

BAB II. TELAAH PUSTAKA DAN KERANGKA KONSEPTUAL PENELITIAN

Pada bab dibahas: 1) Kajian pustaka dan pendapat para pakar/pengamat untuk menganalisis kinerja sebuah bank dalam sistem perbankan nasional, dan 2) Analisis kinerja BC yang pernah dilakukan melalui penerapan teori ekonomi tradisional yang mengkaji kinerja keuangan fundamental perusahaan dan teori *systematically important bank (SIB)*.

Hasil analisa penelitian sebelumnya tersebut menunjukkan bahwa BC bukan bank yang berdampak sistemik terhadap sistem perbankan nasional. Hal ini menimbulkan fenomena terhadap permasalahan kinerja BC yang tidak berdampak sistemik tetapi diselamatkan oleh pemerintah pada saat krisis finansial global akhir tahun 2008. Timbulnya fenomena tersebut memunculkan sebuah kerangka konseptual penelitian yang menyebabkan timbulnya pendapat bahwa didalam penyelamatan sebuah bank bermasalah di Indonesia selain diperlukan kajian faktor ekonomi juga diperlukan kajian terhadap aspek non-ekonomi.

Penelusuran terhadap kajian pustaka dan pendapat para ahli/pengamat ekonomi terhadap kasus BC mengerucut kepada dua kategori pendekatan yaitu 1) Analisis secara eksternal, dan 2) Analisis secara internal BC dalam proses penyelamatan BC dari kebangkrutan untuk menyelamatkan perekonomian nasional. Analisis secara eksternal menggunakan pendekatan teori-teori keuangan dan analisis secara internal menggunakan pendekatan teori tata-kelola perusahaan yang baik dan benar.

Didalam bab ini diuraikan: 1) penerapan pendekatan teori tata-kelola perusahaan melalui teori *corporate governance* dan aspek-aspeknya dalam pengelolaan BC, 2) timbulnya tindakan kecurangan apabila tidak diterapkannya praktek *governance* yang sehat didalam sebuah perusahaan melalui tindakan *fraud*, 3) sistematika penelitian, kerangka berpikir teoritis dan kerangka berpikir sistematis yang menggunakan pendekatan teori ekonomi dan interdisiliner/terpadu dalam penentuan kebijakan sebuah bank gagal berdampak sistemik di Indonesia pada saat krisis finansial global tahun 2008.

2.1 Telaah Pustaka

2.1.1 Argumentasi Penelitian

Kategori pertama terhadap analisis kinerja BC didasarkan pada pandangan para ahli/pengamat dalam penentuan dampak sistemik kegagalan sebuah bank sampai penutupan bank pada saat situasi krisis finansial/ekonomi. Kajian tersebut menyajikan berbagai pandangan teori yang dapat dipergunakan sebagai dasar penentuan dampak sistemik sebuah kegagalan bank. Penelitian-penelitian tentang dampak sistemik perbankan menyimpulkan bahwa dampak sistemik perbankan disebabkan oleh terjadinya *market failure* sehingga menimbulkan krisis kepercayaan terhadap sistem perbankan nasional.

Jones (2004: 11) menyatakan bahwa para pelaku investasi akan mencari informasi yang tidak terbatas untuk dianalisis. Dalam hal ini, analisis yang dilakukan adalah analisis fundamentalnya. Analisis fundamental adalah

analisis yang didasarkan pada informasi data keuangan fundamental yang menjadi dasar pertimbangan bahan analisis.

Analisis sebuah kejadian yang melibatkan suatu perusahaan terbuka dilakukan berdasarkan pada laporan keuangan perusahaan melalui rasio-rasio keuangan perusahaan. Analisis nilai saham didasarkan pada data fundamental perusahaan yang berasal dari laporan keuangan perusahaan dan rasio-rasio keuangannya meliputi rasio rentabilitas, likuiditas dan solvabilitas (RLS). Daftar analisis fundamental perusahaan dan rumus-rumus rasio RLS beserta interpretasinya (Lampiran 2.1.).

Asumsi dasar pandangan ilmu ekonomi tradisional terhadap analisis fundamental perusahaan menjadi tolok ukur bagi pengambilan keputusan terhadap uji asumsi klasik fundamental perusahaan dan pengaruhnya terhadap pasar uang/sistem perbankan dan pasar saham nasional/internasional. Kategori kedua terhadap analisa kinerja BC didasarkan pada analisis dampak sistemik BC terhadap sistem perbankan nasional sesuai teori *systematically important bank* (SIB).

Slovick (2012) mengemukakan teori tentang *systematically important bank* didasarkan pada struktur permodalan bank yang menguasai *total assets* bank sebesar 70 % dari total keseluruhan *total assets* perbankan nasional. Perhitungan *total assets* perbankan nasional didasarkan pada rata-rata tertimbang, dimana struktur permodalan perbankan didasarkan pada jumlah saham bank di negara itu. Pada saat awal krisis ekonomi/finansial *risk weighted assets to total assets* (RWA/TA ratio – sesuai *Basel Accord*)
commit to user

diturunkan hingga mencapai angka 35% dari total keseluruhan *total assets* perbankan sebuah negara⁵. Data kelima-belas bank tersebut per posisi Oktober 2012 berikut permodalannya (*Tier 1*) dan rasio-rasio *Loans to Deposit Ratio*, Biaya Operasional/Pendapatan Operasional, *Net Interest Margin* dan *Non Performing Loans* dapat dilihat pada Lampiran 2.2.⁶

Ditinjau dari teori *systematically important bank* (SIB), BC bukanlah sebuah bank yang dapat dikategorikan sebagai bank yang berdampak sistemik jika mengalami kebangkrutan atau gagal bayar. Menurut teori SIB, penutupan BC tidak akan mempunyai dampak signifikan terhadap sistem perbankan nasional di Indonesia.

Kategori ketiga didalam kasus BC, pemerintah mengemukakan bahwa kegagalan bank tersebut ditengarai akan berdampak sistemik. Hal ini mempertimbangkan saat itu sedang terjadi krisis finansial/ekonomi dan adanya *rumours* sentimen pasar negatif yang akan mempengaruhi kredibilitas pemerintah jika terjadi penutupan sebuah bank dan menurunkan tingkat kepercayaan para investor individu di masyarakat. Dengan demikian, kemajuan teknologi informasi dan internet akan berpengaruh positif atau

⁵ Di Indonesia *systematically important bank* (SIB) terdiri dari 15 (lima belas) bank, baik milik pemerintah maupun swasta nasional dan swasta campuran, yang menguasai permodalan bank hampir sebesar 70% dari total permodalan bank di negara ini. Kelima-belas bank yang dikenal dengan bank yang kuat struktur permodalannya tersebut adalah: Bank Mandiri, BRI, BCA, BNI, Danamon, CIMB Niaga, BII, Panin Bank, Permata Bank, BTN, OCBC NISP, Bukopin, Bank Mega, BTPN dan UOB Indonesia.

⁶ Lampiran 2.2. menyajikan data lima-belas bank di Indonesia yang mempunyai potensi dampak sistemik jika mengalami permasalahan sebagai bank gagal. Apabila terjadi penutupan terhadap salah satu bank tersebut, akan timbul dampak sistemik perbankan nasional. Teori ini belum mengkaji secara mendetail apakah segi permodalan bank cukup untuk menentukan kriteria sistemik sebuah bank secara nasional tanpa mempertimbangkan jumlah jaringan/*network* kantor cabang bank maupun jumlah para nasabahnya. *commit to user*

negatif terhadap perilaku pasar keuangan/perbankan nasional khususnya dalam menyebarkan *rumours* sentimen positif maupun negatif di pasar uang.

Pada penelitian ini teori dasar yang melandasi pemikiran untuk melakukan penilaian apakah BC mempunyai dampak sistemik adalah aspek internal BC dalam menerapkan aturan-aturan manajemen perbankan. Penerapan aturan-aturan manajemen perbankan yang sehat sesuai tata-kelola perusahaan yang baik dan benar (*good corporate governance*) untuk menghindari tindakan kecuangan (*fraud*) dalam pengelolaan bank. Konsep pengelolaan bank yang sehat harus sesuai kerangka dasar Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dan tanpa pengaruh intervensi politik terhadap penyelamatan bank tersebut dari kebangkrutan.

Dalam hal ini kajian mendasar terhadap kinerja BC didasarkan pada faktor-faktor internal didalam BC, yaitu aspek CG dan *fraud*. Oleh karena itu penelitian terhadap aspek CG di BC dan kajian terhadap tindakan *fraud* yang terjadi di internal BC perlu dilakukan secara mendetail. Kajian terhadap pendekatan teori CG dan teori *fraud* maupun kaitan antar kedua aspek tersebut diuraikan berikut dibawah ini.

2.1.2 Teori *Corporate Governance* (CG)

Salah satu pilar yang menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah program peningkatan kualitas manajemen dan operasional perbankan yang salah satu tujuannya adalah meningkatkan *corporate governance*.

Corporate governance dianggap dapat mensupervisi dan memonitor manajemen, tidak hanya untuk mengurangi *agency cost* tetapi juga untuk meningkatkan *image* dan reputasi perusahaan di mata publik (Ho, Simon, Wong dan Shun, 2001). Semakin tingginya standar *corporate governance* yang didukung oleh kemampuan operasional handal diharapkan dapat meningkatkan kinerja perbankan⁷.

Dalam menjalankan sebuah perusahaan diperlukan tata kelola perusahaan (*corporate governance*) yang baik yang bertujuan untuk menjaga agar perusahaan tetap dapat bertahan dalam menjalankan aktifitasnya. Terdapat beberapa definisi mengenai *corporate governance*. *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (2001: 1) mendefinisikan *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.”

Definisi lain diungkapkan oleh OECD (2004) yang melihat *corporate governance* sebagai suatu sistem dimana sebuah perusahaan atau entitas bisnis

⁷ Kualitas *corporate governance* ditingkatkan dengan peraturan yang terkait CG, yaitu keberadaan Komisaris Independen telah diatur dalam PBI Nomor: 8/14/PBI/2006 pasal 5 yang menetapkan bahwa komposisi Komisaris Independen sekurang-kurangnya berjumlah 50% dari jumlah anggota Dewan Komisaris. Menurut Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor: 8/14/PBI/2006 Dewan Komisaris wajib menyelenggarakan rapat secara berkala sekurang-kurangnya empat kali dalam setahun. Berdasarkan PBI Nomor: 8/4/PBI/2006, keanggotaan komite audit sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) orang anggota. Seorang diantaranya merupakan Komisaris Independen perusahaan yang sekaligus merangkap sebagai Ketua Komite Audit. Dua anggota lainnya merupakan pihak ekstern yang independen, satu diantaranya memiliki keahlian dibidang keuangan, dan yang lainnya memiliki keahlian di bidang hukum.

diarahkan dan diawasi. Sesuai dengan pengertian tersebut, struktur *corporate governance* menjelaskan distribusi hak-hak dan tanggung jawab tiap-tiap pihak yang terlibat dalam sebuah bisnis, yaitu dewan komisaris dan direksi, manajer, pemegang saham, serta pihak-pihak lain yang terkait sebagai *stakeholders*.

Ho dan Wong (2001) mendefinisikan *corporate governance* sebagai sebuah cara yang efektif untuk menggambarkan hak dan tanggungjawab tiap-tiap kelompok *stakeholder* dalam sebuah perusahaan dimana transparansi merupakan indikator utama standar *corporate governance* dalam sebuah ekonomi.

Bukti menunjukkan lemahnya praktek *corporate governance* di Indonesia mengarah pada defisiensi pembuatan keputusan dalam perusahaan dan tindakan perusahaan (KPMG Forensic, 2013). *Corporate governance* merupakan konsep yang diajukan demi peningkatan kinerja perusahaan melalui supervisi atau monitoring kinerja manajemen dan menjamin akuntabilitas manajemen terhadap *stakeholder* berdasarkan pada kerangka peraturan. Konsep *corporate governance* diajukan demi tercapainya pengelolaan perusahaan yang lebih transparan bagi semua pengguna laporan keuangan.

Corporate governance merupakan salah satu elemen kunci dalam meningkatkan efisiensi ekonomis, yang meliputi serangkaian hubungan antara manajemen perusahaan, dewan komisaris, para pemegang saham dan *stakeholders* lainnya. *Corporate governance* juga memberikan suatu struktur yang memfasilitasi penentuan sasaran-sasaran dari suatu perusahaan, dan

sebagai sarana untuk menentukan teknik monitoring kinerja.

