

BAB II

TINJAUAN TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Bab tinjauan teori dan pengembangan hipotesis berisi tinjauan teori, kerangka teoritis penelitian, dan pengembangan hipotesis. Tinjauan teori menjelaskan tentang landasan teori yang dipakai dalam penelitian ini. Kerangka teoritis penelitian menjelaskan tentang operasionalisasi/penurunan teori ke dalam konsep/variabel dan hubungan logis antar variabel penelitian. Pengembangan hipotesis menjelaskan kerangka berfikir yang menjadi dasar perumusan hipotesis dan rumusan hipotesis.

2.1 Tinjauan Teori

Pembahasan tinjauan teori meliputi paradigma positif, teori akuntansi positif, teori agensi, teori *bundle of governance*, *corporate governance*, kualitas laba, kualitas auditor. Operasionalisasi/penurunan teori ke dalam konsep/variabel penelitian dan hubungan diantara variabel dibahas dalam sub bahasan kerangka teoritis penelitian. Pembahasan masing-masing secara detail dijelaskan pada sub bahasan berikut ini.

2.1.1. Paradigma Positif dan Teori Akuntansi Positif

Paradigma positif secara ontologis memandang obyek sebagai suatu fakta/kenyataan yang berada di luar peneliti (*value free*), dan dapat diamati menggunakan panca indra. Penelitian ini menggunakan paradigma positif yakni memposisikan teori sebagai dogma atau doktrin, yang mana dalam

mengembangkan penelitian menggunakan logika deduktif, aksioma, standar dan hukum, dan menempatkan hipotesis sebagai fakta atau hukum yang akan diuji kebenarannya. Kebenaran yang diungkap tidak merupakan kebenaran mutlak karena harus diuji terlebih dahulu berdasarkan beberapa faktor empiris untuk menjustifikasi kebenaran realitas (Diamastuti, 2012).

Penelitian ini tidak menggunakan paradigma interpretif, paradigma kritis, atau paradigma *postmodern* karena, menurut Chua (1986):

- a. Paradigma interpretif lebih menekankan pada peranan bahasa, interpretasi dan pemahaman akan makna dari realitas.
- b. Paradigma kritis lebih menekankan penafsiran peneliti pada obyek penelitiannya, dialog kritis digunakan untuk melihat secara lebih dalam kenyataan sosial yang telah ada, sedang dan akan terjadi.
- c. Paradigma *postmodern* lebih menekankan pada peran nilai (*role of value*) dalam riset, peneliti membawa nilai-nilai sosial yang diletakkan untuk menjustifikasi fenomena yang diteliti.

Ketiga paradigma (interpretif, kritis, dan *postmodern*) secara ontologis berada dalam pendekatan subyektif. Kenyataan adalah sesuatu yang ada dan dilibatkan oleh peneliti dalam penelitiannya dan peneliti juga ikut andil dalam penelitian tersebut (*not value free*). Sementara paradigma positif, secara ontologis, berada dalam pendekatan objektif dan akan melihat kenyataan sebagai objek. Objek adalah sesuatu yang berada di luar peneliti (*value free*), dapat diamati/ditangkap menggunakan panca indra dan dapat diukur secara objektif dengan menggunakan *instrument*. Hallebone dan Priest (2009:45) merangkum

paradigma *positivism*, *interpretivism*, *criticalist research* pada aspek tujuan penelitian, penggunaan teori, bentuk inkuiri, dan perlakuan studi di sajikan pada Tabel 2.1 berikut ini.

Tabel 2.1
Tujuan Penelitian, Bentuk Penelitian, Filsafat Ilmu

<i>Aspect of research</i>	<i>Positivism</i>	<i>Interpretivism</i>	<i>Criticalist research</i>
<i>Purpose</i>	<i>Test theory or theoretical prediction.</i>	<i>Develop descriptive theory.</i>	<i>Develop theory to address real-world problems.</i>
<i>Using extant literature</i>	<i>Identify theory to test. Identify hypotheses to test the theory.</i>	<i>Identify need for theory. Develop sensitizing concepts.</i>	<i>Select knowledge of structural nature. Identify approach to explain/ change problem.</i>
<i>Form of inquiry</i>	<i>Develop hypotheses as posited relationships between variables.</i>	<i>Explore social world to develop key questions and new theory.</i>	<i>Empirical facts and tentative theory generate new questions and actions.</i>
<i>Tactic in conducting study</i>	<i>Hypotheses are fixed in order to test a theory.</i>	<i>Hypotheses emerge as meaning is constructed using building blocks of local integrating descriptive theory.</i>	<i>Combination of iterative hypothesis formation and hypothesis testing to build explanatory theory.</i>

Sumber: Hallebone dan Priest (2009:45)

Teori akuntansi pada awal perkembangannya menghasilkan teori akuntansi normatif yakni teori akuntansi yang menitikberatkan pada pemikiran normatif, teori yang menggunakan kebijakan nilai (*value judgement*) dan mengandung sedikitnya sebuah premis (Wolk dan Tearney, 1997). Pendekatan normatif ternyata tidak dapat menghasilkan teori akuntansi yang siap pakai dalam praktek sehari-

hari. Oleh karena itu muncullah gagasan mengenai teori akuntansi positif yang diperkenalkan oleh Watts dan Zimmerman (1986). Menurut Watts dan Zimmerman (1986), pendekatan akuntansi positif lebih berorientasi pada penelitian empirik dan menjustifikasi berbagai teknik atau metode akuntansi yang sedang digunakan atau mencari model baru untuk pengembangan teori akuntansi dikemudian hari. Apabila teori akuntansi normatif menunjukkan cara terbaik untuk melakukan sesuatu berdasar premis, norma atau standar, teori akuntansi positif berusaha menjelaskan atau memprediksi fenomena nyata dan mengujinya secara empirik (Godfrey *et al.*, 1997:29).

Menurut Scott (2012: 304),

“Positive accounting theory (PAT) is concerned with predicting such actions as the choices of accounting policies by firm managers and how managers will respond to proposed new accounting standards”.

