang tidak berulang, tindak kecurangan walaupun terjadi beberapa kali, pada dasarnya bersifat tunggal. Artinya, tindak kecurangan ini terjadi disebabkan adanya pelaku setiap saat, misalnya pembayaran cek mingguan karyawan memerlukan kartu kerja mingguan untuk melakukan pembayaran cek yang tidak benar.
  - b. Berulang (*repeating fraud*). Dalam tindak kecurangan berulang, tindakan yang menyimpang terjadi beberapa kali dan hanya diinisiasi/diawali sekali saja. Selanjutnya tindak kecurangan terjadi secara berkesinambungan sampai dihentikan, missal cek pembayaran gaji bulanan yang dihasilkan secara otomatis tanpa harus melakukan penginputan setiap saat. Penerbitan cek terus berlangsung sampai diberikan perintah untuk menghentikannya.
- 2) Berdasarkan konspirasi
- Tindak kecurangan berdasarkan konspirasi dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) yaitu terjadi konspirasi atau kolusi, tidak terdapat konspirasi, dan terdapat konspirasi parsial. Pada umumnya tindak kecurangan terjadi karena adanya konspirasi, *baik bona fide* maupun *pseudo*. Dalam *bona fide*

*conspiracy*, semua pihak sadar akan adanya tindak kecurangan, sedangkan dalam *pseudo conspiracy*, ada pihak-pihak yang tidak mengetahui terjadinya tindak kecurangan.

3) Berdasarkan keunikan

- a. Tindak kecurangan khusus (*specialized fraud*), yang terjadi secara unik pada orang-orang yang bekerja pada operasi bisnis tertentu. Contoh: (1) pengambilan aset yang disimpan deposan pada lembaga-lembaga keuangan, seperti bank, dana pensiun, reksa dana dan (2) klaim asuransi yang tidak benar.
- b. Tindak kecurangan umum (*garden varieties of fraud*) yang beberapa orang mungkin mengalaminya dalam operasi bisnis secara umum. Misal: *kickback*, penetapan harga yang tidak benar, pesanan pembelian/kontrak yang lebih tinggi dari kebutuhan yang sebenarnya, pembuatan kontrak ulang atas pekerjaan yang telah selesai, pembayaran ganda, dan pengiriman barang yang tidak benar.

### 2.2.3 Prilaku dan Indikasi Tindak Kecurangan

**a. Perilaku pelaku tindak kecurangan**

Perilaku (tindak tanduk) seseorang yang perlu mendapat perhatian auditor yang dapat menjadi petunjuk kemungkinan adanya tindak kecurangan yang dilakukan orang yang bersangkutan, antara lain:

1. Perubahan perilaku secara signifikan, misal *easy going*, tidak seperti biasanya, gaya hidup mewah
2. Sedang mengalami trauma emosional di rumah atau tempat kerja
3. Penjudi berat
4. Peminum berat
5. Sedang dililit utang
6. Temuan audit atas kekeliruan (*error*) atau ketidakberesan (*irregularities*) dianggap tidak material ketika ditemukan
7. Bekerja tenang, bekerja keras, bekerja melampaui jam kerja, sering bekerja sendiri

8. Gaya hidup diatas rata-rata
9. Mobil atau pakaian mahal

**b. Indikasi/Gejala adanya Tindak Kecurangan**

Pelaku tindak kecurangan dapat diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu manajemen dan karyawan. Adapun gejala/indikasi yang menunjukkan adanya tindak kecurangan sebagai berikut:

**a. Gejala tindak kecurangan manajemen**

1. Ketidakcocokan diantara manajemen puncak
2. Moral dan motivasi karyawan rendah
3. Departemen akuntansi kekurangan staf
4. Tingkat complain yang tinggi terhadap organisasi/korporasi dari pihak konsumen, pemasok atau badan otoritas
5. Kekurangan kas secara tidak teratur dan tidak terantisipasi
6. Penjualan/laba menurun disisi lain utang dan piutang dagang meningkat
7. Korporasi mengambil kredit sampai batas maksimal untuk jangka waktu yang lama
8. Terdapat kelebihan persediaan yang signifikan
9. Terdapat peningkatan jumlah ayat jurnal penyesuaian pada akhir tahun buku

**b. Gejala tindak kecurangan karyawan**

1. Pembuatan ayat jurnal penyesuaian tanpa otorisasi manajemen dan tanpa rincian/penjelasan pendukung
2. Pengeluaran tanpa dokumen pendukung
3. Pencatatan yang salah/tidak akurat pada buku jurnal/besar
4. Penghancuran, penghilangan, pengrusakan dokumen pendukung pembayaran Kekurangan harga barang yang dibeli

### c. Pihak -pihak yang dirugikan

1. Para pemegang Saham Para pemegang saham sering kali menjadi korban utama akibat tindak kecurangan yang dilakukan oleh manajemen. Sebagai contoh untuk memberi gambaran agar seolah-olah hasil kinerja korporasi mengalami peningkatan, manajemen berusaha meningkatkan laba atau aktiva korporasi dengan cara melakukan *window dressing*
2. Investor Dalam hal ini seringkali para investor mengalami kerugian di pasar bursa berjangka ataupun pasar modal karena adanya tindak kecurangan yang dilakukan oleh manajemen selaku emiten, misalnya melalui praktek praktek *insider trading*.
3. Korporasi Dari sisi maupun baik internal maupun eksternal tindak kecurangan manajemen akan menjadikan korporasi sebagai korban.
4. Pelanggan/klien/Customer Pembuat keputusan suatu korporasi seringkali mengorbankan pelanggannya melalui iklan yang mengelabui dan menyesatkan

#### 2.2.4 Fraud Triangle Theory

Penelitian tradisional tentang kecurangan dilakukan pertama kali oleh Donald Crasey pada tahun 1950 yang menimbulkan pertanyaan mengapa kecurangan dapat terjadi. Hasil dari penelitian itu memunculkan faktor-faktor pemicu kecurangan yang saat ini dikenal dengan "*Fraud triangle*". *Fraud triangle* menjelaskan tiga faktor yang hadir dalam setiap situasi *fraud*:

1. **Pressure (Tekanan)**, yaitu adanya insentif/tekanan/kebutuhan untuk melakukan *fraud*. Tekanan dapat mencakup hampir semua hal termasuk gaya hidup, tuntutan ekonomi, dan lain-lain termasuk hal keuangan dan non keuangan. *Pressure* (Tekanan) menyebabkan seseorang melakukan kecurangan. Tekanan dapat berupa bermacam-macam termasuk gaya hidup, tuntutan ekonomi, dan lain-lain. Tekanan paling sering datang dari adanya tekanan kebutuhan keuangan. Kebutuhan ini seringkali dianggap kebutuhan yang tidak dapat dibagi dengan orang lain untuk bersama-sama menyelesaikannya sehingga harus diselesaikan secara tersembunyi dan pada



akhirnya menyebabkan terjadinya kecurangan. . Tekanan keuangan memiliki dampak yang besar pada motivasi karyawan dan dianggap jenis yang paling umum dari tekanan. Secara khusus, sekitar 95% dari semua kasus penipuan telah dipengaruhi oleh tekanan keuangan.