Corporate Governance (CG) atau tata kelola yang baik membantu terciptanya hubungan yang kondusif dan dapat dipertanggung-jawabkan antar elemen dalam perusahaan (dewan komisaris, dewan direksi, dan para pemegang saham) dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan. Dalam paradigma ini, dewan komisaris harus sudah tahu berada pada posisi pasti bahwa manajemen telah benar-benar bekerja demi kepentingan perusahaan sesuai strategi yang telah ditetapkan serta menjaga kepentingan para pemegang saham, yaitu untuk meningkatkan nilai ekonomis perusahaan. Demikian juga Komite audit mempunyai peran yang sangat penting dan strategis dalam hal memelihara kredibilitas proses penyusunan laporan keuangan seperti halnya menjaga terciptanya sistem pengawasan perusahaan yang memadai serta dilaksanakannya *corporate governance*.

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

krisis kepercayaan (*credibility gap*) dengan mengkaji kembali peranan masing-masing pengawas perusahaan dalam proses penyusunan tersebut⁸.

Rujukan-rujukan tentang praktek-praktek terbaik sudah tersedia luas. Misalnya, melalui FCGI untuk rujukan praktik terbaik penerapan manajemen risiko dan komite audit serta melalui *Indonesian Society of Independent Commissioners* (ISICOM) untuk praktik terbaik fungsi dan peran komisaris independen⁹.

Institusi keuangan perbankan memiliki sifat usaha spesifik (*nature of the firm*) yang membedakannya dari institusi non-keuangan (Macey dan O'Hara, 2006). Sifat usaha spesifik tersebut mendorong topik penelitian dalam industri perbankan dewasa ini mengarah pada masalah *corporate governance*, terlebih lagi setelah beberapa negara Asia terkena krisis finansial (Arun dan Turner, 2006). Kelemahan dalam penerapan *corporate governance* merupakan

⁸ Ada beberapa peraturan terkait dengan penerapan *Good Corporate Governance* baik yang dikeluarkan Bank Indonesia (BI), Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM), maupun Keputusan Menteri BUMN. Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/14/PBI/2006 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum, serta Surat Edaran Nomor 9/12/DPNP tanggal 30 Mei 2007 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum. Bank berkewajiban untuk melaksanakan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dalam setiap aktivitas usahanya pada seluruh tingkatan atau jenjang organisasi. Badan Pengawasan Pasar Modal (Bapepam) dan Bursa Efek Indonesia (BEI) juga mensyaratkan keberadaan komisaris independen dan komite audit bagi semua perusahaan publik; ditambah Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Nomor 117/2002 sudah mensyaratkan hal yang sama untuk BUMN.

⁹ *Pilot Project Self Assessment* merupakan salah satu mekanisme yang diterapkan oleh Bank Indonesia untuk mengukur tingkat GCG perbankan di Indonesia. Proyek ini September 2007 dilakukan terhadap 130 bank termasuk kantor cabang bank asing. Penilaian dilakukan pada 13 aspek. Dari 130 bank yang ditelaah, 12 bank memperoleh kategori sangat baik, 76 bank baik, 39 bank cukup baik, dan 3 bank kurang baik. Lebih lanjut, hasil evaluasi BI menyebutkan, 53,5 persen bank di Indonesia belum memiliki Komisaris Independen, 30,7 persen bank belum membentuk komite secara lengkap, dan 18,8 persen bank belum memiliki jumlah komisaris yang lebih besar dari jumlah direksi. Penelitian Bank Indonesia tersebut menunjukkan bahwa GCG masih sebatas peraturan belum menjadi budaya organisasi, 69,3 persen bank yang beroperasi di Indonesia belum mematuhi ketentuan *good corporate governance* (GCG) (Ghufron, 2008). Sehubungan dengan itu dibutuhkan ketegasan pihak-pihak yang terkait. Contoh, baru-baru ini Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM) memberikan sanksi kepada tiga perusahaan yang terdaftar di Bursa. Salah satu antaranya terbukti melaksanakan transaksi pinjaman senilai Rp. 10 milyar kepada 64% pemegang sahamnya tanpa persetujuan dari pemegang saham lainnya. Hal ini dianggap melanggar ketentuan BAPEPAM mengenai benturan kepentingan (Bisnis Indonesia, "Bapepam kenakan sanksi kepada 3 emiten dan 4 sekuritas". www.bisnis.com).

salah satu sumber kerawanan ekonomi yang menyebabkan memburuknya perekonomian negara-negara tersebut pada tahun 1997 dan 1998.

Corporate governance pada industri perbankan di negara berkembang seperti halnya Indonesia pada pasca krisis keuangan menjadi semakin penting mengingat beberapa hal. Pertama, bank menduduki posisi dominan dalam sistem ekonomi, khususnya sebagai mesin pertumbuhan ekonomi (King dan Levine, 1993). Kedua, di negara yang ditandai oleh pasar modal yang belum berkembang, bank berperan utama bagi sumber pembiayaan perusahaan. Ketiga, bank merupakan lembaga pokok dalam mobilisasi simpanan nasional. Keempat, liberalisasi sistem perbankan baik melalui privatisasi maupun deregulasi ekonomi menyebabkan manajer bank memiliki keleluasaan yang lebih besar dalam menjalankan operasi bank (Arun dan Turner, 2006).

Sebagaimana dikemukakan oleh Caprio dan Levine (2002), terdapat dua hal yang saling terkait menyangkut lembaga intermediasi keuangan perbankan yang berpengaruh terhadap *corporate governance*. Pertama, bank merupakan sektor usaha yang tidak-transparan, sehingga memungkinkan terjadinya masalah keagenan. Kedua, bank merupakan sektor usaha yang memiliki tingkat regulasi tinggi yang dalam hal tertentu justru menghambat mekanisme *corporate governance*. Peran monitoring oleh Dewan Komisaris (*board of commisioners*) akan sangat membantu penerapan konsep CG dalam sebuah bank.

Dechow, dkk(1996) dan Beasley (1996) menemukan hubungan yang signifikan antara peran dewan komisaris dan pelaporan keuangan. Mereka

menemukan bahwa ukuran dan independensi dewan komisaris mempengaruhi kemampuan mereka dalam memonitor proses pelaporan keuangan. Nama besar, kemauan dan itikad baik saja belum cukup untuk membangun Dewan Komisaris berkelas dunia, dibutuhkan struktur, sistem dan proses yang memadai. Dewan komisaris harus berperan aktif, independen dan konstruktif (FCGI, 2001).¹⁰

Berdasarkan definisi *corporate governance* di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya *corporate governance* adalah sistem, proses, 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 demi tercapainya tujuan perusahaan. Tujuan dari *corporate governance* adalah untuk menciptakan nilai tambah (*added value*) bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Manfaat *corporate governance* menurut *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI, 2001) adalah:

1. Meningkatkan kinerja perusahaan melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik, meningkatkan efisiensi operasional perusahaan serta lebih meningkatkan pelayanan kepada *stakeholders*,

¹⁰ *Cadbury Committee* menyatakan *corporate governance* sebagai seperangkat aturan yang merumuskan hubungan antara para pemegang saham, manajer, kreditor, pemerintah, karyawan, dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya baik internal maupun eksternal sehubungan dengan hak-hak dan tanggung jawab mereka.

2. Mempermudah diperolehnya dana pembiayaan yang lebih murah sehingga dapat meningkatkan *corporate value*,
3. Mengembalikan kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.,
4. Pemegang saham akan merasa puas dengan kinerja perusahaan karena sekaligus akan meningkatkan *shareholder value* dan dividen.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) pada tahun 1999 telah menerbitkan dan mempublikasikan *OECD Principles of Corporate Governance*. Prinsip-prinsip untuk membantu para Negara anggotanya maupun negara lain berkenaan dengan upaya-upaya untuk mengevaluasi dan meningkatkan kerangka kerja hukum, institusional, dan regulatori *corporate governance* dan memberikan pedoman dan saran-saran untuk pasar modal, investor, perusahaan, dan pihak-pihak lain yang memiliki peran dalam pengembangan *good corporate governance*. Prinsip-prinsip tersebut adalah (OECD, 1999):

1. Hak-hak para pemegang saham:

Kerangka yang dibangun dalam *corporate governance* harus mampu melindungi hak-hak para pemegang saham yaitu hak untuk (a) menjamin keamanan metode pendaftaran kepemilikan, (b) mengalihkan atau memindahkan saham yang dimilikinya, (c) memperoleh informasi yang relevan tentang perusahaan secara berkala dan teratur, (d) ikut berperan dan memberikan suara dalam RUPS, (e) memilih anggota dewan komisaris, (f) memperoleh pembagian keuntungan perusahaan,

2. Perlakuan yang sama terhadap para pemegang saham:

Kerangka kerja *corporate governance* harus menjamin adanya kesetaraan perlakuan kepada seluruh pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas dan asing. Seluruh pemegang saham harus memiliki kesempatan untuk mendapatkan perbaikan yang efektif atas penyimpangan dari hak-hak mereka.,

3. Peranan *stakeholders* yang terkait dengan perusahaan:

Kerangka kerja *corporate governance* harus mengakui hak-hak *stakeholders* yang ditentukan oleh hukum. Kerangka kerja harus mendorong kerjasama yang aktif antara perusahaan dan *stakeholders* dalam penciptaan kesejahteraan, pekerjaan-pekerjaan, dan kemampuan untuk mempertahankan perusahaan yang sehat secara finansial,

4. Transparansi dan Keterbukaan:

Kerangka kerja *corporate governance* harus menyakinkan bahwa pengungkapan yang tepat waktu dan akurat telah dilakukan atas seluruh hal yang material berkenaan dengan perusahaan, termasuk situasi keuangan, kinerja, kepemilikan, dan ketaatan perusahaan (*governance of company*),

5. Peranan Dewan Komisaris :

Kerangka kerja *corporate governance* harus menyakinkan pedoman strategik perusahaan, pemantauan yang efektif pada manajemen oleh dewan, dan akuntabilitas dewan terhadap perusahaan dan pemegang saham.

Corporate governance merupakan sebuah sistem (struktur dan mekanisme) yang ideal untuk mengendalikan dan mengelola suatu perusahaan dengan tujuan untuk meningkatkan nilai saham serta mengakomodasi berbagai pihak yang berkepentingan dengan perusahaan seperti kreditur, pemasok, asosiasi bisnis, konsumen, karyawan, pemerintah dan masyarakat luas.

Menurut FCGI (2001), prinsip-prinsip dasar *corporate governance* adalah sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban (*responsibility*). Tanggung jawab perusahaan tidak hanya diberikan kepada pemegang saham tetapi juga kepada *stakeholders*. Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan, melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen* (KNKG, 2006),
- b. Transparansi (*transparency*). Transparansi yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan (KNKG, 2006). Perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan,
- c. Akuntabilitas (*accountability*). Akuntabilitas dapat diartikan sebagai kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga

pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif (Stephanie, 2009). Perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar,

- d. Kesetaraan dan kewajaran (*fairness*). Perusahaan harus memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan. *Fairness* juga mencakup adanya kejelasan hak-hak pemodal, sistem hukum dan penegakan peraturan untuk melindungi hak-hak investor, khususnya pemegang saham minoritas dari berbagai bentuk kecurangan (Mintara, 2008),
- e. Independensi (*independency*). Perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain (KNKG, 2006). Para komisaris, direktur ataupun manajer dalam melaksanakan peran dan tanggung jawabnya harus bebas dari segala benturan yang mungkin akan muncul.

Dalam status *mandatory* pengelolaan perusahaan dengan tata-kelola yang baik pada dasarnya dibagi menjadi konsep *two-tier system* yang *statutory supervisory*-nya terdiri dari dua bagian, yaitu dewan komisaris sebagai pengawas dan dewan direksi sebagai pengelola perusahaan (FCGI, 2001).

Didalam pelaksanaan *corporate governance* peran penting dewan komisaris dibantu oleh komite audit, dengan masing-masing fungsi sebagai berikut:

commit to user

1) Dewan Komisaris

Peran penting dalam melaksanakan *corporate governance* berada pada dewan komisaris. Fungsinya sebagai pengawas aktivitas dan kinerja bank serta sebagai penasihat direksi dalam memastikan bahwa perusahaan melaksanakan *corporate governance* yang baik (Komite Nasional Kebijakan Governance, 2006). Menurut Egon Zehnder dalam FCGI (2001) Dewan komisaris merupakan inti dari *corporate governance* yang ditugaskan untuk menjamin pelaksanaan strategi perusahaan, mengawasi manajemen dalam mengelola perusahaan, serta mewajibkan terlaksananya akuntabilitas. FCGI (2001) menyatakan secara umum dewan komisaris ditugaskan dan diberi tanggung jawab atas pengawasan kualitas informasi yang terkandung dalam laporan keuangan. Pada intinya, dewan komisaris merupakan suatu mekanisme pengawasan dan mekanisme untuk memberikan petunjuk dan arahan pada pengelola perusahaan.