Dengan demikian, teori akuntansi positif menitik-beratkan pada prediksi atas pilihan kebijakan akuntansi dan bagaimana meresponnya ke dalam standar akuntansi yang disusulkan. Teori akuntansi positif menyatakan bahwa pemilihan kebijakan akuntansi sebagai bagian dari perluasan masalah pencapaian *corporate governance* yang efisien.

Januarti (2004) menjelaskan bahwa teori akuntansi positif dibangun berdasarkan asumsi-asumsi tentang *the nature of human society*, yakni manusia selalu menentukan tujuan terlebih dahulu sebelum memilih untuk melakukan suatu tindakan. Manusia memiliki *a single superordinate goal* yaitu *utility maximization*, asumsi ini muncul dalam teori keagenan. Menurut teori keagenan seorang agen

akan selalu menyukai untuk bekerja lebih sedikit, sementara *principal* berharap memaksimalkan pengembalian investasinya.

Menurut Watts dan Zimmerman (1986), tujuan teori akuntansi positif adalah menjelaskan (*explanation*) dan memprediksi (*prediction*) praktek akuntansi. Penjelasan menguraikan alasan mengapa suatu praktik dilakukan, sedangkan prediksi berarti teori harus mampu memprediksi berbagai fenomena praktik akuntansi yang belum dijalankan. Fenomena yang belum dijalankan tidak selalu fenomena yang akan datang, bisa berupa fenomena yang telah terjadi tetapi belum ada bukti secara empiris (Januarti, 2004).

Sesuai dengan tujuan penelitian yakni menguji pengaruh karakteristik Dewan Komisaris dan kualitas auditor terhadap kualitas laba pada lingkungan bisnis dengan kepemilikan terkonsentrasi, maka penelitian ini menggunakan dasar teori akuntansi positif. Suatu penelitian yang dibangun dari hipotesis teori akuntansi positif dan konsep-konsep di dalam *agency theory*, teori *bundle of governance*, *corporate governance* serta praktek akuntansi, selanjutnya diturunkan ke dalam hipotesis operasional yang akan diuji secara empiris. Hasil penelitian diharapkan mampu menjelaskan praktek akuntansi yang telah dan sedang berjalan.

2.1.2. Teori Agensi

Teori agensi pada awalnya dikembangkan dari hasil penelitian Berle dan Means pada tahun 1932 (Mizruchi, 2004). Berle dan Means (1932) membahas pemisahan kepemilikan dan kontrol perusahaan-perusahaan besar di Amerika Serikat. Selanjutnya, Jensen dan Meckling (1976) mengembangkan *agency theory*

yang mendefinisikan hubungan keagenan sebagai sebuah kontrak antara satu orang atau lebih pemilik (*principal*) yang menyewa orang lain (*agent*) untuk melakukan beberapa jasa atas nama pemilik yang meliputi pendelegasian wewenang pengambilan keputusan kepada *agent*.

Cabang teori agensi dibagi menjadi 3 yaitu teori agensi positif, teori agensi normatif, dan teori agensi utilitarian (Eisenhard, 1989; Wright, Mukherji, dan Kroll, 2001; Clarke, 2008; Pepper dan Gore, 2012; Grigore dan Stefan-Duicu, 2013). Teori agensi positif membahas tentang “apa yang terjadi” terhadap hubungan prinsipal-agen. Praktek-praktek asimetri informasi antara prinsipal dan agen yang menimbulkan masalah keagenan (*agency problem*) dan bagaimana menyelesaikan masalah keagenan menjadi topik bahasan teori agensi positif (Eisenhard, 1989). Teori agensi normatif membahas tentang “apa yang seharusnya” terhadap hubungan prinsipal dan agen. Kondisi ideal hubungan prinsipal-agen, norma-norma, aturan, dan standar yang seharusnya dibuat dan dijalankan agar terdapat keseimbangan hubungan prinsipal-agen sehingga tidak menimbulkan masalah keagenan yang kompleks, menjadi topik bahasan teori agensi normatif. Dalam hal ini, pembahasan lebih fokus pada bagaimana menciptakan norma-norma, aturan, dan standar yang dapat menyelaraskan (*alignment*) kepentingan prinsipal dan agen. Teori agensi utilitarian lebih menekankan pada fungsi teori agensi sebagai alat (*instrument*) dalam menyusun strategi. Sebagai alat, teori agensi fokus pada pembahasan mengenai bagaimana mengembangkan suatu mekanisme hubungan prinsipal-agen yang dapat memaksimalkan manfaat (utilitas) individu dan perusahaan (Wright, *et al.*, 2001;

Ross, 2009). Penelitian ini menggunakan teori agensi positif, yang menempatkan teori agensi sebagai dasar untuk menjelaskan praktek-praktek hubungan prinsipal-agen yang terjadi secara empiris. Teori agensi dijadikan dasar untuk mengembangkan kerangka pikir penelitian dalam mengamati praktek-praktek hubungan prinsipal-agen dan praktek *corporate governance*.

Menurut Jensen (1983), teori agensi yang akhirnya dibidang ekonomi informasi telah dikembangkan dalam dua jalur: positif dan prinsipal-agen. Dua aliran tersebut masuk ke dalam unit analisis umum yakni kontrak antara prinsipal dan agen (Clarke, 2008:80). Dalam perspektif teori agensi positif, aliran positif sangat perhatian terhadap diskripsi mekanisme *governance* yang memecahkan masalah keagenan. Peneliti positif fokus pada identifikasi situasi yang prinsipal dan agen cenderung memiliki konflik kepentingan dan kemudian menjelaskan mekanisme *governance* yang membatasi perilaku agen dalam hal mementingkan diri sendiri (Clarke, 2008:80).

Menurut Clarke (2008:80), model keagenan yang menggunakan teori agensi positif memiliki dua proposisi terkait mekanisme *governance*. Proposisi pertama, kontrak yang didasarkan pada *outcome* efektif dalam membatasi oportunistik agen. Argumentasinya adalah kontrak tersebut menyelaraskan preferensi agen dengan prinsipal karena bonus untuk keduanya bergantung pada tindakan yang sama. Oleh karena itu, konflik kepentingan antara prinsipal dan agen dapat dikurangi melalui mekanisme ini. Proposisi kedua, sistem informasi akan membatasi oportunistik agen. Argumentasinya adalah sistem informasi menginformasikan kepada prinsipal tentang apa yang dilakukan agen, sistem

informasi dapat membatasi oportunistik agen karena agen menyadari bahwa ia tidak bisa menipu prinsipal.