2. **Opportunity (Peluang)**, yaitu situasi yang membuka kesempatan untuk memungkinkan suatu kecurangan terjadi. Adanya peluang memungkinkan terjadinya kecurangan. Peluang tercipta karena adanya kelemahan pengendalian internal, ketidakefektifan pengawasan manajemen, atau penyalahgunaan posisi atau otoritas. Kegagalan untuk menetapkan prosedur yang memadai untuk mendeteksi aktivitas kecurangan juga meningkatkan peluang terjadinya kecurangan. Dari tiga faktor risiko kecurangan (*pressure*, *opportunity* dan *rationalization*), peluang merupakan hal dasar yang dapat terjadi kapan saja sehingga memerlukan pengawasan dari struktur organisasi mulai dari atas. Organisasi harus membangun adanya proses, prosedur dan pengendalian yang bermanfaat dan menempatkan karyawan dalam posisi tertentu agar mereka tidak dapat melakukan kecurangan dan efektif dalam mendeteksi kecurangan
3. **Rationalization (Rasionalisasi)**, yaitu adanya sikap, karakter, atau serangkaian nilai-nilai etis yang membolehkan pihak-pihak tertentu untuk melakukan tindakan kecurangan, atau orang-orang yang berada dalam lingkungan yang cukup menekan yang membuat mereka merasionalisasi tindakan *fraud*. Rasionalisasi adalah komponen penting dalam banyak kecurangan (*fraud*). Konsep ini menunjukkan bahwa pelaku harus merumuskan beberapa jenis rasionalisasi diterima secara moral sebelum terlibat dalam perilaku yang tidak etis. Rasionalisasi mengacu pada pembenaran bahwa perilaku tidak etis adalah sesuatu yang lain dari kegiatan kriminal. Jika seseorang tidak bisa membenarkan tindakan tidak etis, tidak mungkin bahwa ia akan terlibat dalam penipuan. Rasionalisasi menyebabkan pelaku kecurangan mencari pembenaran atas perbuatannya. Rasionalisasi merupakan bagian dari *fraud triangle* yang paling sulit diukur.

Pada dasarnya terdapat dua tipe kecurangan, yaitu eksternal dan internal. Kecurangan eksternal adalah kecurangan yang dilakukan oleh pihak luar terhadap suatu perusahaan/entitas, seperti kecurangan yang dilakukan oleh pelanggan terhadap usaha, wajib pajak terhadap pemerintah dan lainnya. Kecurangan internal adalah tindakan tidak legal dari karyawan, manajer dan eksekutif terhadap perusahaan tempat ia bekerja. *Association of Certified Fraud Examination* (ACFE-200) mengategorikan kecurangan dalam tiga kelompok yaitu: (1) kecurangan laporan keuangan (*financial statement fraud*), kecurangan yang dilakukan oleh manajemen dalam bentuk salah saji material laporan keuangan yang merugikan investor dan kreditor. Kecurangan ini bersifat financial atau kecurangan non financial, (2) penyalahgunaan aset, penyalahgunaan aset dapat digolongkan ke dalam “kecurangan kas” dan kecurangan atas persediaan dan aset lainnya” serta pengeluaran-pengeluaran biaya secara curang, (3) korupsi (*corruption*), korupsi dalam kotak ini adalah pertentangan kepentingan (*conflic of interest*), suap (*bribery*), pemberian ilegal (*illegal gratuity*) dan pemerasan (*economic extortion*). *Internal Fraud* menurut Bank Indonesia (2007), adalah penyimpangan/kecurangan yang dilakukan oleh pengurus, pegawai tetap dan tidak tetap (*honorer* dan *outsourcing*) terkait dengan proses kerja dan kegiatan operasional Bank yang mempengaruhi kondisi keuangan Bank secara signifikan. Yang dimaksud dengan mempengaruhi kondisi keuangan Bank secara signifikan adalah apabila dampak penyimpangannya lebih dari Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

### 2.3 Corporate Governance

Sebenarnya konsep *corporate governance* bukanlah sesuatu yang baru, karena konsep ini telah ada dan berkembang sejak konsep korporasi mulai diperkenalkan di Inggris di sekitar pertengahan abad XIX (Solomon dan Solomon, 2004). Teori Korporasi pertama yang dikatakan sebagai teori induk dari berbagai teori mengenai korporasi adalah *Equity Theory*. Teori ini kemudian menurunkan berbagai teori lainnya, diantaranya *Entity Theory* yang kemudian menurunkan pula *Agency Theory* yang menjelaskan bagaimana hubungan kontraktual antara

pemilik perusahaan (*principal*) yang mendelegasikan pengambilan keputusan tertentu guna meningkatkan kesejahteraannya dengan pihak manajemen/pengelola (*agent*) yang menerima pendelegasian tersebut. *Agency Theory* inilah yang kemudian memberikan landasan model teoritis yang sangat berpengaruh terhadap konsep *good corporate governance* di berbagai perusahaan di seluruh dunia.

Berbagai peristiwa yang terjadi telah menjadikan *corporate governance* sebuah isu yang sangat penting di kalangan eksekutif, organisasi-organisasi, konsultan korporasi, akademisi, dan regulator (pemerintah) di berbagai belahan dunia. Isu-isu yang terkait dengan *corporate governance* seperti insider trading, transparansi, akuntabilitas, independensi, etika bisnis, tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility*), dan perlindungan investor telah menjadi ungkapan-ungkapan yang lazim diperbincangkan dikalangan para pelaku usaha.

Corporate governance juga telah menjadi salah satu isu paling penting bagi pelaku usaha di Indonesia. Sentralisasi isu *corporate governance* ini dilatarbelakangi beberapa permasalahan yang terkait dengan tren di industri pasar modal, korporasi, pasar audit, tuntutan akan transparansi dan independensi, dan krisis keuangan Asia. (Tjager et al. 2003).

#### 1. Perkembangan Industri Pasar Modal

Tidak dapat disangkal industri pasar modal telah menjadi salah satu barometer penting perekonomian suatu negara. Melalui industri ini lahir *public listed companies* yakni perusahaan-perusahaan yang diizinkan untuk menawarkan saham mereka kepada publik setelah proses *Initial Public Offering* (IPO) atau Go Public. Dengan sistem ini, para pemodal atau investor kecil dapat turut memiliki saham perusahaan terbuka. Namun industri pasar modal juga memunculkan banyak permasalahan mendasar. Sesuai dengan fungsinya, pasar modal juga mengubah nilai ekonomi suatu perusahaan menjadi nilai finansial (nilai pasar dari saham suatu perusahaan). Dan dengan sejumlah alasan, nilai finansial sebuah perusahaan terbuka dapat dicitrakan jauh diatas, atau sebaliknya terjerumus ke bawah dari nilai ekonomi yang sesungguhnya. Hal ini melahirkan tuntutan agar perusahaan-perusahaan

bersifat terbuka terutama agar kepentingan para pemegang saham minoritas (*minority shareholders*), terlindungi dengan semestinya. Penerapan prinsip *good corporate governance* (GCG), yang didukung dengan regulasi yang memadai, akan mencegah berbagai bentuk overstated, ketidakjujuran dalam *financial disclosure* yang merugikan para stakeholders, misalnya karena ekspektasi yang jauh melampaui kinerja perusahaan yang sesungguhnya (Kesuma, 2005). Perkembangan lain adalah tumbuhnya institusional investor seperti perusahaan-perusahaan investasi, perbankan, dana pensiun, dan lain-lain yang memiliki pengaruh terhadap korporasi, baik melalui partisipasi formal para pemegang saham berupa hubungan langsung dengan dewan komisaris atau (*Board of Comisioners*) atau bahkan dengan melakukan litigasi terhadap dewan.