Sesuai Undang-undang Perseroan Terbatas (2007) yang berlaku, Indonesia menganut *two tier boards system*, artinya komposisi dewan pengurus perseroan terdiri dari fungsi eksekutif yaitu dewan direksi dan fungsi pengendalian yaitu dewan komisaris. Berdasarkan kerangka hukum yang ada, fungsi *independent (non-executive) directors* pada *single-board system* dapat direpresentasikan dengan fungsi dewan komisaris pada *two tier board system*. Oleh karena itu, sistem pengawasan yang ada pada perusahaan di Indonesia terletak

pada dewan komisaris.

Jumlah anggota dewan komisaris yang optimum akan lebih efektif daripada jumlah yang kecil (Dalton et al., 1999). Selain itu, menurut Andres, Azofra dan Lopez (2005) jumlah anggota dewan komisaris sangat mempengaruhi aktivitas pengendalian dan pengawasan. Penelitian itu juga membuktikan bahwa variabel karakteristik dewan yang berupa jumlah komisaris terbukti berhubungan dengan nilai perusahaan.

Dalam menjalankan tugasnya, dewan komisaris biasanya mengadakan pertemuan rutin melalui rapat dewan komisaris. Menurut Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor: 8/14/PBI/2006, dewan komisaris wajib menyelenggarakan rapat secara berkala sekurang-kurangnya empat kali dalam setahun. Hasil penelitian yang dilakukan Vafeas (2003) menunjukkan bahwa jumlah rapat yang diselenggarakan dewan komisaris akan meningkatkan kinerja perusahaan. Sejalan dengan hasil penelitian Vafeas (2003), penelitian yang dilakukan oleh Brick dan Chidambaran (2007) menunjukkan semakin banyak frekuensi rapat yang diselenggarakan dewan komisaris akan meningkatkan kinerja perusahaan.

Komisaris independen adalah anggota dewan komisaris yang tidak terafiliasi dengan manajemen, anggota dewan komisaris lainnya dan pemegang saham pengendali, serta bebas dari hubungan bisnis atau hubungan lainnya yang dapat mempengaruhi kemampuannya

untuk bertindak independen atau bertindak semata-mata demi kepentingan perusahaan (KNKG, 2006). Komisaris independen ditetapkan sebagai seseorang yang independen dari posisi manajemen eksekutif atau fungsi manajemen lainnya dalam perusahaan dan bebas dari hubungan apapun yang dapat mempengaruhi keputusan mereka (Hegazy dan Hegazy, 2010)¹¹

Menurut Ho dan Wang (2001) anggota independen dalam dewan komisaris diharapkan dapat meningkatkan pengawasan dan mencegah manajer membuat keputusan yang tidak efisien. Siallagan dan Machfoedz (2006) menggunakan proporsi komisaris independen untuk mengetahui pengaruhnya terhadap kualitas laba dan nilai perusahaan. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa proporsi komisaris independen berpengaruh secara positif terhadap nilai perusahaan.

2) Komite Audit

Komponen penting lain yang mendukung terlaksananya *corporate governance* yang baik, yaitu komite audit (FCGI, 2001)¹² Menurut Herwidayatmo (2000), syarat untuk menjadi anggota komite audit adalah independen atau tidak memiliki hubungan usaha maupun afiliasi dengan perusahaan, direktur, komisaris, maupun pemegang

¹¹ Untuk lebih memantapkan efektivitas komisaris independen, keberadaan komisaris independen telah diatur dalam PBI Nomor: 8/14/PBI/2006 pasal 5 yang menetapkan bahwa komposisi komisaris independen sekurang-kurangnya berjumlah 50% dari jumlah anggota dewan komisaris.

¹² Sesuai dengan Keputusan Ketua BAPEPAM Nomor: Kep. 29/PM/2004, komite audit adalah komite yang dibentuk oleh dewan komisaris untuk melakukan tugas pengawasan dan pengelolaan perusahaan.

saham utama.¹³

Abeysekera (2008) menyatakan bahwa komite audit merupakan mekanisme untuk memastikan tidak ada tindakan manajemen yang merugikan *stakeholder*. Komite audit dibentuk oleh komisaris dan bertanggungjawab kepada komisaris. Berdasarkan Komite Nasional Kebijakan Governance (2006), komite audit bertugas membantu dewan komisaris untuk memastikan bahwa:

- a) Laporan keuangan disajikan secara wajar sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum,
- b) Struktur pengendalian internal perusahaan dilaksanakan dengan baik,
- c) Pelaksanaan audit internal maupun eksternal dilaksanakan sesuai dengan standar audit yang berlaku,
- d) Tindak lanjut temuan hasil audit dilaksanakan oleh manajemen¹⁴.

Menurut Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 8/4/PBI/2006 tugas komite audit adalah memberikan pendapat profesional yang independen kepada dewan komisaris terhadap laporan atau hal-hal yang disampaikan oleh direksi. Agar tugas dan fungsi komite audit dalam membantu dewan komisaris dapat berjalan secara efektif,

¹³ Berdasarkan PBI Nomor: 8/4/PBI/2006, keanggotaan komite audit sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) orang anggota. Seorang di antaranya merupakan komisaris independen perusahaan yang sekaligus merangkap sebagai ketua komite audit. Dua anggota lainnya merupakan pihak ekstern yang independen, satu di antaranya memiliki keahlian di bidang keuangan atau akuntansi dan yang lainnya memiliki keahlian di bidang hukum atau perbankan.

¹⁴ Menurut pasal 43, PBI Nomor: 8/4/PBI/2006 tugas dan tanggung jawab komite audit adalah memantau dan mengevaluasi perencanaan dan pelaksanaan audit serta pemantauan atas tindak lanjut hasil audit dalam rangka menilai kecukupan pengendalian internal termasuk kecukupan proses pelaporan keuangan perbankan.

komite audit minimal mengadakan rapat tiga sampai empat kali dalam satu tahun (FCGI, 2001).

2.1.3 *Financial Fraud (Financial Statement Fraud)*

Beasley (1996) melakukan penelitian tentang hubungan signifikan antara komposisi *Board of Director* (BOD) dan *financial statement fraud* (baik yang berupa *fraudulent financial reporting* dan *asset missappropriation*, sehingga diketemukan bahwa dari pengamatan sebanyak 90 % merupakan *fraudulent financial reporting*). Hasil tersebut mendukung hubungan negatif antara prosentase dari direktur yang berasal dari luar perusahaan (non-manajemen) dan *financial fraud*. Mullen (1996) menyatakan bahwa perusahaan yang mempunyai Komite Audit akan memiliki tingkat kejadian *fraud* yang lebih rendah karena berfungsi sebagai penyeimbang.

Laporan keuangan merupakan sarana bagi perusahaan untuk menyediakan informasi bagi para pemakai (*user*). Sesuai dengan Konsep Fundamental dalam Penyusunan Laporan Keuangan (KDPLK), informasi yang disajikan dalam laporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif.

Karakteristik kualitatif dibedakan menjadi dua yaitu primer dan sekunder. Kualitas primer terdiri dari *relevance* dan *reability*, kualitas sekunder terdiri dari *comparability* dan *consistency*. Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan harus relevan (*relevance*) agar kebutuhan pemakai (*user*) dalam proses pengambilan keputusan dapat terpenuhi serta harus

memiliki keandalan (*reliability*), yaitu informasi harus bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan material, dan dapat diandalkan pemakainya sebagai penyajian yang tulus dan jujur dari yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat disajikan.

Informasi yang disajikan akan lebih bermanfaat jika dapat dibandingkan (*comparability*) antara satu perusahaan dan perusahaan yang lain dalam satu industri/perbandingan horizontal atau membandingkan perusahaan yang sama untuk periode yang berbeda/perbandingan vertikal. Selain itu, informasi yang disajikan harus konsisten (*consistency*). Sebuah entitas dikatakan konsisten dalam menggunakan standar akuntansi apabila mengaplikasikan metode akuntansi yang sama untuk kejadian-kejadian serupa, dari periode ke periode. Menurut Ikatan Akuntan Indonesia dalam buku Standar Akuntansi Keuangan Per 1 September 2001 :

‘ Laporan keuangan adalah suatu penyajian terstruktur dari posisi keuangan dan kinerja keuangan suatu entitas. Tujuan dari suatu laporan keuangan adalah memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja keuangan, dan arus kas entitas yang bermanfaat bagi sebagian besar kalangan pengguna laporan keuangan dalam pembuatan keputusan ekonomi’.

Pada saat perusahaan publik menerbitkan laporan keuangannya, sesungguhnya perusahaan tersebut ingin menggambarkan kondisinya dalam keadaan yang terbaik. Laporan keuangan menyajikan informasi lebih dari sekedar angka-angka karena seharusnya mencakup informasi yang menyangkut posisi keuangan dan kinerja perusahaan yang berguna untuk pengambilan keputusan ekonomi. Hal ini dapat menimbulkan potensi kecurangan pada laporan keuangan yang akan menyesatkan investor

commit to user

dan pengguna laporan keuangan yang lain. Ketika terdapat salah saji material dalam laporan keuangan, informasi tersebut menjadi tidak relevan untuk dipakai sebagai dasar pengambilan keputusan karena analisis yang dilakukan tidak berdasarkan informasi yang sebenarnya.

Informasi harus diarahkan pada kebutuhan umum pemakai, dan tidak bergantung pada kebutuhan dan keinginan pihak tertentu. Menurut Rezaee, et.al. (2004) tidak boleh ada usaha untuk menyajikan informasi yang menguntungkan beberapa pihak, sementara hal tersebut akan merugikan pihak lain yang mempunyai kepentingan berlawanan. Informasi yang disajikan atas dasar kebutuhan dan keinginan pihak tertentu menimbulkan risiko kecurangan (*fraud*) yang besar, karena laporan keuangan tidak menggambarkan kondisi perusahaan yang sebenarnya, laporan keuangan disusun agar keinginan pihak-pihak tertentu dapat tercapai¹⁵.

Kecurangan pelaporan keuangan meliputi pertama, manipulasi, pemalsuan atau perubahan catatan akuntansi atau dokumen pendukungannya yang menjadi sumber data bagi penyajian laporan keuangan. Kedua representasi yang salah atau penghilangan dari laporan keuangan peristiwa, transaksi, atau informasi signifikan. Ketiga, salah penerapan secara sengaja prinsip akuntansi yang berkaitan dengan jumlah

¹⁵ Kecurangan pelaporan keuangan yang telah dijelaskan dalam SPAP pada PSAK No. 70 yaitu salah saji atau penghilangan secara sengaja jumlah atau pengungkapan dalam laporan keuangan. Tujuannya untuk mengelabui pemakai laporan keuangan. Efek yang timbul adalah ketidaksesuaian laporan keuangan, dalam semua hal yang material dengan prinsip akuntansi berterima umum.

klasifikasi, cara pengungkapan.

Kecurangan laporan keuangan adalah masalah sosial dan ekonomi keprihatinan. Hal ini menyebabkan turunnya nilai pasar dan mengarahkan perusahaan tersebut pada kebangkrutan serta telah meningkatkan perhatian tentang tindakan kecurangan, misalnya pada kasus Enron dan WorldCom. Selain itu, menurut Peterson dan Buckhoff (2004) dalam Rezaee et al. (2004) skandal akuntansi keuangan ini merugikan miliaran dollar nilai pemegang saham dan menimbulkan hilangnya kepercayaan investor di pasar keuangan.

KPMG (2003) menambahkan bahwa pencatatan ganda sering dilakukan pada unit-unit yang tidak disampling oleh auditor eksternal. Kerugian yang timbul dapat berupa tindakan kecurangan melampaui kerugian keuangan langsung. Kerugian tersebut merugikan hubungan eksternal bisnis, semangat kerja karyawan, reputasi perusahaan, dan *branding* (Price Waterhouse Coopers, 2003).

Beberapa efek tindakan kecurangan seperti reputasi perusahaan yang buruk, memiliki dampak jangka panjang (Price Waterhouse Coopers, 2003). Di samping meningkatnya kejadian mengenai tindakan kecurangan dan berlakunya undang-undang baru anti-tindakan kecurangan, usaha yang dilakukan oleh organisasi untuk memerangi tindakan kecurangan tidak berjalan dengan lancar dan hanya bersifat formalitas (Andersen, 2004).

Oleh karena itu, banyak perusahaan mencoba cara baru yang berbeda untuk memerangi tindakan kecurangan (KPMG Forensik, 2003; Price Waterhouse
commit to user

Coopers, 2003)¹⁶. Studi tentang penilaian risiko kecurangan pelaporan keuangan, telah berfokus pada pemeriksaan beberapa faktor risiko potensial dari kecurangan atau *red flags* yang terjadi. Kajian *red flags* memberi wawasan dalam kemungkinan terjadinya kecurangan, indikator-indikator terkait melibatkan penilaian subjektif berupa informasi non publik yang tersedia hanya untuk auditor atau orang dalam perusahaan (Krambia – Kardis, 2002).