Kedua proposisi teori agensi positif tersebut dinyatakan sebagai berikut: (1) ketika kontrak antara *principal* dan *agent* didasarkan pada hasil (*outcome*), *agent* lebih mungkin berperilaku demi kepentingan *principal*; (2) ketika *principal* memiliki informasi untuk memverifikasi perilaku *agent*, *agent* lebih mungkin untuk berperilaku demi kepentingan *principal* (Clarke, 2008: 80). Kontrak tersebut berisi kesepakatan-kesepakatan yang diharapkan memberi manfaat (*utility*) kepada masing-masing pihak. *Principal* dapat memaksimalkan kesejahteraan dan *agent* dapat memperoleh imbalan dari aktivitas keagenan. Perbedaan kepentingan antara *principal* dan *agent* terletak pada maksimisasi kesejahteraan *principal* dengan kendala imbalan dan insentif yang akan diterima oleh *agent*. Adanya kepentingan yang berbeda antara *principal* dan *agent* dapat menimbulkan masalah keagenan (*agency problem*).

2.1.3 Agency Problem

Konsep pemisahan kepemilikan dan kontrol memicu timbulnya *agency problem*. Perusahaan yang dikelola oleh orang berbeda dengan pemilik (*principal*) akan menimbulkan *agency problem*. Setiap individu diasumsikan rasional, maka akan berusaha mementingkan kesejahteraan pribadinya melebihi kesejahteraan pemilik (Jensen dan Meckling, 1976). Salah satu penyebab timbulnya *agency problem* adalah asimetri informasi. Asimetri informasi dapat berupa informasi yang terdistribusi secara tidak merata diantara *principal* dan *agent*, serta tidak

memungkinkan *principal* untuk mengamati secara langsung usaha yang dilakukan oleh *agent*. Asimetri informasi yang timbul dari *moral hazard* dapat mendorong manajemen berperilaku oportunistik sehingga berdampak pada manajemen laba yang buruk. Manajemen laba yang buruk adalah manajemen laba yang dilakukan secara tidak memadai, yaitu menyembunyikan kinerja operasi sebenarnya dengan jalan menciptakan pembukuan palsu atau memperbesar estimasi laba sampai di luar batas kewajaran (Parfet, 2000).

Pada dasarnya, manajemen laba tidak seluruhnya buruk. Hal itu tergantung dari motif dan tindakannya, apakah berdampak merugikan pihak lain atau tidak terutama bagi prinsipal, investor, dan *stakeholders* yang lain. Menurut Ronen dan Yaari (2008), manajemen laba putih (*white*) dilakukan dengan cara mengambil keuntungan dari pilihan kebijakan akuntansi yang memberikan sinyal *private information* manajer mengenai arus kas masa depan. Manajemen laba abu-abu (*gray*) dilakukan dengan cara memilih kebijakan akuntansi yang bersifat oportunistik (hanya memaksimalkan utilitas manajemen) atau efisien secara ekonomi. Manajemen laba hitam (*black*) dilakukan dengan cara menggunakan “trik” untuk *misrepresent* atau untuk mengurangi transparansi laporan keuangan. Penelitian ini mengambil asumsi bahwa perusahaan (atau manajemen) melakukan tindakan manajemen laba abu-abu (*grey*) yang diduga memiliki motif oportunistik untuk kepentingan diri sendiri, kelompok, atau keluarga.

Usaha mengurangi *agency problem* akan menimbulkan biaya keagenan (*agency cost*). Menurut Jensen dan Meckling (1976), terdapat tiga komponen biaya keagenan, yaitu *monitoring expenditures*, *bonding expenditures*, *residual loss*.

Teori keagenan percaya bahwa *agent* tidak selalu bertindak bagi kepentingan terbaik *principal*. Kontingensi jangka panjang juga tidak bisa diprediksi, sehingga *principal* dan *agent* membuat kontrak tidak lengkap. *Principal* perlu menetapkan insentif yang tepat untuk *agent* dan membentuk mekanisme *monitoring* untuk mengontrol kegiatan agen yang menyimpang, ini yang diklasifikasikan sebagai *monitoring cost*. Jensen dan Meckling (1976) menjelaskan bahwa istilah *monitoring* adalah komprehensif meliputi kontrol, seperti pembatasan anggaran, kebijakan kompensasi, peraturan operasi. *Agent* juga dapat membelanjakan sumber daya untuk menjamin bahwa ia tidak akan mengambil tindakan yang merugikan *principal*, ini yang termasuk dalam *bonding costs*. Dalam beberapa situasi, *principal* kemungkinan dapat menderita kerugian saat keputusan agen tidak memaksimalkan kesejahteraan *principal*. Kerugian setara moneter tersebut diklasifikasikan sebagai *residual loss*. Jadi, *agency cost* adalah total dari *monitoring cost*, *bonding cost* dan *residual loss*.

Agency problem dapat dikurangi dengan menerapkan mekanisme *corporate governance*. Fama (1980) menemukan bahwa masalah keagenan dikendalikan secara efisien oleh perusahaan melalui perangkat internal yang dibentuk (seperti struktur *corporate governance*). Selanjutnya, Fama dan Jensen (1983^a) berpendapat bahwa perusahaan biasanya memisahkan keputusan manajemen dari keputusan hak kontrol, baik tingkat atas (*Board* dan Direksi) maupun tingkat yang lebih rendah (manajer dan pekerja). Dalam pengertian luas, keputusan manajemen berkaitan dengan pelaksanaan fungsi manajemen, sedangkan keputusan kontrol berkaitan dengan pengawasan kinerja dari fungsi manajemen.