## 2. Perkembangan Korporasi

Selain perkembangan industri pasar modal, perkembangan korporasi modern juga menjadi latar belakang perlunya *corporate governance*. Korporasi-korporasi modern telah berkembang menjadi kelompok-kelompok korporasi (konglomerasi) dengan skala dan kompleksitas yang tinggi. Dahulu para regulator mungkin tidak pernah membayangkan bahwa sebuah entitas korporasi dapat memiliki saham di perusahaan lain dan melakukan perdagangan melalui anak perusahaan dan associated company. Sering kali kelompok-kelompok perusahaan ini beroperasi secara internasional dan strukturnya dirancang untuk maksud-maksud yang terkait dengan masalah masalah hukum. Dalam banyak hal, pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *good corporate governance* mudah dan sering terjadi. Kecenderungan di banyak negara, termasuk Indonesia adalah privatisasi (secara sederhana, penjualan saham-saham publik milik pemerintah atau BUMN menjadi korporasi swasta yang menguntungkan melalui listing di pasar modal). Tren ini cukup mengangkat isu reformasi *corporate governance*.

### 3. Perkembangan Pasar Audit

Pasar audit yang semakin global dan kompetitif, standar akuntansi yang semakin kompleks, dan berbagai tuntutan disclosure lainnya di seluruh dunia ikut pula mendorong reformasi *corporate governance*. Profesi audit dari para akuntan ini, memainkan peranan yang sangat penting karena mereka memverifikasi kejujuran informasi yang mendasari berbagai transaksi. Tanpa Kompleksitas bank terhadap kebenaran kondisi keuangan suatu perusahaan, maka investor akan ragu untuk membeli saham pada suatu perusahaan terbuka, dan pasar akan sulit tercipta. Tetapi para auditor atau akuntan ini memiliki tanggung jawab yang terbagi atau bahkan ambigu, di satu sisi mereka harus bekerja untuk perusahaan yang membayar mereka, di sisi lain mereka harus memperhatikan kepentingan para investor yang bergantung sepenuhnya kepada kebenaran laporan mereka.

### 4. Tuntutan akan Transparansi dan Independensi

Tuntutan akan transparansi dan independensi ini terlihat dari tuntutan agar perusahaan memiliki lebih banyak komisaris independen yang mengawasi tindakan-tindakan para eksekutif. Permasalahan seputar adanya “*vested interest*” para komisaris independen atau lemahnya posisi mereka dibandingkan” orang dalam”, sehingga menyulitkan independensinya, dapat ditopang dengan adanya komite-komite, termasuk komite audit, yang anggotanya juga harus terdiri dari orang-orang yang independen.

### 5. Krisis keuangan Asia (1997-1998)

Era pasar bebas yang secara formal dimulai dengan terbentuknya *World Trade Organization (WTO)* di tahun 1994, diikuti krisis keuangan di berbagai kawasan, dimulai dengan krisis keuangan di Meksiko (1995), kemudian krisis keuangan Thailand (1997), yang berubah menjadi krisis keuangan Asia. Karena krisis serupa melanda negara-negara Asia lainnya yang dikenal sebagai pencipta economic miracle Indonesia, Malaysia, Jepang, Korea, Hongkong, dan Singapura. Krisis keuangan yang melanda Asia tahun 1997-

1998 ini dipandang sebagai akibat lemahnya praktik *good corporate governance* di negara Asia. Kondisi-kondisi yang relatif sama di negara-negara tersebut antara lain hubungan erat antara pemerintah dengan pelaku usaha, konglomerasi dan monopoli, proteksi, subsidi, dan intervensi pasar membuat negara-negara tersebut tidak siap memasuki era globalisasi (internasionalisasi pasar) dan pasar terbuka (*free market*). Berbagai lembaga donor internasional kemudian memasukkan persyaratan reformasi *corporate governance* bagi negara-negara yang dilanda krisis ini.

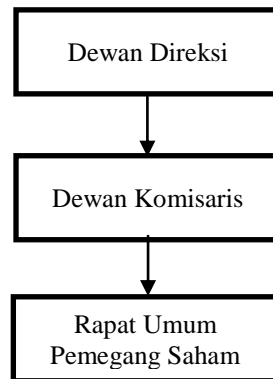
Dari *agency theory* tersebut maka kajian teoritis mengenai *corporate governance* mulai muncul di akhir tahun 1980-an. Forum for *Corporate governance in Indonesia* (2002) memberikan definisi *corporate governance* sebagai “seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan”.

Tujuan *corporate governance* ialah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (stakeholders). *Organization For Economic Cooperation And Development (OECD)* (2002) mendefinisikan *corporate governance* sebagai suatu struktur dimana para pemegang saham, komisaris dan manajer menyusun tujuan-tujuan perusahaan dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut serta mengawasi kinerja. Sedangkan menurut keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN), *Corporate governance* adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan *stakeholder* lainnya, berlandaskan peraturan perundangan dan nilai-nilai etika.

Dari beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa *corporate governance* pada dasarnya adalah suatu sistem, prosedur, dan seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terutama dalam arti sempit hubungan antara pemegang saham, dewan komisaris dan dewan direksi untuk tercapainya tujuan organisasi. *Corporate governance* dimaksudkan untuk mengatur hubungan-hubungan ini dan mencegah terjadinya kesalahan-kesalahan signifikan dalam strategi korporasi dan untuk memastikan bahwa kesalahan yang terjadi dapat diperbaiki dengan segera.

### **2.3.1 Jenis-jenis *Corporate governance* dan Board Structure**

Dari isu *corporate governance* menyusul berbagai perkembangan industri pasar modal, korporasi, profesi audit, dan krisis keuangan serta konsep dan definisi mengenai *corporate governance* dan korporasi diatas akan membawa ke suatu perusahaan mengenai beberapa jenis *corporate governance* dan alternatif board structure yang ada dan bagaimana penerapan di Indonesia yang berbasis *two-tier board system*. Ada beberapa jenis sistem *corporate governance* yang berkembang di berbagai negara. Hal ini mencerminkan adanya perbedaan tradisi budaya, rangka hukum, praktik bisnis, kebijakan, dan lingkungan ekonomi-institusional dimana sistem-sistem yang berbeda tersebut berkembang. Setiap sistem memiliki kekuatan dan kelemahan, dan berbagai usaha telah dilakukan untuk mendalami faktor-faktor apa yang membuat suatu sistem *corporate governance* efektif dan dalam kondisi seperti apa, dengan tujuan agar negara-negara yang saat ini sedang dalam keadaan transisi dari perekonomian komando menuju perekonomian pasar dapat memiliki panduan yang memadai. Pembahasan mengenai berbagai sistem *corporate governance* didominasi oleh dua isu penting yaitu apakah perusahaan harus dikelola dengan single board system atau two board system dan apakah para anggota dewan sebaiknya terdiri atas para “outsiders” atau lebih terkonsentrasi “insiders” termasuk misalnya sejumlah kecil institusi keuangan yang memberi pinjaman kepada perusahaan, perusahaan lain yang memiliki hubungan perdagangan dengan suatu perusahaan, karyawan, manajer, dan lain-lain (Tjager et al, 2003).

**Tabel 2.1 Struktur Umum Suatu Perusahaan**

Sumber: FCGI, 2002

Pembahasan mengenai board of structure ini sangat penting karena hal ini akan memperlihatkan bagaimana seluruh peran dan fungsi dalam organisasi saling berhubungan dan bekerja serta bagaimana berbagai kepentingan dari para stakeholders terlindungi.