Salah satu alasan bahwa entitas dari semua jenis pengambilan langkah-langkah lebih dan berbeda untuk melawan tindakan kecurangan adalah bahwa pendekatan *red flags* dianggap tidak efektif, karena pendekatan ini melibatkan penggunaan daftar indikator tindakan kecurangan. *Red flags* tidak meramalkan adanya tindakan kecurangan, tetapi merupakan kondisi yang terkait dengan tindakan kecurangan. *Red flags* memberi tanda yang dimaksudkan untuk memberitahukan auditor terhadap kemungkinan terjadinya aktivitas tindakan kecurangan.

Banyak orang meragukan pendekatan *red flags* karena ada dua keterbatasan (Krambia-Kardis, 2002) yaitu: *red flags* berhubungan dengan tindakan kecurangan, tetapi tidak dapat mengungkapkan secara pasti (tidak menunjukkan hubungan asli) karena hanya memfokuskan perhatian pada tanda tertentu dan *red flags* dinilai menghambat auditor internal dan

¹⁶ Ilustrasi faktor risiko kecurangan dari standar kecurangan yang ada (yakni SAS 99, ISA 240, TSAS 43) didasarkan pada teori segitiga kecurangan yang dicetuskan oleh D. R. Cressey pada tahun 1953 (Lou dan Wang, 2009) dalam makalahnya yang berjudul *Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement*. Melalui serangkaian wawancara dengan 133 (seratus tiga puluh tiga) orang yang dihukum karena melakukan penggelapan, Cressey (1953) mengategorikan terdapat kondisi yang selalu hadir dalam kegiatan kecurangan perusahaan yakni: tekanan/motif, kesempatan dan sikap/rasionalisasi. Masukan dari ahli forensik dan akademisi secara konsisten menunjukkan bahwa evaluasi terhadap informasi tentang kecurangan akan meningkat ketika muncul konteks seperti yang dimaksudkan oleh teori Cressey (1953).

auditor eksternal dalam mengidentifikasi alasan-alasan lain bahwa tindakan kecurangan dapat terjadi (Krambia-Kardis, 2002).

Investor dan pembuat kebijakan tidak dapat mengakses daftar *red flags* untuk mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang terlibat dalam kecurangan pelaporan keuangan. Owusu-Ansah et al. (2002) mengkritik berbagai kuesioner mengenai *red flags* telah terlalu umum, subyektif dan sulit untuk diterapkan.

Eining et al. (1997) menemukan bahwa auditor yang menggunakan daftar faktor risiko tidaklah lebih baik dibandingkan yang dengan tanpa dibantu daftar faktor risiko. Lebih lanjut mereka menunjukkan bahwa auditor menggunakan model logistik sebagai alat bantu (*decision aids*) untuk mencapai penilaian yang lebih akurat dibandingkan penggunaan daftar periksa (*checklist*) ataupun tanpa bantuan daftar periksa.

Analisis mengenai *red flags* tidak akan terlepas dari pemahaman tentang *fraud*. Seperti yang dinyatakan oleh Montgomery et al. (2002) bahwa ada fenomena segitiga kecurangan (*the fraud triangle*). Supervisor perusahaan dapat menerapkan hal tersebut untuk mengidentifikasi, penyelidikan atau pemantauan perusahaan dengan tindak kecurangan. Melalui hal tersebut investor dapat menghindari risiko kecurangan dalam keputusan berinvestasi.

Untuk menilai keterlibatan klien, auditor perlu melakukan evaluasi kemungkinan terjadinya pemalsuan data dalam laporan keuangan. Penelitian yang dilakukan oleh Montgomery et al. (2002) bertujuan untuk menganalisis hubungan variabel dari *fraud triangle* dengan terjadinya *financial statement fraud*.

Analisis *fraud triangle* dapat digunakan untuk menjelaskan hubungan antar ketiga variabel dalam *fraud triangle*. Menurut Lou dan Wang (2009) situasi *fraud triangle* (*pressure, opportunity, dan rasionalization*) selalu hadir dalam *fraud*. Peningkatan jumlah kecurangan keuangan yang dilaporkan dalam kegagalan bisnis menimbulkan keprihatinan terhadap legitimasi laporan keuangan perusahaan.

Penelitian yang dilakukan oleh Lou dan Wang (2009) di Taiwan menghubungkan variabel-variabel *fraud triangle* dengan terjadinya *financial statement fraud*. Penelitian tersebut dilakukan terhadap berbagai kategori perusahaan untuk menguji hubungan antara *fraud triangle* dengan *financial statement fraud*.

Penelitian tersebut mengungkap hubungan pertumbuhan tinggi perusahaan yang sangat pesat dengan *financial statement fraud*, hubungan kerugian laba dengan *financial statement fraud*, hubungan arus kas negatif dengan *financial statement fraud*, hubungan kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban yang berpengaruh dengan *financial statement fraud*, dan hubungan transaksi pihak istimewa positif dengan *financial statement fraud* serta pergantian Akuntan Publik oleh perusahaan yang akan berpengaruh terhadap *financial statement fraud*.

Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa *fraud triangle* dapat mendeteksi *fraud* (*fraud detection method*) dan dalam upaya mencegah perluasan masalah perusahaan serta penyusunan model dalam memprediksi laporan keuangan yang tidak wajar. Hal ini mempunyai potensi yang dapat
commit to user

memberikan manfaat tidak hanya kepada auditor atau orang dalam perusahaan, tetapi juga investor dan pembuat kebijakan¹⁷.

Tindakan *fraud* dapat dikatakan sebagai kriminal apabila niat atau perbuatan untuk mendapatkan keuntungan yang tidak jujur tersebut juga sekaligus melanggar ketentuan hukum, misalnya korupsi atau penggelapan pajak. *Fraud* yang bukan kriminal termasuk dalam kategori risiko operasional, sedangkan *fraud* yang sekaligus merupakan tindak kriminal termasuk kategori risiko ilegal.

Beberapa definisi atau pengertian *fraud* (kecurangan) di atas menyimpulkan bahwa, pengertian *fraud* sangat luas dan dapat dilihat dari beberapa kategori kecurangan. Menurut BPK (2008) secara umum, unsur-unsur kecurangan adalah: harus terdapat salah pernyataan (*misrepresentation*), baik masa lampau (*past*) maupun sekarang (*present*), fakta bersifat material (*material fact*), ada kesengajaan atau tanpa perhitungan (*make-knowingly or recklessly*), dengan maksud (*intent*) untuk menyebabkan suatu pihak beraksi, pihak yang dirugikan harus beraksi (*acted*) terhadap salah pernyataan tersebut

¹⁷ *Statement on Auditing Standards* No. 99 mendefinisikan *fraud* sebagai: 'an intentional act that result in a material misstatement in financial statements that are the subject of an audit'. Menurut *Black's Law Dictionary* dalam Prasetyo et al. (Peak Indonesia, 2003), *fraud* didefinisikan sebagai: 'Mencakup semua macam yang dapat dipikirkan manusia, dan yang diupayakan oleh seseorang untuk mendapatkan keuntungan dari orang lain dengan saran yang salah atau pemaksaan kebenaran, dan mencakup semua cara yang tak terduga, penuh siasat licik atau tersembunyi, dan setiap cara yang tidak wajar yang menyebabkan orang lain tertipu'. Menurut *The Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)*, *fraud* adalah: 'Perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan dengan sengaja untuk tujuan tertentu (manipulasi atau memberikan laporan keliru terhadap pihak lain) dilakukan orang-orang dari dalam atau luar organisasi untuk mendapatkan keuntungan pribadi ataupun kelompok yang secara langsung atau tidak langsung merugikan pihak lain'. Tampubolon (2005) berpendapat, *fraud* tidak selalu sama dengan tindak kriminal. Tindak kriminal didefinisikan sebagai: 'an intentional at that violates the Criminal Law under which no legal excuse applies'. Sementara itu *fraud* didefinisikan sebagai: 'any behavior by which one person gains or intend to gain a dishonest advantage over another'.

(*misrepresentation*) dan yang merugikannya (*detriment*).

Berdasarkan gambar pada Lampiran 2.3., ACFE membagi *fraud* (kecurangan) dalam 3 (tiga) jenis atau tipologi berdasarkan perbuatan (KPMG, 2003), yaitu:

1. *Asset Misappropriation* :

Asset misappropriation meliputi penyalahgunaan/pencurian aset atau harta perusahaan atau pihak lain. Ini merupakan bentuk *fraud* yang paling mudah dideteksi karena sifatnya *tangible* atau dapat diukur/dihitung (*defined value*).

2. *Fraudulent Statements* :

Fraudulent statements meliputi tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau eksekutif suatu perusahaan atau instansi pemerintah untuk menutupi kondisi keuangan yang sebenarnya dengan melakukan rekayasa keuangan dalam penyajian laporan keuangannya untuk memperoleh keuntungan.

3. *Corruption* :

Di negara-negara berkembang sering terjadi penegakan hukum yang sangat lemah dan masih kurangnya kesadaran akan tata kelola yang baik sehingga faktor integritas masih sering dipertanyakan. *Fraud* jenis ini sering kali tidak dapat dideteksi karena para pihak yang bekerja sama menikmati keuntungan (*simbiosis mutualisme*) tidak transparan. Termasuk didalamnya adalah penyalah-gunaan wewenang/konflik kepentingan (*conflict of interest*), penyusunan *commit to user*

(*bribery*), penerimaan yang tidak sah/illegal (*illegal gratuities*), dan pemerasan secara ekonomi (*economic extortion*).

Menurut *The Association of Certified Fraud Examiners*- ACFE (KPMG, 2003) *fraud* diklasifikasikan menjadi lima jenis dan hal tersebut dapat dilihat pada Lampiran 2.4. Penelitian yang berfokus pada *financial statement fraud* di mana kecurangan tersebut dilakukan oleh manajemen dilakukan oleh Robertson (2000) dan Rezaee (2002) yang melihat bahwa *management fraud* dan *financial statement fraud* bersinonim karena secara tipikal *financial statement fraud* muncul dengan persetujuan atau sepengetahuan dari manajemen.

Menurut *The Association of Certified Fraud Examiners* - ACFE atau Asosiasi Pemeriksa Kecurangan Bersertifikat, kecurangan laporan keuangan dapat didefinisikan sebagai kecurangan yang dilakukan oleh manajemen dalam bentuk salah saji material laporan keuangan yang merugikan investor dan kreditor. Kecurangan ini dapat bersifat finansial atau kecurangan non finansial.

Gravitt (2006) dalam Nguyen (2008) mengatakan bahwa kecurangan pada laporan keuangan melibatkan tindakan-tindakan sebagai berikut:

1. Pemalsuan, perubahan, atau manipulasi catatan keuangan yang material, dokumen pendukung atau transaksi bisnis;
2. Kelalaian yang disengaja atau misrepresentasi peristiwa, transaksi, rekening, atau informasi penting lainnya dari laporan keuangan yang disusun;

3. Kesalahan yang disengaja pada penggunaan prinsip akuntansi, kebijakan, dan prosedur yang digunakan untuk mengukur, pengakuan, laporan, dan mengungkapkan peristiwa ekonomi dan transaksi bisnis;
4. Kelalaian yang disengaja pada pengungkapan atau penyajian pengungkapan yang tidak memadai berdasarkan prinsip akuntansi dan kebijakan dari nilai keuangan yang terkait.¹⁸

Tekanan/motif yaitu insentif yang mendorong orang melakukan kecurangan karena tuntutan gaya hidup, ketidakberdayaan dalam soal keuangan, perilaku *gambling*, mencoba-coba untuk mengalahkan sistem dan ketidakpuasan kerja (Salman, 2005). Montgomery et al. (2002) mengatakan tekanan/motif ini sesungguhnya mempunyai dua bentuk yaitu nyata dan bentuk persepsi. Bentuk merupakan tekanan yang nyata disebabkan oleh kondisi kehidupan yang nyata yang dihadapi oleh pelaku yang mendorong untuk melakukan kecurangan. Kondisi tersebut dapat berupa kebiasaan berjudi, kecanduan obat terlarang, atau menghadapi persoalan keuangan. Tekanan dalam bentuk persepsi merupakan opini yang dibangun oleh pelaku yang mendorong untuk melakukan kecurangan seperti misalnya *executive need*.