Fama dan Jensen (1983^b) membedakan keputusan manajemen dari keputusan kontrol untuk menghindari situasi yang mana *agent*, tanpa kepemilikan sumber daya perusahaan, dapat meningkatkan kepentingannya sendiri melalui keputusan yang *suboptimal* untuk *principal*. Dewan komisaris (*Board of Commisioner*) diangkat oleh pemilik sebagai solusi *corporate governance* untuk mengendalikan *agency problem* bersama manajer senior termasuk CEO. *Board of Commisioner* memegang otoritas kontrol keputusan sementara manajer senior memegang hak pengelolaan keputusan (Lukviarman, 2016).

Agency problem juga dapat dikurangi dengan kehadiran pihak independen, yakni auditor. Proses pemeriksaan oleh auditor diharapkan dapat mengurangi ketidaksesuaian informasi di antara *principal* dan *agent* (DeAngelo, 1981). Auditor diharapkan memberikan kualitas audit yang baik sehingga dapat meningkatkan kualitas informasi keuangan yang baik pula. Salah satu informasi yang dibutuhkan oleh *principal* adalah laporan keuangan laba-rugi. Auditor harus bisa menjamin bahwa laba yang dilaporkan adalah wajar sesuai dengan standar akuntansi dan menggambarkan keadaan yang sesungguhnya. Auditor, dalam hal ini, berperan pada penguatan mekanisme *corporate governance*, terutama pada fungsi *monitoring* laporan keuangan laba-rugi.

2.1.4 Tipe Agency Problem

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa konsep pemisahan kepemilikan dan kontrol (*separation of ownership and control*) membawa konsekuensi timbulnya *agency problem* antara *principal* dan *agent*. *Agency problem* timbul karena adanya perbedaan kepentingan antara *principal* sebagai pemilik dan *agent* sebagai pelaksana operasional perusahaan. *Principal* lebih berorientasi kepada *long-term value creation* (melalui peningkatan nilai perusahaan dalam jangka panjang), sedangkan *agent* lebih berorientasi pada *short-term horizon* sesuai dengan masa kontrak selaku manajemen. Bentuk konflik bisa berupa penetapan kompensasi (bonus) dan pemakaian fasilitas perusahaan yang berlebihan oleh manajemen, maupun bentuk manfaat lainnya yang menguntungkan manajemen yang dibebankan ke perusahaan.

Konflik antara pemegang saham (*principal*) dan manajemen (*agent*) inilah yang sering disebut *primary agency problem* atau *agency problem* tipe 1. Asumsi yang mendasari *agency problem* tipe 1 adalah kepemilikan saham yang menyebar (*widespread ownership*). Pemegang saham jumlahnya banyak dan tersebar namun secara individual tidak memiliki pengaruh signifikan. Pemegang saham yang tersebar tersebut secara bersama-sama mendelegasikan hak pengendalian atas perusahaan kepada pihak lain (yaitu manajemen) yang mempunyai kemampuan menjalankan perusahaan. Konsep *agency problem* ini dikembangkan dari model *Anglo-Saxon* yang dianut oleh perusahaan-perusahaan di Amerika Serikat dan Inggris.

Agency problem tipe 1 bisa timbul dari *adverse selection* atau *moral hazard* (Eisenhardt, 1989). Dalam hal ini *agent* tidak melakukan aktivitas yang mengoptimalkan kesejahteraan *principal* (Eisenhardt, 1989; Fama, 1980; Fama dan Jensen, 1983^b; Hillman dan Dalziel, 2003; Jensen dan Meckling, 1976). Manajer (*agent*) memiliki kontrol terhadap operasional perusahaan, sehingga manajer secara oportunistik dapat memanfaatkan asimetri informasi yang ada untuk melakukan apropriasi keuntungan perusahaan demi kepentingan pribadi. Pemegang saham yang tersebar luas tidak memiliki kemampuan untuk memantau dan mengendalikan aktivitas oportunistik manajer (*agent*) secara sempurna.

Menurut Eisenhardt (1989), terdapat tiga sifat dasar manusia, yaitu *self interest*, *bounded rationality*, dan *risk averse* yang mendasari perilaku oportunistik manajer sehingga mendorong timbulnya konflik keagenan. Perilaku oportunistik manajer tanpa pada kecenderungan tindakannya berorientasi untuk memenuhi kepentingan diri sendiri (*self interest*) dibanding upaya meningkatkan nilai perusahaan. Masalah keagenan akan selalu muncul jika terdapat konflik kepentingan di dalam perusahaan yakni adanya ketidak-seimbangan "kekuatan" antara berbagai pihak yang berhubungan (Lukviarman, 2016:24). Williamson (1985) berpendapat bahwa konflik kepentingan secara psikologis didasarkan pada asumsi bahwa sifat manusia bersifat oportunistik, yaitu memiliki kecenderungan untuk memanfaatkan kesempatan dengan tujuan memperoleh keuntungan dari suatu posisi/keadaan tertentu yang dapat merugikan pihak lain. Perilaku oportunistik manajer seperti ini menimbulkan masalah keagenan yang memicu biaya keagenan (*agency cost*). *Principal* menanggung biaya keagenan, seperti *monitoring*

cost, *bonding cost*, dan *residual loss*, terutama pada perusahaan yang memiliki mekanisme *corporate governance* yang kurang efektif. Biaya yang ditimbulkan oleh konflik antara pemilik (*principal*) dan manajer (*agent*) merupakan akar permasalahan *agency problem* tipe 1 (Eisenhardt, 1989; Jensen dan Meckling, 1976).

Namun demikian, berdasarkan perkembangan penelitian dan literatur terakhir, kondisi ideal kepemilikan menyebar yang menjadi ciri *agency problem* tipe 1 saat ini tidak banyak terjadi, justru yang dominan adalah kepemilikan mayoritas oleh suatu pihak (umumnya keluarga). Kondisi kepemilikan oleh keluarga (*family ownership*) memang dominan terjadi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Penelitian La Porta, Lopez-de-Silanes, dan Shleifer (1999) menunjukkan bahwa perusahaan publik di berbagai negara, kecuali Amerika Serikat dan Inggris, memiliki karakteristik kepemilikan terkonsentrasi.