#### 1. Single Board System dan Two Board System

Model board structure perusahaan-perusahaan di Inggris dan Amerika serta negara-negara lain yang dipengaruhi langsung oleh model Anglo-Saxon, pada umumnya berbasis single-board system dimana keanggotaan dewan komisaris dan dewan direksi tidak dipisahkan. Dalam model ini anggota dewan komisaris juga merangkap anggota dewan direksi dan kedua dewan ini ditunjuk sebagai board of directors. (Hunger dan Wheelen, 2003). Perusahaan-perusahaan di Indonesia pada umumnya berbasis two-tier board system atau two board system seperti kebanyakan perusahaan di Eropa. Secara konseptual model ini dengan tegas memisahkan keanggotaan dewan yakni antara keanggotaan dewan komisaris sebagai pengawas dan dewan direksi sebagai eksekutif korporasi. Pada umumnya undang-undang perusahaan di seluruh dunia yang menggunakan model single-board system tidak membedakan berbagai style dan titles direktur. Semua direktur, yang telah ditunjuk secara sah oleh para pemegang saham, bertanggungjawab atas governance perusahaan. Namun dalam praktik, harus dibedakan antara para direktur yang



menempati posisi manajemen dan para komisaris yang mengawasi (oversight) mereka.

Masyarakat Eropa (Uni Eropa) semula mengusulkan agar two-tier board ini diterapkan perusahaan-perusahaan di seluruh negara anggota. Namun usul ini ditolak oleh Inggris dan Amerika Serikat serta perusahaan-perusahaan mereka di Eropa. Pemikiran yang kemudian banyak diterima adalah menerapkan two-tier board system maupun single-board system dengan catatan lebih banyak melibatkan *outside directors* (semacam komisaris independen) serta pilihan lainnya adalah single-board system dengan badan perwakilan karyawan (*statutory employee council*).

## 2. Pemegang Saham, Dewan Komisaris dan Dewan Direksi

Saat ini Indonesia telah memiliki Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan pedoman *Good corporate governance* yang disusun oleh Komite Nasional Kebijakan *Corporate governance* yang mengatur tentang pemegang saham, dewan komisaris, dan dewan direksi (Tjager et al. 2003). Dalam pedoman tersebut disebutkan antara lain bahwa hak pemegang saham harus dilindungi, dan pemegang saham yang memiliki kepentingan di dalam perusahaan harus menyadari tanggung jawabnya saat ia menggunakan pengaruhnya atas manajemen. Regar (2001) menyatakan bahwa sebagai perorangan setiap pemegang saham mempunyai hak-hak tertentu yang dijamin oleh Undang-undang dan keputusannya sebagai perorangan tidak mempunyai arti terhadap perseroan dan besarnya hak masing-masing pemegang saham ditentukan oleh jumlah saham yang dimilikinya. Oleh sebab itu maka pemegang saham mayoritas yang memiliki jumlah saham yang besar mempunyai hak dan suara yang paling menentukan dalam mengambil keputusan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) atau General Meeting of the *Shareholders* (GMOS).

Para pemegang saham atau investor turut serta dalam keuntungan perusahaan tanpa harus bertanggung jawab atas operasional perusahaan. Dalam RUPS

para pemegang saham akan mengangkat suatu dewan yakni dewan komisaris yang memiliki kewajiban hukum untuk mewakili dan melindungi pemegang saham, melalui RUPS ini pula kinerja Dewan Komisaris dinilai.

Menurut undang-undang komisaris melakukan pengawasan terhadap pengelolaan perusahaan yang dilakukan oleh direksi dan juga memberikan nasihat. Pengawasan diartikan sebagai tindakan untuk memastikan bahwa direksi melaksanakan fungsinya sebagaimana yang diamanatkan menurut peraturan, anggaran dasar dan keputusan dewan komisaris maupun RUPS dengan melihat kepentingan semua stakeholders. Namun demikian, undang-undang menyebutkan bahwa dalam anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada komisaris untuk memberikan persetujuan atau bantuan kepada direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu yang sebenarnya termasuk bidang kepengurusan. Tetapi secara umum, tugas dan fungsi dewan komisaris bukan dalam bidang kepengurusan. Apabila dewan komisaris diperkenankan untuk melakukan fungsi kepengurusan secara terus-menerus, hal ini adalah bertentangan dengan undang-undang dan juga prinsip manajemen yang sehat yang menggabungkan fungsi pengawasan dengan fungsi pengelolaan. (Regar, M.H. 2001). Direksi yang dalam hal ini bertugas mengelola perusahaan diwajibkan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada pemegang saham melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Dalam hal ini ia dilarang untuk mengambil keuntungan dari pengelolaan perusahaan selain dari gaji, tunjangan, dan kompensasi berbasis saham yang diterimanya berdasarkan keputusan RUPS.

### **2.3.2 Prinsip-Prinsip Dasar *Good Corporate Governance***

Seiring dengan tumbuhnya perekonomian global, tumbuh pula kesadaran akan arti penting *corporate governance*, dan hal ini tidak terbatas bagi pasar-pasar yang sedang tumbuh atau perekonomian yang dalam proses transisi. Semua negara saat ini berkepentingan untuk memperbaiki cara perusahaan-perusahaan mereka bekerja. Perekonomian yang paling maju sekalipun saat ini sedang tengah membahas, dan mengupayakan praktik-praktik *governance* yang baik. Bagi

negara-negara di Asia dimana praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) menjalar secara sistematis dan menjadi semacam budaya. Konglomerasi yang dijalankan oleh kelompok-kelompok kepentingan yang memiliki link dengan institusi-institusi keuangan yang besar bahkan dengan negara, menutup kemungkinan bagi pengawasan pihak luar. Para konglomerat, dengan memanfaatkan koneksi tingkat tinggi mereka dan jaminan pemerintah dapat mengakses hutang dari luar tanpa melalui proses kontrol yang memadai. Sementara para investor, kreditor, para pemegang saham minoritas baik dari dalam maupun dari luar negeri tidak diberi kewenangan untuk memonitor perusahaan. Semua ini dikarenakan tiadanya transparansi, fairness, dan akuntabilitas telah menghasilkan iver-investment yang menjerat korporasi-korporasi ini dan menghancurkan Kompleksitas bank pasar yang berujung pada krisis keuangan di sepanjang tahun 1997-1998. (Simanjuntak. 2001)

Terdapat beberapa prinsip-prinsip dasar corporate governance, yang dikembangkan oleh: OEDC (*Organization of Economic Corporation and Development*), MENEG BUMN, FCGI (*Forum For Corporate governance* in Indonesia), BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan). Prinsip-prinsip dasar tersebut diharapkan menjadi titik rujukan bagi para regulator (pemerintah) dalam membangun frame work bagi penerapan corporate governance. Bagi pelaku usaha dan pasar modal prinsip-prinsip tersebut dapat dijadikan guidance atau pedoman dalam menerapkan best practices bagi peningkatan nilai (*valuation*) dan *sustainability* perusahaan.

#### 1. Kewajaran / Keadilan (Fairness)

Prinsip ‘Keadilan atau Kewajaran’ ini dapat diartikan sebagai upaya dan tindakan yang tidak membeda-bedakan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap organisasi atau perusahaan terkait. Dengan konsep korporasi, maka terdapat pemisahan antara pemegang saham atau pemilik dan manajemen yang bertindak sebagai pengelola perusahaan (dalam *Agency Theory*, pihak pertama disebut Principal, sedang pihak kedua disebut Agent). Manajemen bertugas untuk mengelola perusahaan guna meningkatkan

kesejahteraan para pemilik perusahaan. Namun sejalan dengan sifat-sifat manusia, manajemen mungkin saja bertindak kearah yang lebih mengutamakan kepentingannya dibandingkan dengan kepentingan para pemegang saham. Selanjutnya dengan berkembangnya pasar modal di dunia, akhirnya muncul para pemegang saham yang hanya memiliki sejumlah kecil saham di dalam perusahaan (disebut pemegang saham minoritas) dan pemegang saham asing yang secara otomatis memiliki akses dan kekuatan yang lebih kecil dibandingkan dengan kelompok mayoritas.