Dalam SAS No. 99, terdapat empat jenis kondisi umum yang terjadi

¹⁸ *Fraud triangle theory* pertama kali diperkenalkan oleh Cressey (1953) melalui serangkaian wawancara dengan 113 (seratus tiga belas) orang yang telah dihukum karena melakukan penggelapan uang perusahaan yang disebutnya "*trust violators*" atau "pelanggar kepercayaan", Cressey (1953) dalam Gagola (2011) menyimpulkan, "Orang yang dipercaya menjadi pelanggar kepercayaan ketika ia melihat dirinya sendiri sebagai orang memungkinkannya menyesuaikan pandangan mengenai dirinya sebagai seseorang yang biasa dipercaya dalam menggunakan dana atau kekayaan yang dipercayakan". Ilustrasi faktor risiko kecurangan dari standar kecurangan yang ada (yakni SAS 99, ISA 240, TSAS 43), serta oleh Institut Akuntan Publik Indonesia (IAPI) dalam Pernyataan Standar Akuntansi No. 70 didasarkan pada teori segitiga kecurangan yang dicetuskan oleh D. R. Cressey pada tahun 1953 dalam Lou and Wang (2009), Cressey menyimpulkan terdapat kondisi yang selalu hadir dalam kegiatan kecurangan perusahaan yakni tekanan/motif, kesempatan, dan rasionalisasi (Lampiran 2.5.) yang mempunyai masalah keuangan yang tidak dapat diceritakannya kepada orang lain, sadar bahwa masalah ini secara diam-diam dapat diatasinya dengan menyalahgunakan kewenangannya sebagai pemegang kepercayaan di bidang keuangan, dan tindak tanduk sehari-hari.

pada *pressure* yang dapat mengakibatkan kecurangan. Kondisi tersebut adalah *financial stability, external pressure, personal financial need*, dan *financial targets*.

Menurut Montgomery et al. (2002) kesempatan merupakan peluang yang menyebabkan pelaku secara leluasa dapat menjalankan aksinya yang disebabkan oleh pengendalian internal yang lemah, ketidakdisiplinan, kelemahan dalam mengakses informasi, tidak ada mekanisme audit dan sikap apatis. Hal yang paling menonjol di sini adalah masalah pengendalian internal.

Pengendalian internal yang tidak baik akan memberi peluang orang untuk melakukan kecurangan. Didalam SAS No. 99 menyebutkan bahwa peluang pada *financial statement fraud* dapat terjadi pada tiga kategori. Kondisi tersebut adalah *nature of industry, ineffective monitoring* dan *organizational structure*.

Rasionalisasi menjadi elemen penting dalam terjadinya *fraud*, di mana pelaku mencari pembenaran atas perbuatannya. Sikap atau karakter adalah apa yang menyebabkan satu atau lebih individu untuk secara rasional melakukan kecurangan. Integritas manajemen (sikap) merupakan penentu utama dari kualitas laporan keuangan. Ketika integritas manajer dipertanyakan, keandalan laporan keuangan diragukan.

Bagi mereka yang umumnya tidak jujur, akan lebih mudah untuk merasionalisasi penipuan. Bagi mereka dengan standar moral yang lebih tinggi, perasionalan demikian tidak begitu mudah terjadi. Pelaku *fraud* selalu mencari pembenaran secara rasional untuk membenarkan perbuatannya. Pembenaran terhadap tindakan *fraud* tersebut dilakukan dengan penyajian kembali laporan

keuangan. Penyajian kembali laporan keuangan didefinisikan oleh Ahmed dan Goodwin (2007) adalah:

‘Penyajian kembali laporan keuangan diartikan sebagai perubahan bersih dari laba periode sebelumnya yang dilaporkan pada laporan keuangan komparatif periode berjalan. Penyajian kembali laporan keuangan merupakan proksi untuk penarikan dan penerbitan kembali laporan keuangan periode sebelumnya’.

Penerapan penyajian kembali laporan keuangan dapat dilakukan dengan acuan PSAK No. 25 tentang Laba atau Rugi Bersih untuk Periode Berjalan, Kesalahan Mendasar, dan Perubahan Kebijakan Akuntansi. PSAK No. 25 mengelompokkan faktor utama yang mempengaruhi revisi atau penyajian kembali laporan keuangan ke dalam 3 (tiga) kelompok sebagai berikut:

1. Perubahan Estimasi Akuntansi (*Changes in Accounting Estimates*)

Terdapat banyak unsur dalam laporan keuangan yang memerlukan adanya estimasi karena tidak dapat diukur secara tepat, misalnya estimasi atas penyisihan piutang tak tertagih (*bad debts*), keusangan (*impairment*), keuangan persediaan, dan estimasi umur ekonomis aktiva tetap yang dapat disusutkan.

Pasal didalam paragraf 25 PSAK No. 25 mengatur bahwa suatu perubahan dalam estimasi akuntansi harus dimasukkan ke dalam laba atau rugi bersih periode berjalan jika perubahan tersebut mempengaruhi periode tersebut dan dimasukkan ke dalam laba atau rugi bersih periode berjalan dan periode-periode selanjutnya jika perubahan tersebut mempengaruhi keduanya. Sebagai contoh, perubahan dalam estimasi umur ekonomis aktiva akan mempengaruhi jumlah beban penyusutan pada periode berjalan dan

pada setiap periode selama umur ekonomis yang tersisa dari aktiva tersebut.

Hal ini dapat dilihat dari pendapat Hardi (2008) bahwa,

‘...perubahan estimasi akuntansi berdasarkan PSAK No. 25 harus diterapkan secara prospektif, artinya bahwa perubahan yang terjadi diterapkan pada kejadian atau transaksi yang terjadi setelah tanggal perubahan. Tidak ada penyesuaian yang berhubungan dengan periode sebelumnya yang dilakukan baik pada saldo laba awal periode (*retained earnings*) atau dalam pelaporan laba atau rugi bersih untuk periode sekarang, karena saldo yang ada tidak dihitung kembali’.

Penerapan terhadap hal ini berlaku standard dan dilakukan secara prospektif dengan mempertimbangkan sustainabilitas usaha dan *going concern* perusahaan di masa yang akan datang.

2. Kesalahan Mendasar (*Fundamental Errors*)

Perlakuan akuntansi terhadap kesalahan mendasar diatur dalam PSAK No. 25 Paragraf 30-36 dimana terdapat kemungkinan kesalahan dalam penyusunan laporan keuangan pada satu atau lebih periode sebelumnya yang baru ditemukan pada periode berjalan. Kesalahan ini dapat timbul dari kesalahan perhitungan matematis, kesalahan dalam penerapan kebijakan akuntansi, kesalahan interpretasi fakta, kecurangan atau kelalaian.

Koreksi atas kesalahan tersebut akan dimasukkan dalam perhitungan laba atau rugi bersih untuk periode berjalan. Jumlah koreksi yang berhubungan dengan periode sebelumnya harus dilaporkan dengan menyesuaikan saldo laba awal periode. Dengan kata lain, suatu koreksi atas kesalahan mendasar dalam pelaporan keuangan harus diterapkan

secara retrospektif¹⁹. Sedangkan jumlah koreksi yang berhubungan dengan periode-periode sebelum periode yang tercakup dalam informasi komparatif, disesuaikan pada saldo laba awal periode dalam periode yang paling awal.

3. Perubahan Kebijakan Akuntansi (*Changes in Accounting Policies*)

Paragraf 38 PSAK No. 25 menyatakan bahwa suatu perubahan kebijakan akuntansi hanya dilakukan jika penerapan suatu kebijakan akuntansi yang berbeda diwajibkan oleh peraturan perundangan atau standar akuntansi keuangan yang berlaku, atau jika diperkirakan bahwa perubahan tersebut akan menghasilkan penyajian kejadian atau transaksi yang lebih sesuai dalam laporan keuangan suatu perusahaan. Suatu perubahan kebijakan akuntansi dapat diterapkan secara retrospektif atau secara prospektif, sesuai dengan yang diatur dalam pernyataan dalam PSAK No. 25 paragraf 42²⁰.

¹⁹ Diperjelas dalam PSAK No. 25 paragraf 34 bahwa laporan keuangan yang menyajikan informasi komparatif untuk periode sebelumnya, disajikan seolah-olah kesalahan mendasar telah dikoreksi dalam periode saat kesalahan tersebut dibuat. Jumlah koreksi yang berhubungan dengan setiap periode dimasukkan dalam perhitungan laba atau rugi bersih periode yang bersangkutan.

²⁰ Paragraf 42 PSAK No. 25 mengatur bahwa suatu perubahan kebijakan akuntansi keuangan harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perubahan dalam PSAK. Jika tidak ada ketentuan perubahan dan untuk semua perubahan kebijakan akuntansi yang lain, perubahan kebijakan akuntansi tersebut harus diterapkan sesuai dengan perlakuan akuntansi dalam paragraf 45, 48 dan 49 PSAK No.25. Paragraf 45 mengatur bahwa suatu perubahan kebijakan akuntansi harus diterapkan secara retrospektif dengan melaporkan jumlah setiap penyesuaian yang terjadi yang berhubungan dengan periode sebelumnya sebagai suatu penyesuaian pada saldo laba awal periode (*retained earnings*), kecuali jika jumlah tersebut tidak dapat ditentukan secara wajar. Paragraf 48 menyatakan perubahan kebijakan akuntansi harus diterapkan secara prospektif jika jumlah penyesuaian terhadap saldo laba awal periode (*retained earnings*) yang dijelaskan dalam paragraf 45 tidak dapat ditentukan secara wajar. Paragraf 49 mengatur bahwa jika suatu perubahan kebijakan akuntansi mempunyai pengaruh material terhadap periode sekarang atau sebelumnya, atau mungkin juga terhadap periode berikutnya, perusahaan harus mengungkapkan hal-hal berikut: alasan dilakukannya perubahan, jumlah penyesuaian untuk periode berjalan dan periode sebelumnya, jumlah penyesuaian yang berhubungan dengan masa sebelum periode yang tercakup dalam informasi komparatif (dan kenyataan bahwa informasi komparatif telah dinyatakan kembali atau kenyataan bahwa untuk menyatakan kembali informasi komparatif dianggap tidak praktis).

Menurut Grant dan Visconti (2005) , Gertsen dan Berens (2006) insiden penyajian kembali laporan keuangan telah mengalami peningkatan pada beberapa tahun terakhir. Terlebih lagi, penyajian kembali laporan keuangan tidak lagi terbatas di Amerika saja, tetapi sudah menyebar ke seluruh penjuru dunia termasuk ke Indonesia. Penelitian-penelitian sebelumnya tentang penyajian kembali laporan keuangan berfokus pada variabel sistem *reward* manajemen dan *fraud*. Kategori penyajian kembali laporan keuangan yang hampir bisa dipastikan memicu adanya proses pengadilan (misalnya, penuntutan perkara oleh pemegang saham), kegagalan auditor yang disebabkan oleh *conflict of interest* (misalnya, menjual jasa konsultan), dan pada perincian struktur tata kelola perusahaan serta pengaruhnya terhadap nilai pasar.

Dari penyajian kembali laporan keuangan terlihat bahwa laporan keuangan terdahulu yang telah diterbitkan, dilaporkan kepada publik serta yang telah diarsipkan oleh BAPEPAM mengalami perubahan secara signifikan. Perubahan tersebut berpengaruh secara material, sehingga tidak dapat diandalkan. Penyajian laporan keuangan oleh perusahaan *go public* merupakan hal yang dipertimbangkan oleh regulator, perusahaan pelapor, dan auditor dalam menilai kualitas laporan keuangan (Palmrose dan Scholz, 2004). Dalam penjelasan lebih lanjut oleh US-SEC (*Security Exchange Commission*) penyajian kembali laporan keuangan adalah indikator yang paling mudah dilihat dari akuntansi yang salah dan merupakan sumber dari investigasi baru.

Dalam penyajian laporan keuangan sebuah perusahaan, tidak jarang ditemukan hal-hal yang menyebabkan laporan keuangan harus direvisi ataupun disajikan kembali, baik itu disebabkan kekeliruan perhitungan matematis, kekeliruan penerapan kebijakan akuntansi, kecurangan, kelalaian, maupun oleh penerapan kebijakan akuntansi yang baru atau adanya perubahan estimasi akuntansi.

Dalam laporan yang dipublikasikan oleh US-GAO (*Government Accounting Officer*) di tahun 2002, dinyatakan bahwa terjadinya penyajian kembali laporan keuangan disebabkan adanya *fraud* (kecurangan) dan kesalahan yang meningkat secara signifikan dalam selang waktu antara bulan Januari tahun 1997 hingga bulan Juni tahun 2002.