Kondisi kepemilikan terkonsentrasi mendorong timbulnya *secondary agency problem* atau *agency problem* tipe 2. *Agency problem* tipe 2 menggambarkan konflik kepentingan antara *controlling shareholder* (mayoritas) dan *minority shareholders* (minoritas) dalam suatu perusahaan. Pada perusahaan publik, *controlling shareholder* umumnya adalah *family/founder* dari perusahaan tersebut, sedangkan masyarakat/publik adalah sebagai *minority shareholders*. Keberadaan *controlling shareholder* yang secara dominan mengendalikan jalannya perusahaan bisa mengurangi *agency problem* tipe 1 karena manajemen juga “dikuasai” oleh *controlling shareholder*. Dalam hal ini perbedaan kepentingan antara pemegang saham (*principal*) dan manajemen (*agent*) adalah minimal.

Di sisi lain, keberadaan *agency problem* tipe 2 ini berdampak negatif terhadap *minority shareholders*. Dampak negatif *agency problem* tipe 2 terhadap *minority shareholders* umumnya dalam bentuk pengambilan manfaat (*private benefits*) oleh *controlling shareholders* yang merugikan kepentingan *minority shareholders*. Pengambilan keuntungan atau manfaat oleh *controlling shareholder* (*expropriation*) yang dibebankan pada *minority shareholders* dikenal dengan istilah *tunneling*.

Tunneling merupakan "terowongan" yang digunakan *controlling shareholder* untuk menyalurkan manfaat (*benefit*) tanpa diketahui atau disadari oleh pihak lain (*minority shareholders*). Konsep *tunneling* dipakai dalam konteks pengambilan manfaat atau keuntungan dari perusahaan oleh *controlling shareholder* yang merugikan kepentingan *minority shareholders*. *Tunneling* bisa berupa penyaluran *cash flow*, *asset*, *equity* atau kombinasinya keluar dari perusahaan. *Cash flow tunneling*, seperti pemberian kompensasi yang berlebihan kepada anggota keluarga yang duduk dalam manajemen, pemberian pinjaman kepada perusahaan afiliasi dengan syarat dan ketentuan istimewa, penjualan produk perusahaan di bawah harga pasar kepada perusahaan afiliasi yang dikuasai oleh *controlling shareholder*, atau pembelian bahan baku/input yang lebih mahal oleh perusahaan dari perusahaan afiliasi. *Asset tunneling* seperti pengalihan aset perusahaan kepada perusahaan afiliasi yang dikuasai oleh *controlling shareholder*. *Cash flow tunneling* berdampak langsung kepada laporan *cash flow* perusahaan pada periode yang bersangkutan, sedangkan *asset tunneling* mempunyai dampak jangka panjang yang akan mengurangi kemampuan produktif perusahaan

(kemampuan menghasilkan *cash flow*). *Equity tunneling* seperti penawaran saham baru yang lebih murah kepada anggota keluarga ataupun membawa perusahaan terbuka kembali ke perusahaan tertutup (*delisting*). *Equity tunneling* memberi keuntungan bagi *controlling shareholder* atas beban *minority shareholders* sehingga dalam jangka panjang berdampak pada penurunan nilai saham perusahaan. Jika *tunneling* merupakan tindakan yang berdampak negatif terhadap kepentingan *minority shareholder*, maka *propping* merupakan tindakan yang berdampak positif bagi *minority shareholders* dan perusahaan. *Propping* biasanya dilakukan oleh *controlling shareholder* untuk *men-support* perusahaan dalam kesulitan keuangan/kebangkrutan.

Penelitian sebelumnya terkait *corporate governance* dan kualitas laba yang dilakukan di negara-negara penganut rezim *Anglo-Saxon* memandang konflik keagenan dari perspektif *agency problem* tipe 1. Di negara-negara yang menganut rezim *Anglo-Saxon*, struktur kepemilikannya adalah menyebar (*widespread ownership*) sehingga mempunyai kecenderungan timbulnya konflik antara *principal* dan *agent*. Sementara di negara-negara penganut rezim *Continental-European* dan negara-negara Asia Timur (termasuk Indonesia) yang memiliki karakteristik kepemilikan terkonsentrasi (*concentrated ownership*) mempunyai kecenderungan timbulnya konflik antara *controlling shareholder* dan *minority shareholders* (*agency problem* tipe 2).

Corporate governance yang diadopsi dari negara-negara penganut rezim *Anglo-Saxon* dengan model *outsider* ditujukan untuk menyelesaikan *agency problem* tipe 1. Namun demikian, model *governance* tersebut tidak efektif untuk

menyelesaikan *agency problem* tipe 2, yang terjadi pada negara-negara penganut rezim *Continental-European* dan negara-negara Asia Timur (termasuk Indonesia), karena memiliki karakteristik yang berbeda. Negara-negara yang menganut *Continental-European* dan Asia Timur memiliki karakteristik kepemilikan terkonsentrasi (umumnya dimiliki keluarga atau kelompok bisnis).

Sebagaimana terjadi pada negara-negara penganut rezim *Continental-European*, problem keagenan di Indonesia juga terjadi antara pemilik mayoritas (*controlling shareholders*) dengan pemilik minoritas (*minority shareholders*). Kepemilikan mayoritas umumnya dikuasai oleh keluarga yang tergabung dalam suatu jaringan bisnis (Lukviarman, 2004). Kelompok bisnis di Indonesia ini mengendalikan sebagian besar perusahaan publik, baik melalui kepemilikan langsung maupun kepemilikan berbasis piramida (*pyramidal ownership*) melalui perusahaan lain (Patrick, 2002). Dalam kondisi seperti itu, konflik keagenan tipe 1 (*agency problem* tipe 1) bergeser menjadi konflik keagenan tipe 2 (*agency problem* tipe 2). Dengan demikian, *corporate governance* dengan mekanisme tunggal tidak efektif, karena peran Dewan Komisaris sebagai mekanisme internal tereduksi oleh kekuatan *controlling shareholders*. Seolah-olah menjadi satu mekanisme tersendiri, *controlling shareholders* “menyatu” di dalam struktur Dewan Komisaris dan Direksi. *Controlling shareholders* yang dimiliki keluarga, umumnya menempatkan anggota keluarga dalam kepengurusan perusahaan untuk menjaga kekayaan kelompok bisnis keluarga dan memungkinkan untuk mempertahankan pengendalian mayoritas (Lukviarman, 2016:183). Melalui kepemilikan mayoritas keluarga, hak suara (*voting rights*) akan dapat dieksploitasi oleh *controlling*