Prinsip fairness ini harus menjamin adanya perlakuan yang setara (adil) terhadap semua pihak terkait, terutama para pemegang saham minoritas maupun asing. Untuk dapat terlaksananya prinsip ini diperlukan ketersediaan peraturan yang melindungi kepentingan para pemegang saham minoritas maupun asing, membuat pedoman perilaku perusahaan dan atau kebijakan-kebijakan yang melindungi korporasi terhadap perlakuan buruk orang dalam (Tjager dkk. 2003). Penetapan tanggung jawab dewan komisaris, direksi, kehadiran komisaris independen, dan komite audit, serta penyajian informasi (terutama laporan keuangan) dalam pengungkapan penuh merupakan perwujudan dari prinsip keadilan/kewajaran ini.

## 2. Transparansi (Transparency)

Keputusan Menteri Negara BUMN tahun 2002 mengartikan transparansi sebagai keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan. Jadi dalam prinsip ini, para pemegang saham haruslah diberi kesempatan untuk berperan dalam pengambilan keputusan atas perubahan-perubahan mendasar dalam perusahaan dan dapat memperoleh informasi yang benar, akurat, dan tepat waktu mengenai perusahaan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa prinsip ini tidak menghendaki berbagai pihak yang berkepentingan menjadi tersesatkan atau tidak akan membuat kesimpulan atau keputusan yang salah mengenai perusahaan.

Hak-hak para pemegang saham yang harus diinformasikan dengan benar dan tepat pada waktunya mengenai perusahaan, dapat ikut berperan serta dalam

pengambilan keputusan mengenai perubahan-perubahan yang mendasar atas perusahaan, dan turut memperoleh bagian dari keuntungan perusahaan.

Dalam praktik, perusahaan seharusnya berkewajiban mengungkapkan berbagai transaksi penting yang berkaitan dengan perusahaan, seperti kontrak kerja yang bernilai tinggi dengan perusahaan lain, resiko-resiko yang dihadapi dan rencana/kebijakan perusahaan yang akan dijalankan. Selain itu, perusahaan seharusnya juga berkepentingan untuk menyampaikan kepada semua pihak terkait informasi mengenai struktur kepemilikan perusahaan serta perubahan-perubahan yang terjadi. Para pemain pasar modal tentu akan bereaksi secara negatif bila mereka menilai bahwa tingkat transparansi ini rendah dan begitu pula sebaliknya. Oleh sebab itu konsep *good corporate governance* harus menjamin pengungkapan yang cukup, akurat dan tepat waktu terhadap seluruh kejadian penting yang berhubungan dengan perusahaan termasuk di dalamnya mengenai kondisi keuangan, kinerja, struktur kepemilikan dan pengaturan perusahaan. Prinsip ini diwujudkan antara lain dengan mengembangkan sistem akuntansi yang berbasis standar akuntansi dan best practices yang menjamin adanya laporan keuangan dan pengungkapan yang berkualitas, mengembangkan teknologi informasi dan sistem informasi manajemen untuk menjamin adanya pengukuran kinerja yang memadai dan proses pengambilan keputusan yang efektif, mengembangkan enterprise risk management yang memastikan bahwa semua resiko signifikan telah diidentifikasi, diukur, dan dapat dikelola pada tingkat toleransi yang jelas, mengumumkan jabatan yang kosong secara terbuka.

### 3. Akuntabilitas (Accountability)

Akuntabilitas dapat diartikan sebagai kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif. OECD menyatakan bahwa prinsip ini berhubungan dengan tersedianya sistem yang mengendalikan hubungan antara organ-organ yang ada dalam perusahaan. Selanjutnya prinsip akuntabilitas ini dapat diterapkan dengan mendorong agar seluruh organ perusahaan menyadari tanggung jawab, wewenang, hak dan kewajiban mereka masing-masing.

*Corporate governance* harus menjamin perlindungan kepada pemegang saham khususnya pemegang saham minoritas dan asing serta pembatasan kekuasaan yang jelas di jajaran direksi.

Realitas dari prinsip ini dapat berupa pendirian dan pengembangan komite audit yang dapat mendukung terlaksananya fungsi pengawasan dewan komisaris, juga perumusan yang jelas terhadap fungsi audit internal. Khusus untuk bidang akuntansi, penyiapan laporan keuangan yang sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku serta diterbitkan tepat waktu juga jelas merupakan perwujudan dari prinsip akuntabilitas ini.

#### 4. Pertanggungjawaban (Responsibility)

OECD menyatakan bahwa prinsip tanggung jawab ini menekankan pada adanya sistem yang jelas untuk mengatur mekanisme pertanggungjawaban perusahaan kepada shareholder dan stakeholder. Hal ini dimaksudkan agar tujuan yang hendak dicapai dalam *good corporate governance* dapat direalisasikan, yaitu untuk mengakomodasikan kepentingan dari berbagai pihak yang berkaitan dengan perusahaan seperti masyarakat, pemerintah, asosiasi bisnis, dan sebagainya.

Prinsip tanggung jawab ini juga berhubungan dengan kewajiban perusahaan untuk mematuhi semua peraturan hukum yang berlaku, termasuk juga prinsip-prinsip yang mengatur tentang penyusunan dan penyampaian laporan keuangan perusahaan. Setiap peraturan dan ketentuan hukum yang berlaku tentu akan diikuti dengan sanksi yang jelas dan tegas. Selain itu juga harus diingat bahwa ketentuan yang dibuat tentu antara lain bertujuan agar kepentingan pihak tertentu terutama masyarakat tidak dirugikan. Oleh karena itu kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku akan dapat menghindarkan perusahaan dari sanksi hukum sebagaimana diatur dalam peraturan terkait, dan juga sanksi moral dari masyarakat.

Keempat prinsip sebagaimana diuraikan diatas, kemudian dijabarkan kedalam lima aspek utama yang terdiri dari: 1) hak-hak pemegang saham; 2) perlakuan yang merata (sama) terhadap pemegang saham; 3) peranan pemegang saham yang harus diakui; 4) pengungkapan yang akurat dan tepat waktu; dan 5) tanggung

jawab dewan. Secara keseluruhan terdapat berbagai pihak yang terkait dalam pelaksanaan *good corporate governance* yang terdiri dari pemegang saham, investor, karyawan dan manajer, pemasok dan rekanan bisnisnya, masyarakat setempat, pemerintah, institusi bisnis, media, akademisi, dan pesaingnya. Masing-masing pihak ini memainkan peran-peran tertentu dalam aplikasi *good corporate governance*. Dalam hal ini perusahaan harus mampu mengakomodasikan kepentingan para pihak (stakeholder) tersebut. Dengan two-tier system yang dianut oleh sistem korporasi di Indonesia, maka peranan para pemegang saham akan dilaksanakan oleh dewan komisaris yang menjalankan fungsi pengendalian.