Berdasarkan beberapa contoh tersebut, sangat relevan jika dikatakan *financial statement fraud* sering kali diawali dengan penyajian kembali laporan keuangan yang digambarkan melalui salah saji. Untuk mengukur indikasi perusahaan menuju terjadinya kecurangan (*fraud*) diproksi melalui penyajian kembali (*restatement*) laporan keuangan karena tidak tersedianya data resmi perusahaan yang melakukan tindakan *fraud*. Banyak penelitian sebelumnya yang membahas kecurangan (*fraud*) pelaporan keuangan²¹

²¹ Berikut ini adalah beberapa contoh penelitian yang berkaitan dengan *fraud* : a) Turner et al., (2003) menguji dampak dari *fraud triangle* terhadap proses audit. Turner et al., mengembangkan jaringan bukti yang memiliki dua sub-jaringan. Pertama, untuk menangkap resiko dan bukti hubungan untuk audit laporan keuangan konvensional. Kedua, untuk menangkap hubungan resiko dan bukti untuk penilaian resiko kecurangan. Jaringan ini menggunakan pendekatan *belief functions* untuk mengekspresikan ketidakpastian yang terlibat dalam bukti audit laporan keuangan. Hasil analisis pada penelitian ini mendukung konsep *fraud triangle* bahwa tiga komponen dan hubungan antar-komponen terbukti memiliki dampak yang besar pada resiko audit, b) Nguyen (2008) melakukan penelitian yang berfokus pada sifat kecurangan laporan keuangan dan skema kecurangan laporan keuangan. Dua kasus kecurangan pada laporan keuangan dianalisis dari *Enron* dan *WorldCom*. Penelitian ini membahas teknik-teknik umum yang digunakan untuk mendeteksi kecurangan laporan keuangan, c) Skousen *et al.*, (2009) dan Gagola (2011) melakukan penelitian secara empiris yang mengkaji efektivitas teori Cressey (1953) mengenai kerangka faktor resiko kecurangan yang diterapkan dalam SAS No. 99 dan PSA No. 70 untuk mendeteksi kecurangan laporan keuangan. Menurut teori Cressey,

2.1.4 Kaitan *Corporate Governance* dan *Fraud*

Untuk mencegah dan mendeteksi serta menangani *fraud*, sebenarnya ada beberapa pihak yang terkait yaitu: akuntan (baik sebagai auditor internal, auditor eksternal atau auditor forensik) dan manajemen perusahaan. Peran dan tanggung-jawab pihak masing-masing dapat digambarkan sebagai siklus yang dinamakan *fraud deterrence cycle* atau siklus pencegahan *fraud* seperti gambar pada Lampiran

2.7. Kaitan antara penerapan *corporate governance* dan *fraud* tersebut adalah sebagai berikut:

- a. *Corporate Governance* dilakukan oleh manajemen yang dirancang dalam rangka mengeliminasi atau menekan kemungkinan terjadinya *fraud*. *Corporate governance* meliputi budaya perusahaan, kebijakan-kebijakan dan pendelegasian wewenang;
- b. *Transaction Level Control Process* yang dilakukan oleh auditor internal. Pada dasarnya *Transaction Level Control Process* lebih bersifat preventif dan pengendalian . Tujuannya untuk memastikan bahwa hanya transaksi

pressure, *opportunity* dan *rationalization* selalu hadir dalam situasi *fraud*. Dalam penelitian itu, dikembangkan variabel yang berfungsi sebagai ukuran proksi untuk tekanan/motif, kesempatan, dan rasionalisasi, untuk menguji variabel-variabel ini digunakan informasi umum yang tersedia, d) Lou dan Wang (2009) melakukan penelitian untuk menguji faktor resiko dari *fraud triangle*. Hasilnya mengindikasikan bahwa kecurangan pelaporan keuangan berhubungan dengan salah satu kondisi berikut: tekanan keuangan dari suatu perusahaan atau supervisor perusahaan, persentase yang lebih tinggi dari transaksi yang kompleks suatu perusahaan, integritas manajer sebuah perusahaan, atau penurunan hubungan antara perusahaan dengan auditornya. Penelitian terhadap kecurangan pelaporan keuangan yang menggunakan analisis *fraud triangle* masih sedikit di Indonesia. Sedikit studi kecurangan pelaporan keuangan terkait dengan segitiga kecurangan. Wilks dan Zimbelman (2004) dalam Molida (2011) menguji apakah penilaian terpisah dalam sikap manajemen, kesempatan dan insentif meningkatkan sensitivitas auditor untuk isyarat kesempatan dan insentif. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba melakukan analisis *fraud triangle* untuk mendeteksi terjadinya kecurangan pada laporan keuangan perusahaan menggunakan variabel proksi dari tekanan/motif, kesempatan, dan rasionalisasi. Skousen dan Wright (2006) mengembangkan model prediksi kecurangan yang meliputi faktor risiko yang berhubungan hanya untuk tekanan dan peluang. Namun demikian, faktor risiko sikap/rasionalisasi lebih penting daripada faktor risiko kesempatan atau insentif (Heiman-Hoffman *et. al.*, 1996) dalam Molida (2011). Peneliti bermaksud untuk membangun model logis dan menyederhanakan model penilaian faktor risiko kecurangan yang tidak berasal dari daftar pemeriksaan kecurangan yang panjang dan bersifat subjektif, serta menyediakan alat yang berguna bagi para praktisi.

commit to user

yang sah, mendapat otorisasi yang memadai yang dicatat dan melindungi perusahaan dari kerugian;

- c. *Restrospective Examination* yang dilakukan oleh Auditor Eksternal diarahkan untuk mendeteksi *fraud* sebelum menjadi besar dan membahayakan perusahaan;
- d. *Investigation and Remediation* yang dilakukan oleh auditor forensik. Peran auditor forensik menentukan tindakan yang harus diambil terkait dengan ukuran dan tingkat kefatalan *fraud*, tanpa memandang apakah *fraud* itu hanya berupa pelanggaran kecil terhadap kebijakan perusahaan ataupun pelanggaran besar yang berbentuk kecurangan dalam laporan keuangan atau penyalahgunaan asset.

Tiscini dan Donato (2004) mendefinisikan *corporate governance system* yang dapat mengurangi tindakan *fraud* adalah hal-hal sebagai berikut:

1. Pada perusahaan publik, status kepemilikan saham tidak lebih dari 10% untuk dapat melakukan *voting*,
2. Pada perusahaan dengan pemilik yang lebih terbuka, kepemilikan saham sebesar 10% untuk melakukan *voting* harus disertai regulasi bahwa tidak diizinkan kepemilikan terkonsentrasi untuk dapat melakukan *voting* sebesar 30%,
3. Pada perusahaan *private* tidak diizinkan bahwa kepemilikan saham dipegang oleh pemegang saham dengan hak *voting* sampai 30% suara.

Lebih lanjut Tiscini dan Donato (2004) menyatakan bahwa kaitan antara *corporate governance system* dengan *fraud* didalilkan sebagai berikut:

1. Pada perusahaan *private* dan perusahaan publik, *accounting fraud* lebih cenderung pada adanya *excessive power*, dan
2. Pada pemilik yang lebih terbuka, *accounting fraud* lebih cenderung pada adanya *performance stress*.

Penerapan aspek *corporate governance* yang baik dan benar dalam sistem perbankan akan menimbulkan kepercayaan terhadap sistem perbankan nasional yang sehat dan terhindar dari tindakan kecurangan dalam bentuk *fraud*. Kajian yang lebih mendalam terhadap penerapan aturan-aturan sebuah praktek *good corporate governance* yang sehat didasarkan pada pandangan praktek CG modern menurut Robin (1973:3) yang membahas bagaimana sistem perekonomian bekerja, dapat bekerja, harus dibuat bekerja dan memungkinkan dirinya bekerja sesuai aturan *governance* yang sehat.

Kajian terhadap kedua aspek tersebut akan menghasilkan sebuah pendapat bahwa penerapan aspek CG yang baik dan benar akan menimbulkan kepercayaan terhadap sistem perbankan nasional dan terhindar dari tindakan kecurangan secara internal yang dikategorikan sebagai tindakan *fraud*. Dengan adanya penerapan praktek CG yang sehat maka penyelamatan sistem perbankan nasional di Indonesia yang diakibatkan oleh krisis finansial dapat dihindarkan dari aspek politis.

Berbeda dengan pandangan tersebut, Seligman (1962: 345)
commit to user

mengemukakan bahwa hubungan-hubungan ekonomi dan perubahan-perubahan sosial dalam masyarakat perlu dikaitkan dengan faktor-faktor politik. Sebaliknya Heilbroner (1977) menyatakan bahwa jika ilmu ekonomi di masa depan tetap ingin relevan dengan persoalan modern, perubahan-perubahan yang harus dilakukan oleh ilmu ekonomi mencakup tiga hal yaitu: pertimbangan politik yang secara eksplisit harus diperkenalkan dalam keputusan ekonomi, dimensi politik harus diperluas dalam keputusan perekonomian dan perubahan paradigma baru yang lebih luas.

Ilchman dan Uphoff (1977) mengemukakan bahwa pengambilan keputusan ekonomi perlu dilakukan melalui sebuah *integrated social science of public purpose* dan perlu membahas masalah-masalah alokasi pertukaran sumber yang langka termasuk sumber sosial dan politik.

Menurut Ilchman dan Uphoff (1977) pengambilan keputusan ekonomi dilakukan melalui pendekatan multidisiplin dan mempertimbangkan semua kepentingan yang memiliki relevansi dengan kebijakan dan masalah umum yang terjadi dengan memperhatikan dan mendorong partisipan aktif melibatkan diri dalam perspektif kehidupan sosial dan politik.

Dengan demikian latar belakang penggunaan pendekatan teori CG dan *fraud* dalam melakukan pengambilan keputusan *bail-out* BC perlu mempertimbangkan aspek-aspek non-ekonomi yang menyangkut penerapan aturan-aturan untuk menjaga stabilitas sistem keuangan nasional di Indonesia.

Admati (2013:200) mengemukakan bahwa bank merupakan '*are commit to user where the money is*' , sehingga dalam pengelolaan sebuah bank diperlukan

praktek CG yang sehat untuk mengurangi tindakan *fraud*. Bank dengan kondisi *governance* yang kurang baik, cenderung sarat dengan tindakan *fraud* untuk kepentingan pihak tertentu. Hal ini merupakan sebuah kesempatan untuk dipergunakan sebagai 'arena' berbagai bentuk kepentingan yang melibatkan pihak internal bank, regulator, otoritas moneter dan politisi dalam membuat sebuah regulasi perbankan nasional dengan dalih penyelamatan terhadap stabilitas sistem keuangan nasional.

Lebih lanjut Admati (2013:200) mengemukakan bahwa tugas pokok perbankan bisa beralih fungsi untuk menyediakan dana bagi pemerintah yang sedang membutuhkan dana untuk kepentingan politiknya. Hal ini terutama terjadi pada saat menjelang pemilihan umum akan diselenggarakan di negara tersebut.

Dalam penyelamatan bank dengan berbagai kepentingan tersebut maka aspek CG dan *fraud* yang dilakukan oleh sebuah bank cenderung diabaikan. Sebagai gantinya regulasi pemerintah yang akan disesuaikan dengan penyelamatan bank tersebut untuk berbagai 'arena' kepentingan. Didalam hal ini Stigler (1971) menyatakan bahwa hal itu merupakan sinyal yang tidak sehat terhadap hubungan antara kepentingan bisnis dan kebijakan publik. Demikian pula pernyataan dari Hopkin & Pose (2007) yang menyatakan bahwa kebijakan publik yang tidak disertai dengan akuntabilitas dan transparansi penggunaan dana cenderung sarat dengan tindakan korup.

2.2 Kajian Krisis Literatur Finansial

Fenomena yang terjadi dalam kasus *bail-out* BC menunjukkan bahwa keputusan strategis di bidang perbankan selalu diwarnai keputusan yang saling berhubungan (*inter-connected*) antara aspek ekonomi dan aspek non-ekonomi. Didalam penelitian ini digunakan kerangka pemikiran aspek non-ekonomi yaitu aspek CG dan *fraud* untuk melihat keterkaitannya dengan aspek keuangan yang berdampak terhadap sistem perbankan nasional.

Kajian mendetil tentang teori-teori ilmu keuangan khususnya di bidang teori keuangan tradisional dan teori *systematically important bank* menimbulkan pertanyaan tentang perlu atau tidaknya BC diselamatkan pemerintah pada saat krisis finansial global tahun 2008 tersebut.