shareholders sesuai kepentingan mereka (Lukviarman, 2016:183). Untuk menyelesaikan *agency problem* tipe 2 semacam itu, diperlukan alternatif pengendalian yang berasal dari luar sebagai bentuk substitusi atau komplementer mekanisme *monitoring*. Mekanisme *monitoring* dari luar, selain perlu memperkuat regulasi dari segi hukum, juga diperlukan keterlibatan lembaga independen yang posisinya tidak tergantung dan tidak dipengaruhi oleh kekuatan *controlling shareholders*, misalnya auditor eksternal dan mekanisme pengawasan pasar modal.

2.1.5 Asumsi dan Kritik terhadap Agency Theory

Sebagian besar penelitian akademis mengenai *corporate governance* menggunakan teori agensi yang dikembangkan dari disiplin ilmu ekonomi keuangan (Fama dan Jensen, 1983). Memandang *corporate governance* melalui ‘lensa’ teori agensi, para peneliti telah menjajaki hubungan antara proses *corporate governance* dan kinerja perusahaan. Mereka mencari hubungan kausal antara sistem *governance* dan dampaknya terhadap kinerja perusahaan (Tricker, 2012:60-62).

Menurut Tricker (2012:60-62), teori agensi fokus pada *level* pemegang saham dan Dewan Komisaris (*Board*) sebagai entitas. Aktivitas Dewan Komisaris (*Board*) dan hubungan interpersonal antara komisaris/direktur berada di luar jangkauan teori agensi. Konsekuensinya, peneliti tidak memerlukan akses ke “ruang rapat” (*boardroom*) atau komisaris/ direktur secara individual. Sebagian besar penelitian teori agensi menggunakan data tentang praktik *corporate governance* dan kinerja perusahaan yang tersedia di ranah publik, misalnya laporan

direksi dan laporan keuangan perusahaan yang diaudit. Teori agensi menawarkan wawasan yang ketat secara statistik terhadap proses *corporate governance*. Teori agensi telah memberikan pendekatan yang kuat terhadap pengembangan teori *corporate governance* karena kesederhanaan dan ketersediaan data dan uji statistik yang andal.

Fokus dan asumsi teori agensi tersebut yang mendasari pengamatan terhadap perilaku Dewan Komisaris menggunakan karakteristik yang dimiliki Dewan Komisaris. Karakteristik Dewan Komisaris bisa diamati/diakses melalui laporan yang diterbitkan oleh perusahaan, baik laporan Dewan Komisaris, Direksi, atau laporan keuangan yang diaudit. Karakteristik Dewan Komisaris diukur menggunakan ukuran kuantitatif, seperti jumlah/kuantitas, frekuensi, dan proporsi. Sesuai dengan fokus teori agensi, aspek perilaku secara kualitatif tidak diukur dan tidak diamati.

Tricker (2012:60-62) menyajikan beberapa kritik terhadap teori agensi sebagai berikut:

1. Teori agensi menekankan ruang lingkup teoritisnya yang relatif sempit, sehingga tidak memungkinkan (*naive*) dapat mempelajari seluk beluk *corporate governance* (dalam hal kontrak antara *principal* dan *agent*) secara lengkap dan mendalam.
2. Fokus dan asumsi teori agensi pada metrik kuantitatif murni, seperti struktur *Board* atau paket kompensasi, atau pada penyusunan indeks *corporate governance* melalui "*box-ticking approach*". Penggunaan "*box-ticking approach*" ini menekankan kepatuhan terhadap kriteria tata kelola secara

mekanis masuk ke dalam indeks *board governance*. Para pengkritik (kritikus) berpendapat bahwa perilaku *Board* bukan semata-mata berupa rangkaian hubungan kontraktual, namun dipengaruhi oleh perilaku interpersonal, dinamika kelompok, dan intrik politik. Kritikus mempertanyakan apakah dinamika perilaku *Board* yang halus (*subtle*) dan kompleks dapat ditangkap oleh pengukuran dan analisis numerik?.

3. Teori agensi mengenalkan model agensi hubungan pemegang saham dan *Board/Director* (*the shareholder/director agency model*) sebagai praktik yang sederhana. Sebagai ilustrasi misalnya, pemilik utama (*the ultimate beneficial owner*) melakukan investasi melalui dana pensiun, *hedge fund*, perusahaan ekuitas, menempatkan dana di lembaga keuangan, investasi saham pada perusahaan publik, tetapi menjaminkan investasinya untuk transaksi lain. Perilaku mereka (*the ultimate beneficial owner*) bukan investor jangka panjang yang dipersyaratkan (*perceived*) oleh paradigma agensi, karena prospek jangka pendek di pasar modal dapat menghasilkan hubungan keagenan yang berbeda dengan investasi jangka panjang.
4. Ada masalah lebih dalam yang terkandung (*inherent*) dalam teori agensi yakni asumsi moral filosofis tentang sifat manusia. Teori agensi mengasumsikan bahwa kebanyakan orang mementingkan diri sendiri (*self-interested*) dan *not altruistic*, mereka tidak dapat diharapkan untuk menjaga kepentingan orang lain. Asumsi tentang sifat dasar manusia yang menjadi dasar filosofis teori agensi ini yang dipertanyakan, sehingga berkembang teori lain (*stewardship theory*) yang memiliki pandangan berbeda dengan teori agensi. Pada

perkembangan penelitian terakhir, asumsi *self-interested* ini berusaha diperbaiki oleh Bosse dan Phillips (2016) melalui konsepsi tentang persepsi keadilan dalam hubungan keagenan. Konsepsi ini bertujuan untuk mengurangi biaya keagenan dan meningkatkan kesejahteraan sosial. Logika yang dibangun adalah persepsi keadilan memediasi hubungan penggunaan mekanisme teori agensi dengan nilai perusahaan. Perilaku timbal balik positif dan negatif akan membatasi perilaku melayani kepentingan pribadi *agent (CEOs' self-serving behaviors)*.