### **2.3.3 Corporate governance di Indonesia**

Ditinjau dari segi hukum Indonesia mengenai corporate governance, kita mengacu pada Undang-undang tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang tentang BUMN dan Undang-undang Pasar Modal. Undang-undang RI nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) merupakan kerangka paling penting bagi perundang-undangan yang ada mengenai *corporate governance* di Indonesia. Berdasarkan hasil survey bank dunia tahun 2007, dari total 175 negara yang di survey, Indonesia berada pada urutan 135, turun 4 peringkat dibandingkan tahun lalu. Peringkat penerapan *good corporate governance* di Indonesia pun berada pada peringkat terendah dibanding Jepang, Taiwan, Korea, Thailand, dan Malaysia. ([www.inilah.com](http://www.inilah.com), 2008)

Reformasi corporate governance dipandang menentukan bagi keberhasilan berbagai upaya perbaikan dan berpengaruh terhadap kelanjutan bantuan keuangan dari badan-badan donor internasional seperti World Bank, International Monetary Fund (IMF), dan Asia Development Bank (ADB). Dan dilihat dari kebutuhan dunia usaha akan Kompleksitas bank investor yang menuntut adanya *corporate governance* berdasarkan prinsip-prinsip dan praktik-praktik yang diterima secara internasional (international best practice) maka terbentuknya Komite Nasional mengenai kebijakan *corporate governance* (National Committee on *Corporate governance* / NCCG) di bulan Agustus 1999 merupakan suatu tonggak penting dalam sejarah perkembangan GCG di

Indonesia. National Committee on *Corporate governance* dimaksudkan untuk memprakarsai dan memantau perbaikan di bidang *corporate governance* di Indonesia.

Selain itu ada beberapa program atau inisiatif penting lain yang merupakan tonggak penting penerapan *corporate governance* di Indonesia antara lain:

1. Dikeluarkannya beberapa acuan pelaksanaan *corporate governance* di BUMN, oleh kantor kementerian BUMN yang mewajibkan BUMN untuk menerapkan *good corporate governance*, antara lain Kepmen BUMN No. 103, 3 Juli 2002 mengenai pembentukan Komite Audit, Surat Edaran Menteri BUMN no. 106, 17 April 2002 mengenai kebijakan penerapan *corporate governance*, Kepmen BUMN No. 23 tahun 2000, 31 Mei 2000 mengenai pengembangan praktik *good corporate governance* dalam perusahaan perseroan, Kepmen BUMN No. 117, 1 Agustus 2002 mengenai Penerapan Praktik *good corporate governance* pada BUMN.
2. Dikeluarkan keputusan Direksi BEJ Kep.339/BEJ/07-2001 yang mengharuskan semua perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Jakarta memiliki Komite Audit.
3. Dikeluarkannya Surat Edaran Badan Pengawas Pasar Modal No. SE-03/PM/2000 yang merekomendasikan perusahaan-perusahaan publik untuk memiliki Komite Audit.

#### **2.3.4 Pelaksanaan *Good corporate governance* Bagi Bank**

Bank wajib melaksanakan prinsip-prinsip *good corporate governance* dalam setiap kegiatan usahanya pada seluruh tingkatan atau jenjang organisasi. Yang dimaksud dengan seluruh tingkatan atau jenjang organisasi adalah seluruh pengurus dan karyawan bank mulai dari dewan komisaris dan direksi sampai dengan pegawai tingkat pelaksana. Sesuai peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006, Pelaksanaan prinsip-prinsip *good corporate governance* paling kurang harus diwujudkan dalam:



- a. Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab dewan komisaris dan direksi;
- b. Kelengkapan dan pelaksanaan tugas komite-komite dan satuan kerja yang menjalankan fungsi pengendalian intern bank;
- c. Penerapan fungsi kepatuhan, auditor internal dan auditor eksternal;
- d. Penerapan manajemen resiko, termasuk sistem pengendalian intern;
- e. Penyediaan dana kepada pihak terkait dan penyediaan dana besar;
- f. Rencana strategis bank;
- g. Transparansi kondisi keuangan dan non keuangan bank

Dewan komisaris wajib memastikan terselenggaranya pelaksanaan *good corporate governance* dalam setiap kegiatan usaha bank pada seluruh tingkatan atau jenjang organisasi, Dewan komisaris juga wajib melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab direksi, serta memberikan nasihat kepada direksi. Dalam melakukan pengawasan komisaris wajib mengarahkan, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan strategis bank. Bank Indonesia melalui Peraturan Bank Indonesia: no. 8/4/PBI/2006 menetapkan sebagai berikut:

Keanggotaan Dewan Komisaris.

- 1) Jumlah anggota dewan komisaris paling kurang 3 (tiga) orang dan paling banyak sama dengan jumlah anggota direksi
- 2) Paling kurang 1 (satu) orang anggota dewan komisaris wajib berdomisili di Indonesia
- 3) Dewan Komisaris dipimpin oleh Presiden Komisaris atau Komisaris Utama Komposisi Dewan Komisaris
- 4) Dewan Komisaris terdiri dari komisaris dan komisaris Independen
- 5) Paling kurang 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah anggota dewan komisaris adalah komisaris independen

Dalam rangka mendukung efektifitas pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, Dewan Komisaris wajib membentuk paling kurang:

- a. Komite Audit
- b. Komite Pemantau Resiko
- c. Komite Remunerasi dan Nominasi

#### Ketentuan tentang struktur dan keanggotaan komite

1. Anggota Komite Audit paling kurang terdiri dari  
Seorang komisaris independen. Seorang dari pihak independen yang memiliki keahlian di bidang keuangan atau akuntansi; dan Seorang dari pihak independen yang memiliki keahlian di bidang hukum atau perbankan
2. Komite audit diketuai oleh Komisaris Independen
3. Anggota direksi dilarang menjadi anggota Komite Audit
4. Komisaris Independen dan Pihak Independen yang menjadi anggota komite audit paling kurang 51% dari jumlah anggota komite audit
5. Anggota komite audit wajib memiliki integritas, akhlak, dan moral yang baik.

#### Tugas dan Tanggung Jawab Komite Audit:

- 2) Komite Audit melakukan pemantauan dan evaluasi atas perencanaan dan pelaksanaan audit serta pemantauan atas tindak lanjut hasil audit dalam rangka menilai kecukupan pengendalian intern termasuk kecukupan proses pelaporan keuangan
- 3) Komite Audit paling kurang melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap
  - a. Pelaksanaan tugas satuan kerja audit intern,
  - b. Kesesuaian pelaksanaan audit oleh Kantor Akuntan Publik dengan standar audit yang berlaku,
  - c. Kesesuaian laporan keuangan dengan standar akuntansi yang berlaku,
  - d. Pelaksanaan tindak lanjut oleh direksi atas hasil temuan satuan kerja audit intern, akuntan publik, dan hasil pengawasan Bank Indonesia guna memberikan rekomendasi kepada dewan komisaris
- 4) Komite audit wajib memberikan rekomendasi mengenai penunjukkan Akuntan Publik dan Kantor Akuntan Publik kepada dewan komisaris untuk disampaikan kepada Rapat Umum Pemegang Saham.

### 2.3.5 Kualitas Pelaksanaan Good Corporate Governance

Bank Indonesia telah mengeluarkan ketentuan untuk menilai pelaksanaan *corporate governance* pada bank. Penilaian tersebut menghasilkan 5 (lima) peringkat pelaksanaan *corporate governance* bank.