Phenomena yang timbul terhadap kajian teori keuangan tradisional dan teori *systematically important bank* (SIB) tentang perlu atau tidaknya bank tersebut diselamatkan dapat diuraikan melalui kajian sebagai berikut:

- a. Dalam paradigma teori ekonomi tradisional, analisis fundamental didasarkan pada alat analisis investasi (Graham dan Dodd, 1962). Pilihan utama berupa imbal hasil (*return*) yang tinggi dan pilihan berikutnya adalah risiko yang terendah. Dalam hal ini investor berperilaku rasional dan memanfaatkan sistem *arbitrage* untuk meminimalkan risiko dan meningkatkan keuntungan. Sharpe (1964), Lintner (1965) dan Mossin (1966) mengemukakan sebuah teori CAPM (*Capital Asset Pricing Model*) yang menyatakan bahwa faktor risiko pasar

- sebagai faktor penentu *return* saham dengan asumsi bahwa pasar dalam kondisi normal dan individu berperilaku rasional (Rubenstein, 2001)²²,
- b. Berbeda dengan konsep teori *systematically important bank* (SIB) yang lebih mempertimbangkan kontribusi struktur permodalan bank, jika ditinjau dari teori *systematically important bank*, peran BC sangat kecil dan jauh dari keseluruhan peta perbankan nasional yang dapat menyebabkan dampak sistemik apabila mengalami kegagalan dan harus ditutup (Burhanudin Abdullah, 2009)²³,
 - c. Menurut teori *systematically important bank* struktur permodalan BC tidak berpengaruh terhadap total aset perbankan nasional. Karena tidak termasuk dalam 15 (lima belas) bank yang berdampak sistemik, kegagalan BC tidak akan mempengaruhi sistem perbankan nasional di Indonesia pada saat itu.,
 - d. Penerapan kedua teori tersebut sangat kontradiktif dengan pertimbangan situasi krisis moneter dan keuangan negara pada tahun 2008 yang sedang mengalami krisis finansial global. Krisis finansial diindikasikan dengan terjadinya penurunan kurs 1 USD menjadi Rp. 12.100,- dan penurunan IHSG menjadi 1155 pada akhir bulan November 2008. Penerapan teori SIB (*systematically important*

²² Analisis fundamental perusahaan tersebut dilakukan menurut rasio-rasio finansial seperti yang tercantum dalam Lampiran 2.1. penelitian ini dan disertai dengan analisis permasalahan internal yang terjadi di BC dengan penerapan teori *corporate governance* dan *fraud*.

²³ Dalam penelitian kasus BC dari tahun 2004 – 2008 dilakukan kajian mendetail terhadap aspek teori *behavioral finance* yang menekankan pada aspek perilaku keuangan di sektor perbankan nasional. Pengkajian teori itu akan dipergunakan untuk melihat kondisi BC pada peta perbankan nasional Indonesia. Di samping itu, pengkajian teori tersebut untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini karena jika dikaji lebih mendalam kondisi keuangan BC dengan teori keuangan tradisional yang lebih menekankan pada rasio imbal-beli (*return*) dan kinerja perusahaan tersebut, tidak terdapat sebuah indikator yang menunjukkan bahwa bank tersebut berkinerja baik dan layak di-*bail out*.

bank) hanya melihat dari sudut pandang konstibusi permodalan BC terhadap sistem perbankan nasional yang sangat kecil yaitu hanya 0,. Di sisi lain, dengan pendekatan teori ekonomi tradisional, rasio kinerja keuangan BC tidak menunjukkan indikator sebagai bank yang sehat menurut penilaian *Basel Accord* dan Bank Indonesia,

- e. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, latar belakang penggunaan teori ekonomi tradisional dan teori *systematically important bank* dipergunakan sebagai dasar pemikiran untuk mengkaji kinerja keuangan BC secara internal perusahaan melalui aspek CG dan *fraud*. Menurut pandangan teori ekonomi tradisional dan teori *systematically important bank* (SIB) BC bukan merupakan bank yang mempunyai dampak sistemik bagi sistem perbankan nasional karena kinerja keuangannya kurang baik, tidak mempunyai fungsi pokok sebagai *financial intermediary*, skalanya relatif sangat kecil dan tidak dominan dalam sistem perbankan nasional sehingga pengaruhnya terhadap kegagalan bank tersebut tidak berdampak sistemik atau memenuhi persyaratan penerapan teori *too big too fail*,
- f. Pandangan terhadap pendekatan kedua teori tersebut dijadikan bahan pertimbangan dalam melakukan analisis secara terpadu kinerja BC dari sisi kinerja keuangan internal bank melalui penerapan teori *corporate governance* dan *fraud*,
- g. Analisis fundamental keuangan perusahaan BC dilakukan mulai tahun 2004 yaitu sejak bank tersebut terbentuk dari hasil penggabungan ke-tiga buah bank (*commit to user*) (Bank CIC, Bank Danpac dan Bank Pikko) sampai kondisi keuangan bank pada

tahun 2008 yaitu pada saat krisis finansial global tahun 2008²⁴. Analisis terpadu dampak sistemik BC terhadap sistem perbankan nasional dilakukan melalui *governance political economic*. Dalam hal ini akan dikaji secara menyeluruh dampak risiko sistem perbankan nasional akibat penutupan sebuah bank pada saat krisis finansial global dengan pertimbangan variabel-variabel *market failure, governance failure* secara internal BC dan *regulation failure* dari Bank Indonesia terhadap besarnya kontribusi permasalahan yang terjadi pada BC sebelum mengambil sebuah keputusan yang berfokus pada penyelamatan bank tersebut melalui *bail-out*/penyertaan modal sementara²⁵,

- h. Kajian mendasar terhadap kasus BC pada saat krisis finansial global tahun 2008 tersebut menghasilkan sebuah *basic research* yang akan memperjelas teori penyelamatan bank pada saat krisis finansial/ekonomi melanda sebuah negara.

Penelitian ini memperlihatkan *gap* yang timbul terhadap kajian kondisi kinerja internal BC melalui pendekatan teori ilmu keuangan tradisional dan teori *systematically important bank*, teori *corporate governance* dan teori *fraud*. Pertimbangan utamanya adalah mengapa kondisi kinerja internal BC yang sangat kecil perannya dalam sistem perbankan nasional tetapi oleh

²⁴ Analisis rasio-rasio keuangan dilakukan berdasarkan rasio-rasio likuiditas (melalui rasio LDR/*loan to deposit ratio* dan *Interbank/Aktiva Produktif*), rasio rentabilitas (melalui rasio ROA dan ROE), solvabilitas (melalui rasio DER/*debt to equity*), kualitas aset (melalui rasio perbandingan pendapatan bunga dalam penyelesaian/hasil bunga dan PPAP/*Total Assets*), permodalan (melalui rasio CAR dan kewajiban/modal sendiri), jumlah modal disetor dan total aset serta dalam penelitian ini ditambahkan satu buah rasio yaitu rasio efisiensi (melalui rasio NIM/*net interest margin*, BOPO/biaya operasional per pendapatan operasional dan efisiensi menurut perhitungan rasio DEA/*data envelopment analysis*).

²⁵ Dari hasil pengembangan teori ini, dapat dikaji lebih mendetail sistem perbankan nasional di Indonesia diwarnai oleh suatu arena pertempuran yang melibatkan para bankir atau *business community*, regulator, politikus dan pihak yang bertanggung-jawab dalam pengambilan keputusan dengan argumentasi untuk menjaga stabilitas sistem keuangan nasional yang sedang mengalami krisis finansial/ekonomi. Arena pertempuran tersebut, menggambarkan berbagai kepentingan menurut kepentingan masing-masing pihak dalam penggunaan sumber dana perbankan yang berasal dari *other people's money*.

pemerintah diselamatkan. Oleh karena itu perlu dilakukan kajian lebih lanjut terhadap aspek penyelamatan BC tersebut dalam perspektif aspek ekonomi dan non-ekonomi yang dijadikan dasar penyelamatan bank pada saat krisis finansial/ekonomi untuk mempertahankan stabilitas sistem perekonomian nasional.

2.3 Kerangka Konseptual Penelitian

Diagram alur (*flow chart*) kerangka konseptual penelitian ini dikembangkan melalui pemikiran seperti pada Gambar 2.1.²⁶

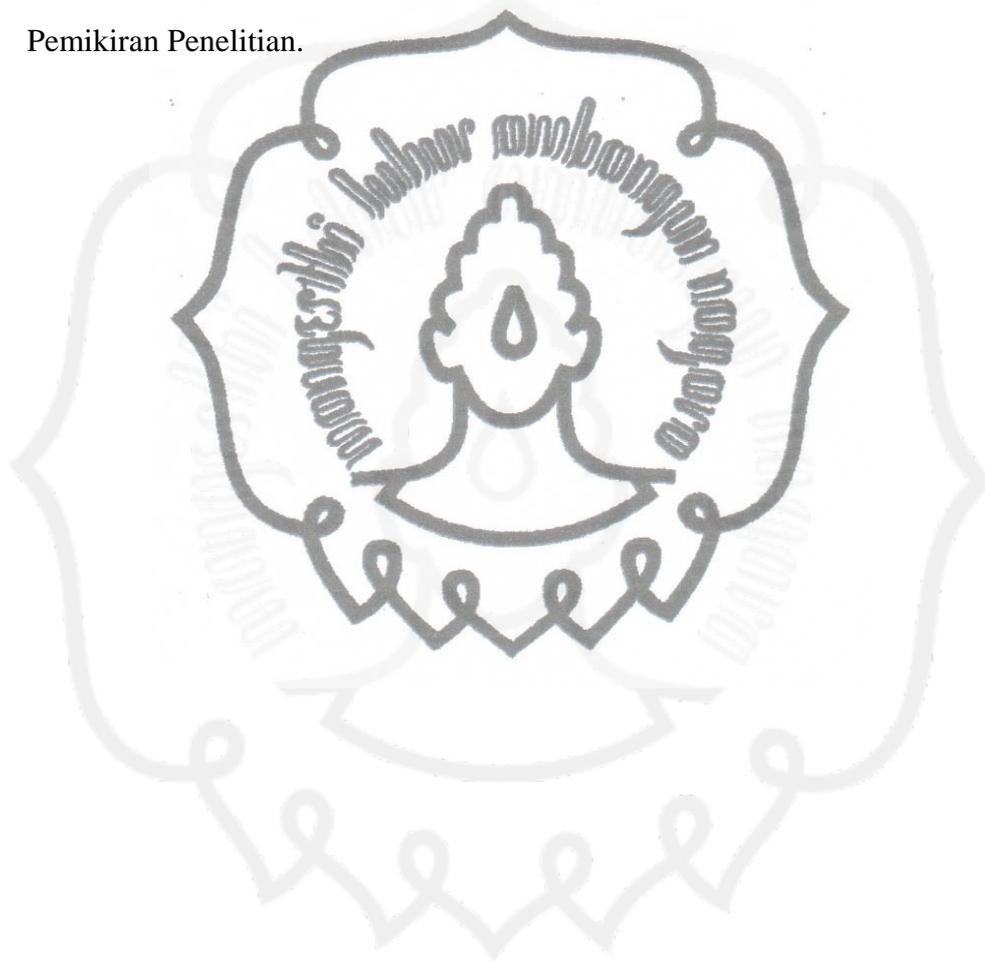
Pada saat krisis finansial global tahun 2008 melanda Indonesia, BC mengalami gagal bayar akibat pencairan dana deposito salah satu deposannya sebesar Rp. 600 Milyar dan terjadi penarikan dana-dana BUMN sesuai instruksi pemerintah bahwa dana-dana BUMN harus ditempatkan pada bank-bank pemerintah saat itu. Pemerintah melakukan intervensi untuk menyelamatkan bank itu dari kebangkrutan.