Kesimpulannya, kritik terhadap teori agensi berpendapat bahwa teori agensi dibangun dengan sebuah abstraksi tunggal yang dapat dipertanyakan. Tata kelola (*governance*) melibatkan sebuah kontrak antara dua pihak, dan didasarkan pada moralitas dugaan yang meragukan bahwa kebanyakan orang memaksimalkan utilitas pribadinya. Namun demikian, penelitian yang berlandaskan teori agensi tetap menjadi andalan paper/artikel yang diterbitkan dalam topik *corporate governance* selama dua dekade terakhir. Hal yang menarik dari penelitian dengan topik ini adalah menjembatani disiplin ilmu ekonomi dan hukum, dengan menerapkan wawasan teoritis ekonomi ke konteks hukum korporasi.

Kritik lain dikemukakan oleh Brudney (1985), bahwa kontrak keagenan tidak cukup membatasi perilaku manajemen yang “menyimpang”, karena pemegang saham yang tersebar tidak memiliki informasi dan mekanisme kelembagaan yang memadai untuk *monitoring* dan pengendalian manajemen. Mekanisme pasar tidak efektif dalam *monitoring* perilaku manajemen. Anggota *Board* yang berasal dari luar tidak cukup independen untuk menjadi agen bagi

pemegang saham. Terlalu banyak faktor dan kemungkinan ketidaksempurnaan informasi sebagai mekanisme yang menghambat efektifitas *monitoring* kinerja manajerial.

Terkait dengan studi tentang *Board*, Petrovic (2008) berpendapat bahwa teori agensi mendominasi literatur *corporate governance*, namun hanya memberikan sedikit informasi mengenai fungsi dan perilaku *board* yang sebenarnya. Ia menyatakan bahwa yang menentukan efektifitas kinerja *Board* adalah aktifitas *Board* yang sebenarnya, sementara struktur *Board*, komposisi *Board*, dan independensi *Board* hanya mengkondisikan. Perilaku *Board* yang sebenarnya seperti perilaku interpersonal, dinamika kelompok, dan intrik politik tidak cukup dijangkau oleh teori agensi yang mendasarkan pada hubungan kontraktual semata (Tricker, 2012:60). Oleh karena itu, pendekatan keragaman teoritis (*theoretical pluralism*) yang lebih luas dan perhatian lebih rinci terhadap proses dan dinamika *Board* menjadi penting (Roberts, McNulty, dan Stiles, 2005).

Pada tingkat negara (*country level*), negara-negara berkembang, seperti Indonesia, memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara tempat lahirnya teori agensi. Memahami konteks penelitian dalam penerapan teori agensi dan *corporate governance* sangat diperlukan. Penelitian pada konteks negara harus menggunakan perspektif teoritis yang berbeda dalam mempelajari *corporate governance* karena perbedaan dalam aspek kelembagaan, hukum, politik, sejarah, budaya, struktur kepemilikan, dan faktor relevan lainnya (Yusof, 2016). Teori agensi yang berkembang di Amerika Serikat dan Inggris berbasis struktur kepemilikan menyebar. Hal ini berbeda dengan karakteristik kepemilikan di

Indonesia yang berbasis kepemilikan terkonsentrasi, khususnya keluarga dan/atau grup bisnis. Oleh karena itu, fokus hanya pada teori agensi akan menghambat pemahaman praktik *corporate governance* pada konteks Indonesia.

Selain itu, pedoman praktik *corporate governance* yang ditemukan dalam sistem Anglo-Amerika dikembangkan berdasarkan teori agensi yang menggunakan asumsi bahwa manajer mementingkan diri sendiri (*self-interested*) dan berbasis kepemilikan menyebar. Kontek empiris ini tidak representatif saat diperaktekkan di luar Amerika Serikat dan Inggris karena di negara-negara berkembang, seperti Indonesia, umumnya berbasis kepemilikan terkonsentrasi (Fan and Wong, 2005) yang didominasi kepemilikan keluarga (Berglof dan Thadden, 1999; Claessens *et al.*, 1999). Aktivitas organisasi di negara-negara tersebut berbeda dengan yang ditemukan di Amerika Serikat, Inggris dan negara Eropa lainnya (Wright *et al.*, 2005) dan masalah *corporate governance* mungkin memerlukan solusi yang berbeda dari perspektif teori agensi (Lubatkin *et al.*, 2005). Oleh karena itu, penggunaan teori agensi dan penerapan *corporate governance* memerlukan kombinasi teori lain yang saling melengkapi.

Memperhatikan beberapa kritik terhadap teori agensi, antara lain dikemukakan oleh Tricker (2012:60-62), bahwa teori agensi dibangun menggunakan sebuah abstraksi tunggal yang fokus pada *level* pemegang saham dan *Board* sebagai entitas dengan ruang lingkup teoritisnya relatif sempit, maka penelitian ini melengkapi landasan teoritisnya menggunakan teori *bundle of governance*. Penggunaan teori *bundle of governance* ini bertujuan untuk memperoleh sudut pandang yang lebih luas dalam menelaah hubungan keagenan

dan praktek *corporate governance*. Teori *bundle of governance* menggunakan pendekatan konfigurasi yang menghubungkan internal perusahaan dengan lingkungannya. Sebagaimana diketahui bahwa aktifitas perusahaan tidak berada di “ruang sempit” yang hanya berupa hubungan kontraktual *principal* dan *agent* semata, namun berada di lingkungan kompleks yang menhendaki perusahaan berinteraksi dengan lingkungannya.