Menurut Bank Indonesia (2007), penilaian terhadap pelaksanaan *corporate governance* pada industri perbankan di Indonesia, paling kurang harus diwujudkan dan difokuskan pada 11 (sebelas) faktor penilaian pelaksanaan *corporate governance* yang terdiri dari:

- 2) Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan komisaris;
- 3) Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab direksi;
- 4) Kelengkapan dan pelaksanaan tugas komite;
- 5) Penanganan benturan kepentingan;
- 6) Penerapan fungsi kepatuhan bank;
- 7) Penerapan fungsi audit intern bank;
- 8) Penerapan fungsi audit ekstern;
- 9) Fungsi manajemen resiko termasuk sistem pengendalian intern;
- 10) Penyediaan dana kepada pihak terkait dan debitur besar;
- 11) Transparansi kondisi keuangan dan non keuangan, laporan pelaksanaan *corporate governance* dan pelaporan internal; dan
- 12) Rencana strategis bank.

Adapun penilaian peringkat pelaksanaan *corporate governance* bank menurut Bank Indonesia (2007) dilakukan sebagai berikut:

- 1) Dari masing-masing faktor tersebut diturunkan ke dalam sub faktor/kinerja untuk penilaian faktor untuk menetapkan nilai peringkat pada masing-masing factor.
- 2) Melakukan pembobotan untuk masing-masing faktor tersebut dengan menggunakan persentase pembobotan
- 3) Nilai akhir dari masing-masing faktor diperoleh dengan mengalikan bobot persentase dengan hasil peringkat dari masing-masing factor

- 4) Penetapan nilai komposit dilakukan dengan menjumlahkan nilai akhir dari 11 (sebelas) faktor penilaian pelaksanaan corporate governance
- 5) Melakukan klasifikasi peringkat komposit pelaksanaan *corporate governance* bank yang ditetapkan sebagai berikut:

No	Nilai Komposit	Predikat Komposit
1	Nilai Komposit < 1,5	Sangat Baik
2	$1,5 \leq$ Nilai Komposit < 2,5	Baik
3	$2,5 \leq$ Nilai Komposit < 3,5	Cukup Baik
4	$3,5 \leq$ Nilai Komposit < 4,5	Kurang Baik
5	$4,5 \leq$ Nilai Komposit < 5	Tidak Baik

Sumber: Bank Indonesia

## 2.4 Ukuran (Size) Bank

Suatu ukuran yang menunjukkan besar kecil suatu perusahaan yang dapat dilihat dari total penjualan, rata-rata tingkat penjualan dan total aktiva. Ukuran yang didapat dari total aset yaitu aktiva lancar dan aktiva tetap. Menurut Widjaja (2009) total aset menggambarkan kemampuan dalam mendanai investasi yang menguntungkan dan kemampuan yang memperluas pasar serta memiliki prospek kedepan yang baik. Bank yang sehat diinterpretasikan dengan kualitas aset yang baik. Bank dengan kualitas aset yang baik lazimnya pendapatannya juga baik, akan tetapi besar aset yang dimiliki oleh bank tidak berarti jika seluruhnya merupakan aset beresiko. Bank yang memiliki jumlah aset yang besar didalamnya juga mempunyai pinjaman dalam bentuk valas sehingga berubah besar saat rupiah melemah. Ukuran perusahaan dalam penelitian ini adalah dengan menghitung dari total aset. Menurut *agency theory* adanya asimetri informasi antara manajemen (agent) dengan pemilik (*principal*) dapat memberikan kesempatan kepada manajer untuk melakukan manajemen laba, sehingga semakin besar manajemen laba perusahaan semakin besar pula ukuran perusahaan. Sebaliknya, semakin kecil manajemen laba maka semakin pula ukuran perusahaan tersebut.

## 2.5 Kompleksitas Bank

Pasal 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, menyebutkan pengertian Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat banyak.

Bank sebagai lembaga keuangan menjalankan kegiatan usahanya dengan menyimpan dana dari dan menyalurkannya kepada masyarakat serta menawarkan jasa-jasa keuangan guna kepentingan masyarakat itu sendiri. Kegiatan usaha bank menunjukkan kompleksitas dan sangat bergantung pada Kompleksitas bank masyarakat.

Bank sebagai lembaga keuangan menjalankan kegiatan usahanya dengan menyimpan dana dari dan menyalurkannya kepada masyarakat serta menawarkan jasa-jasa keuangan guna kepentingan masyarakat itu sendiri. Kegiatan usaha bank menunjukkan kompleksitas dan sangat bergantung pada Kompleksitas bank masyarakat. Kompleksitas usaha bank dapat dilihat dari kelengkapan kegiatan usaha yang dapat dilakukan bank, yang mencakup fungsi dasar Bank sebagai lembaga keuangan depository (depository financial institution) dan menyalurkannya dalam bentuk simpanan dan investasi sebagai bentuk fungsi intermediasi. Selain itu, sejalan dengan perkembangan dunia perbankan, bank dapat melakukan hampir seluruh fungsi-fungsi lembaga keuangan bukan bank (non depository financial institution), terutama kegiatan anjak piutang, pembiayaan konsumen, kartu kredit, hingga wali amanat. Kompleksnya kegiatan usaha tersebut di atas, menempatkan bisnis bank sebagai bisnis yang penuh risiko dan sekaligus juga mendatangkan keuntungan yang besar. Kompleksitas bank merupakan keragaman jenis transaksi/produk/jasa dan jaringan usaha.

## 2.6 Penelitian Terdahulu

Dalam rangka penentuan fokus penelitian, peneliti telah membandingkan dengan penelitian terdahulu guna mendukung materi yang akan dibahas. Terdapat beberapa penelitian yang telah membahas mengenai *Good Corporate Governanace* dan *Fraud* yakni:

**Tabel 2.2 Penelitian Terdahulu**

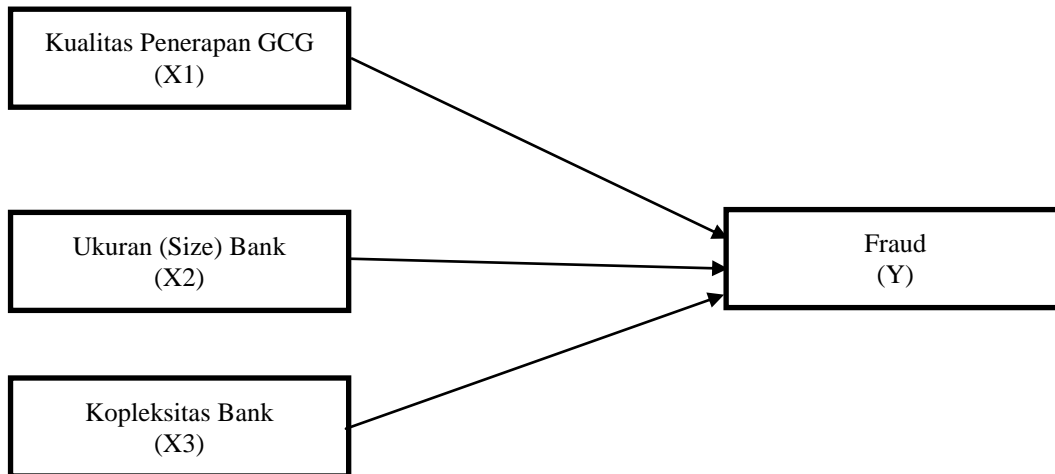
No	Penelitian	Judul	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Nidaul Hasanah (2015)	Pengaruh kualitas pelaksanaan good corporate governance, ukuran bank (size) dan kompleksitas bank terhadap fraud perbankan syariah periode 2011-2013	Independen: GCG (X1), Ukuran bank (X2), Kompleksitas (X3)  Variabel Dependen: Fraud (Y)	Variabel kualitas pelaksanaan GCG dan ukuran bank terbukti tidak berpengaruh terhadap <i>fraud</i> , sedangkan kompleksitas bank berpengaruh terhadap fraud.
2.	Besari (2009)	Pengaruh Kualitas Pelaksanaan <i>Good Corporate Governance</i> , Ukuran ( <i>Size</i> ) Dan Kompleksitas Terhadap <i>Fraud</i> (Kasus Pada Bank Umum 2007)	Variabel  Independen: GCG (X1), Ukuran bank (X2), Kompleksitas (X3)  Variabel Dependen: Fraud (Y)	Variabel kualitas pelaksanaan GCG dan kompleksitas bank terbukti berpengaruh negatif terhadap <i>fraud</i> pada level of significance kurang dari 5%. Sementara untuk ukuran ( <i>size</i> ) bank tidak terbukti berpengaruh terhadap fraud