Pemerintah RI menengarai bahwa dampak kegagalan BC akan menimbulkan dampak sistemik jika dilikuidasi. Akhirnya, pemerintah memutuskan untuk melakukan penyertaan modal sementara (*bail out*) sebesar Rp. 6,7 Trilyun. Asumsi yang dipakai oleh pemerintah untuk menyelamatkan bank tersebut adalah bukan teori ekonomi *too big to fail*, melainkan

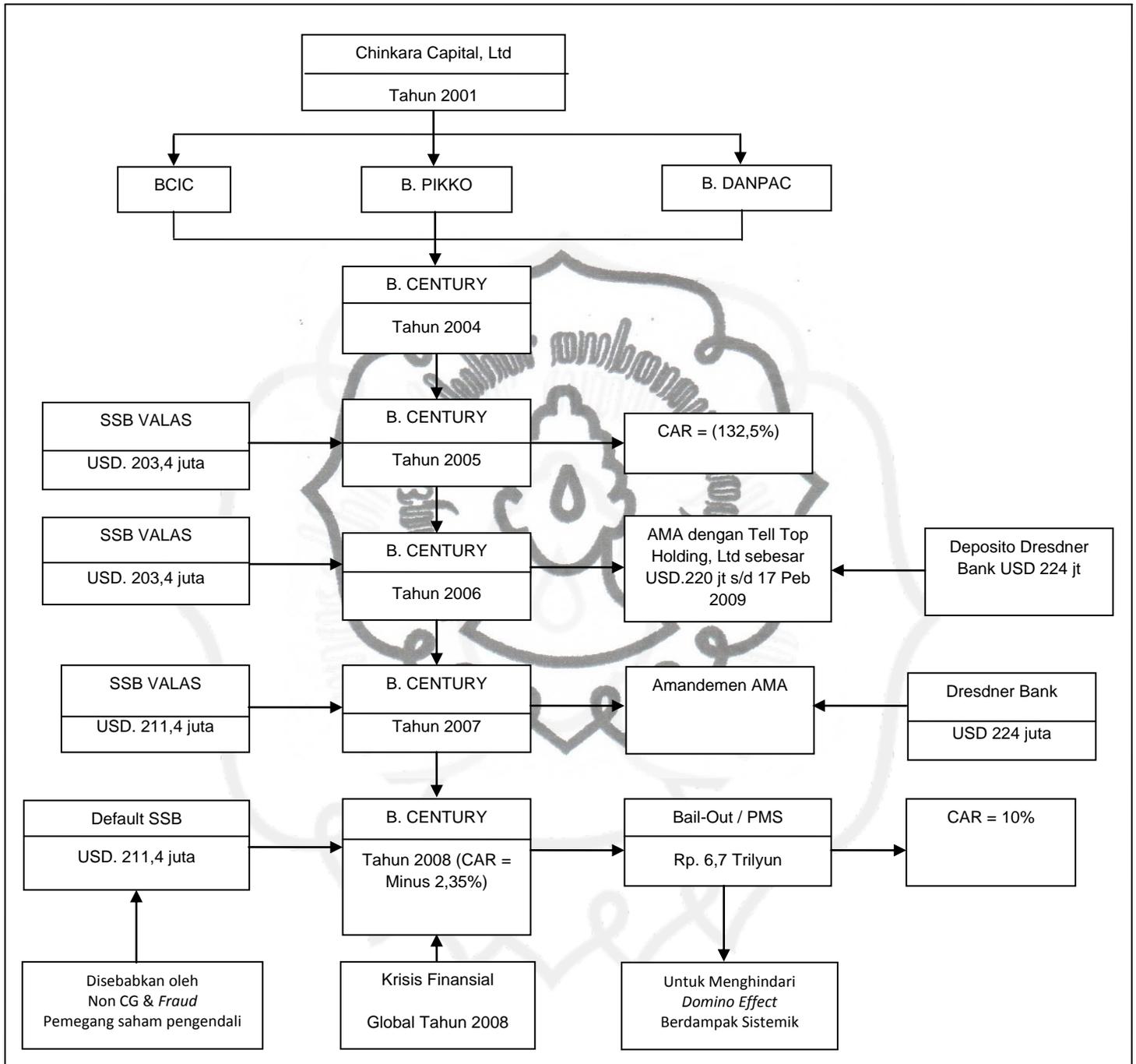
²⁶ Gambar 2.1. memperlihatkan bahwa permasalahan BC timbul sejak bank tersebut merger pada akhir tahun 2004 dan resmi beroperasi pada awal tahun 2005 dengan Chnkara Capital, Ltd. sebagai pemilik mayoritas perusahaan. Bank tersebut terus dilanda *miss-management* sejak tahun 2004 sampai tahun 2008 terutama dalam kepemilikan surat-surat berharga *non-rating* sampai sebesar USD. 211,4 Juta. Hal ini menyebabkan rasio kecukupan modal (CAR) minus (35,92 %).

menggunakan teori *inter-connected to fail* akibat inter-koneksi BC dengan bank-bank dalam *peer group*-nya²⁷.

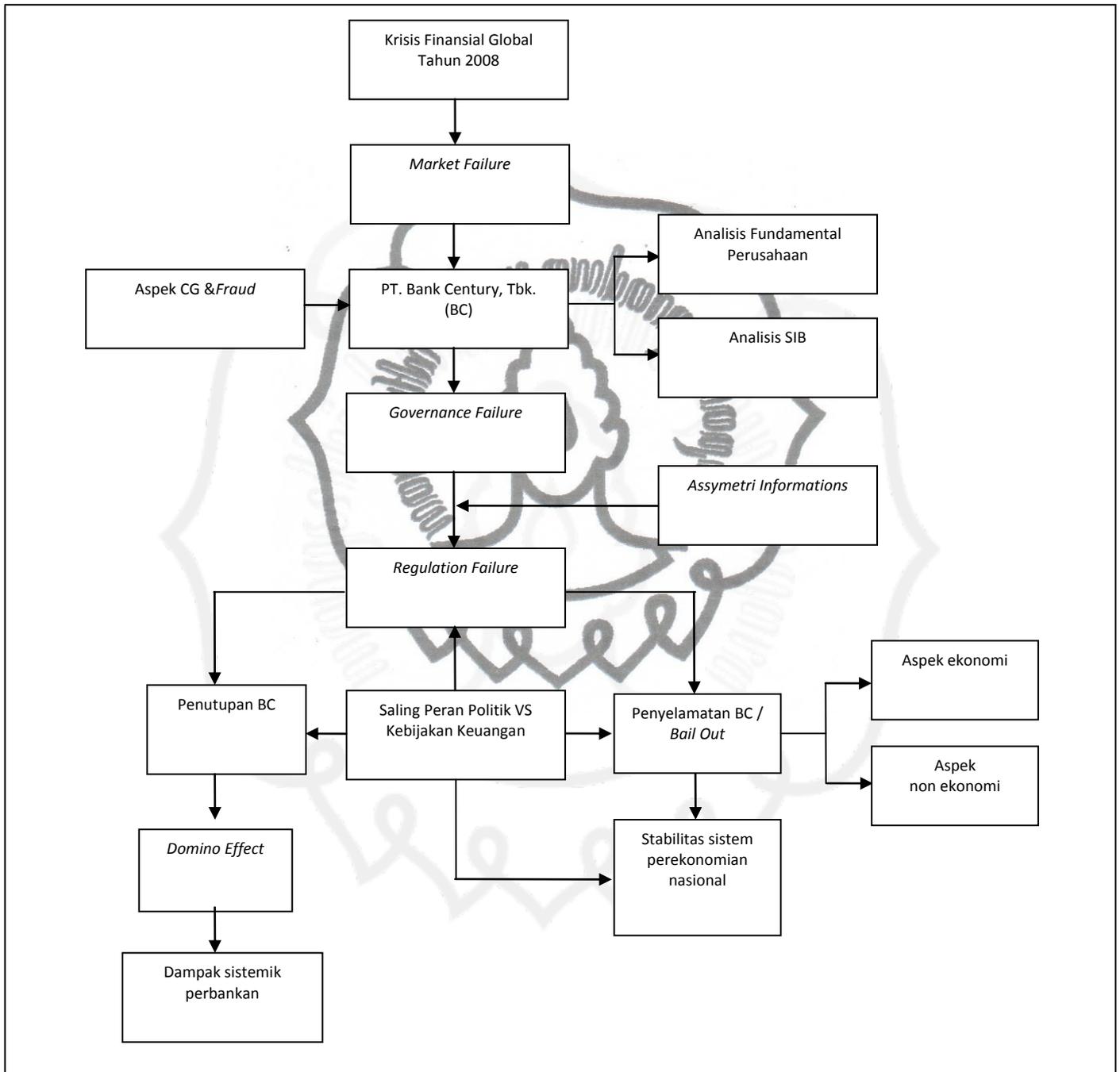
Sistematika penelitian untuk mendukung kerangka penelitian ini disajikan pada gambar sebagai berikut: Gambar 2.1 Kronologis Penyelamatan BC, Gambar 2.2 Kerangka Berpikir Teoritis, dan Gambar 2.3. Kerangka Pemikiran Penelitian.



²⁷ Penyelamatan tersebut dilakukan untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional. Jika terdapat salah satu bank ditutup pada saat krisis finansial/ekonomi pada tahun itu akan timbul dampak sistemik, dan jika diselamatkan masih mempunyai potensi nilai jual kembali yang juga bisa meredam gejala dampak sistemik tersebut. Kerangka berpikir penelitian ini adalah untuk mencari sebuah teori baru atau menjelaskan teori yang sudah ada dan dipakai dalam penyelamatan bank tersebut sehingga diperoleh sebuah formula yang tepat tentang faktor-faktor penyebab penyelamatan BC ditinjau dari sisi ekonomi maupun non-ekonomi.

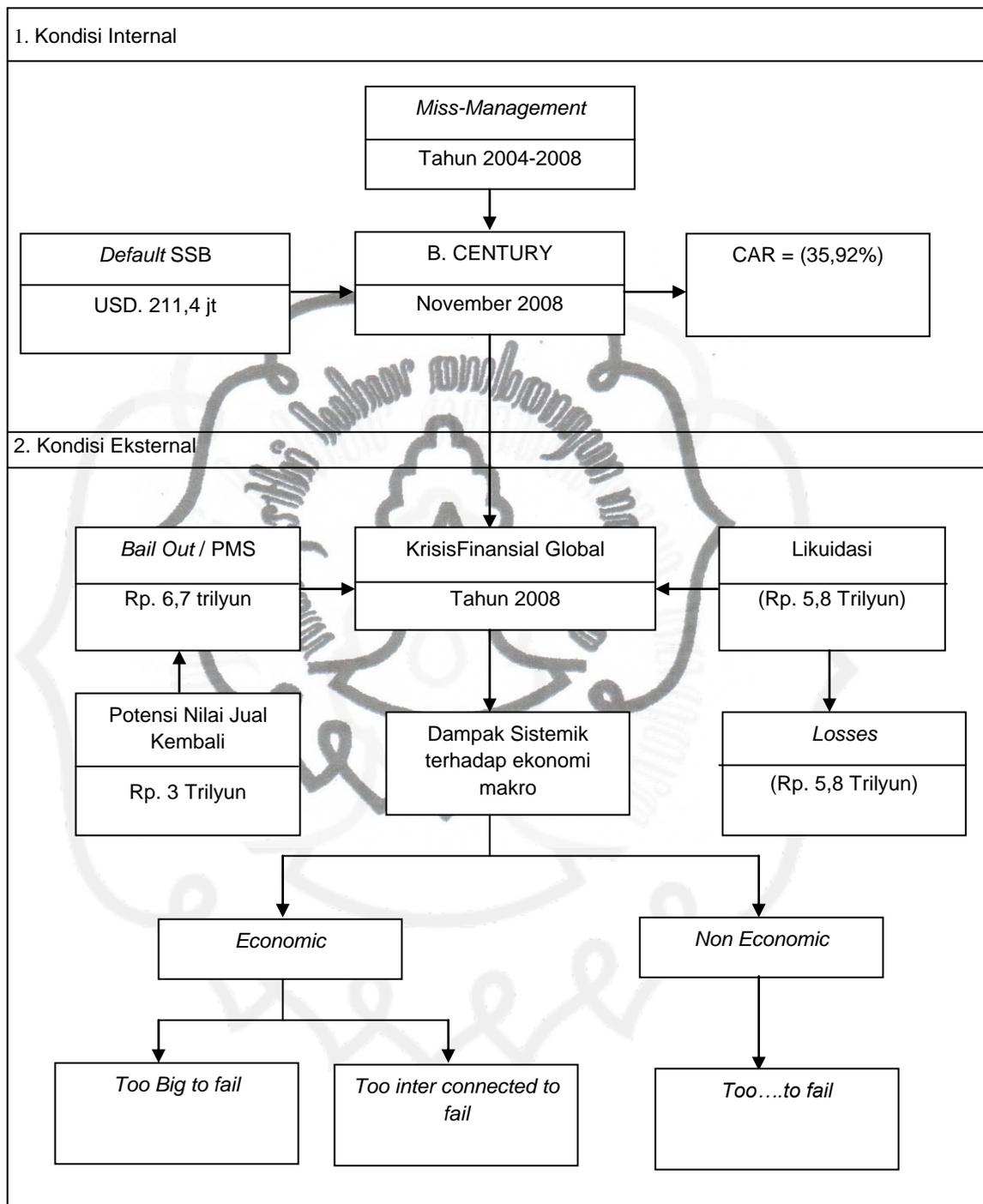


Gambar 2.1. Kronologis Penyelamatan BC
(Sumber: Departemen Keuangan RI, 2008)



Gambar 2.2. Kerangka Berpikir Teoritis
(Sumber: Bank Indonesia, 2008)

commit to user



Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran Penelitian

(Sumber: Bank Indonesia, 2008)