No	Penelitian	Judul	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
3.	Julita Batara (2014)	Analisis Pengaruh Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Good corporate governance</i> Terhadap perilaku fraud pada PT Pegadaian (Persero) Studi Empiris Pada Pt Pegadaian (Persero) Kantor Wilayah Vi Makassar)	Variabel Dependen: Fraud  Variabel Independen: Prinsip-prinsip GCG	Penerapan prinsip – prinsip GCG Berpengaruh signifikan dalam mengendalikan perilaku fraud di PT Pegadaian (Persero) VI Makasar
4.	Go Rizal Gozali (2010)	Evaluasi Penerapan prinsip – prinsip <i>Good corporate governance</i> terhadap perilaku fraud pada lembaga perbankan nasional (studi empiris pada PT. Bank Mandiri)	Variabel Dependen: Fraud  Variabel Independen: Prinsip-prinsip GCG	Adanya peranan penting antara penerapan GCG terhadap perilaku fraud, degan menerapkan prinsip GCG maka perusahaan dapan menekan perilaku fraud

## 2.7 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan kesimpulan sementara dari tinjauan teoritis yang mencerminkan antar variabel yang sedang diteliti. Hal ini merupakan tuntutan untuk memecahkan masalah penelitian dan merumuskan hipotesis yang berbentuk alur yang dilengkapi dengan penjelasan kualitatif. Kerangka konseptual yang disusun menggambarkan pengaruh langsung antara variabel bebas dan terikat, yaitu antara Kualitas Pelaksanaan GCG (X1), Ukuran (X2), Kompleksitas Bank (X3) terhadap Fraud (Y). Dengan demikian kerangka konseptual pada penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2.3 Kerangka Pemikiran



## 2.8 Bangunan Hipotesis

### 2.8.1 Hubungan Kualitas Penerapan GCG Terhadap Fraud

Kualitas pelaksanaan *good corporate governance* berpengaruh terhadap fraud. Ambruknya Lehman Brothers dan Merrill Lynch, dua top di jagad bisnis investment banking dunia dikarenakan kasus transaksi derivatif yang terkait dengan *subprime mortgage*. Hal ini disebabkan kedua perusahaan tersebut tidak melaksanakan *corporate governance* dengan baik dan konsisten. Bukti menunjukkan banyak perusahaan besar seperti: Enron, WorldCom, Lehman dan “kawan-kawannya” itu mengabaikan prinsip-prinsip *corporate governance* yang menjunjung transparansi, akuntabilitas, tanggungjawab (pertanggungjawaban), independensi dan fairness (Sugiarsono, 2009). Dalam rangka meningkatkan kinerja bank, melindungi kepentingan stakeholders, dan meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta etika yang berlaku umum pada industri perbankan, diperlukan pelaksanaan *corporate governance*. Tjager (2003:4) yang menyatakan bahwa praktik GCG dapat meningkatkan nilai (*valuation*) perusahaan dengan meningkatkan kinerja keuangan mereka, mengurangi resiko yang mungkin dilakukan oleh dewan dengan keputusan-keputusan yang menguntungkan diri sendiri, dan umumnya GCG dapat meningkatkan kepercayaan investor. Penerapan *good corporate governance* juga



membuat pengelolaan perusahaan menjadi lebih fokus dan lebih jelas dalam pembagian tugas, tanggung jawab, dan pengawasannya. Dari penjelasan ini, maka hipotesis yang dibentuk adalah:

**H<sub>a</sub> : Terdapat Pengaruh Antara Kualitas Penerapan GCG Terhadap Fraud**

### 2.8.2 Hubungan Ukuran (Size) Bank Terhadap Fraud

Menurut *agency theory* adanya asimetri informasi antara manajemen (*agent*) dengan pemilik (*principal*) dapat memberikan kesempatan kepada manajer untuk melakukan manajemen laba, sehingga semakin besar manajemen laba perusahaan semakin besar pula ukuran perusahaan. Sebaliknya, semakin kecil manajemen laba maka semakin pula ukuran perusahaan tersebut.

Selain hal tersebut di atas, perlu dilakukan pula pengujian terhadap ukuran (*size*) bank dan pengaruhnya terhadap *fraud* yang terjadi di bank. Dalam hal ini, ukuran bank ditentukan oleh jumlah asset bank. Bank yang memiliki asset yang banyak semakin tinggi tingkat pengendalian internnya. Hal tersebut menyebabkan kejadian terlambat diketahui dan mendorong terjadinya *fraud*. Bank yang mempunyai jumlah asset sedikit kemungkinan terjadinya *fraud* semakin kecil. Dari penjelasan ini, maka hipotesis yang dibentuk adalah:

**H<sub>a</sub> : Terdapat Pengaruh Antara Ukuran (Size) Bank Terhadap Fraud**

### 2.8.3 Hubungan Kompleksitas Bank Terhadap Fraud

Kompleksitas bank mempengaruhi fraud. Bank yang dianggap memiliki ukuran dan kompleksitas yang tinggi antara lain apabila memenuhi salah satu kondisi berikut: (1) bank yang memiliki total aktiva sebesar Rp10.000.000.000.000,00 (sepuluh triliun rupiah); (2) bank yang aktif secara internasional yaitu bank yang memiliki kantor cabang di beberapa negara lain atau bank yang merupakan kantor cabang dari bank yang berkantor pusat di luar negeri; (3) bank yang memiliki 30 kantor cabang atau lebih; (4) bank yang memiliki 150.000 nasabah atau lebih; dan atau (5) bank yang memiliki tingkat keragaman yang tinggi dalam transaksi/produk/jasa.

Dalam penelitian ini, kompleksitas ditentukan dengan jumlah jaringan kantor bank. Bank yang mempunyai jumlah jaringan kantor banyak akan semakin komplek. Kompleksitas bank membutuhkan pengendalian yang tinggi. Dengan keterbatasan Satuan Kerja Audit Intern (SKAI) bank, tidak semua kantor bank dapat diperiksa setiap tahun. Hal tersebut menyebabkan kejadian fraud terlambat diketahui dan mendorong terjadinya fraud. Bank yang mempunyai jumlah kantor cabang sedikit kemungkinan terjadinya fraud kecil mengingat pemeriksaan rutin dilakukan sehingga terjadinya fraud cepat diketahui. Pemeriksaan intern SKAI tersebut merupakan salah satu pelaksanaan corporate governance. Bank yang mempunyai jumlah kantor cabang sedikit kemungkinan terjadinya *fraud* semakin kecil mengingat pemeriksaan rutin dilakukan sehingga terjadinya *fraud* cepat diketahui. Pemeriksaan intern oleh SKAI tersebut merupakan salah satu pelaksanaan GCG. Dari penjelasan ini, maka hipotesis yang dibentuk adalah:

**H<sub>a</sub> : Kompleksitas Bank Terdapat Pengaruh Kompleksitas Bank Terhadap Fraud**