2.1.6 Teori *Bundle of Governance*

Penelitian empiris tentang *corporate governance* sebagian besar berakar pada teori agensi, dengan asumsi mengelola permasalahan agensi, maka perusahaan akan beroperasi lebih efisien dan kinerja lebih baik (Aguilera, Desender, dan Kabbach-Castro, 2012). Aliran (*stream*) penelitian tersebut mengidentifikasi situasi yang menunjukkan kepentingan pemegang saham dan manajer cenderung berbeda dan mengusulkan mekanisme yang dapat mengurangi perilaku *self-serving* dari manajer (Shleifer dan Vishny, 1997).

Hasil penelitian empiris secara umum menemukan hubungan praktek *corporate governance* dan hasil perusahaan (*firm outcomes*) masih *mixed* dan belum meyakinkan (Dalton, Daily, Ellstrand, dan Johnson, 1998; Dalton, Hitt, Certo, dan Dalton, 2007). Hubungan yang lemah antara *corporate governance* dan kinerja perusahaan meragukan beberapa premis penelitian keagenan dan menyarankan kebutuhan untuk melakukan *re-orientasi* kerangka kerja *corporate governance* (Aguilera *et al.*, 2012). Filatotchev (2008) berpendapat bahwa alasan mengapa hasil penelitian empiris (terkait efektifitas berbagai mekanisme

governance) masih *mixed*, mungkin mengabaikan pola-pola variasi dalam *corporate governance contingent* dalam konteks organisasi dengan lingkungan yang berbeda.

Aguilera *et al.* (2012) mengungkapkan beberapa penelitian berusaha mengembangkan pendekatan konfigurasi terhadap *corporate governance* dengan identifikasi yang berbeda. Penelitian tersebut secara konsisten menghubungkan internal perusahaan dengan lingkungannya, bukan satu *set* hubungan universal yang berlaku bagi semua organisasi. Penelitian bertujuan mengeksplorasi mekanisme *corporate governance* berinteraksi dan saling menggantikan (substitusi) atau saling melengkapi (komplementer) satu sama lain dalam praktek *bundle of governance*. Konsep komplementer memberikan dasar untuk memahami bagaimana berbagai elemen strategi, struktur, dan proses sebuah organisasi saling terkait (Aoki, 2001; Milgrom dan Roberts, 1995). Konsep komplementer memberikan penjelasan terhadap efek sinergis antar aktivitas. Dua kegiatan saling melengkapi ketika diadopsi salah satu, maka akan meningkatkan hasil marjinal kegiatan yang lain dan sebaliknya (Cassiman dan Veugelers, 2006). Interaksi dua atau lebih mekanisme *governance* yang fungsinya saling melengkapi (komplementer) atau saling menggantikan (substitusi) dijelaskan oleh teori *bundle of governance mechanisms*.

Teori *bundle of governance* pada awalnya diperkenalkan oleh Rediker dan Seth (1995) dan telah menarik perhatian peneliti ilmiah. Teori ini mengacu pada kombinasi beberapa mekanisme *governance* yang saling berinteraksi, yang mana satu sama lain berfungsi melengkapi (komplementer) atau menggantikan

(substitusi) dalam sebuah *bundle* (paket) praktek *governance* (Rediker dan Seth, 1995; Ward, Brown dan Rodrigues, 2009; Aguilera, Desender dan Castro, 2011). Sejumlah penelitian telah menempatkan *board* sebagai bagian utama dari mekanisme *bundle of governance* yang fokus pada fungsi komplementer dan substitusi antar mekanisme *governance*.

Rediker dan Seth (1995) menemukan efek substitusi antara *monitoring board*, *monitoring* oleh pemegang saham luar (*outside shareholders*), dan penyelarasan (*alignment*) insentif manajerial. Desender, Aguilera, Crespi, dan Cestona (2013) menunjukkan bahwa fungsi *monitoring board* tergantung pada kepemilikan perusahaan dan jenis pemegang saham pengendali. Hoskisson, Castleton dan Withers (2009) menyatakan bahwa *monitoring* intensif menyebabkan kompensasi eksekutif lebih tinggi, karena manajer di bawah pengawasan ketat menanggung risiko pekerjaan lebih tinggi. Hal ini perlu diimbangi dengan kompensasi lebih tinggi. Ward *et al.* (2009) menunjukkan bahwa kinerja perusahaan ditentukan oleh *monitoring* eksternal oleh investor institusi dan *monitoring* internal oleh *board* sebagai komplemen atau substitusi. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa *board* merupakan mekanisme *governance* internal utama tergantung pada interaksi dengan mekanisme eksternal.

Penelitian lain menyelidiki *bundle of governance* terdiri dari mekanisme *governance multi level*, termasuk mekanisme yang dilakukan *board*. Weimer dan Pape (1999) menyajikan dua sistem, yaitu sistem berorientasi pasar (ditandai oleh struktur kepemilikan tersebar dengan efisien pasar untuk kontrol perusahaan) dan sistem berorientasi jaringan yang mana pengendalian pemilik menentukan

keputusan manajerial (melalui lintas kepemilikan saham) dan *interlocking directorships*. Frank dan Mayer (2001) mengembangkan paradigma *insider* dan *outsider* berdasarkan kepemilikan perusahaan dan sistem kontrol. Sistem *insider*, terutama yang diadopsi oleh negara-negara Eropa Kontinental, *monitoring* dan kontrol dilakukan oleh pemegang saham besar (*block holders*) dan kerjasama antara pemegang saham besar dengan manajemen (Barca dan Becht, 2001). Sebaliknya, sistem *outsider* lazim di AS dan Inggris *monitoring* dan kontrol dilakukan oleh pihak luar perusahaan, seperti anggota *board non-eksekutif* dan pasar aktif.

Sistem *outsider* secara implisit mengasumsikan bahwa struktur kepemilikan tersebar dikaitkan dengan sistem *governance* yang baik ditandai dengan kuatnya perlindungan hukum terhadap pemegang saham dan pasar modal yang efisien. Sementara sistem *insider* mengasumsikan struktur kepemilikan terkonsentrasi dikaitkan dengan sistem *governance* yang kurang baik ditandai lemahnya perlindungan hukum terhadap pemegang saham dan umumnya pasar modal tidak efisien.

Namun demikian, terdapat fakta yang menunjukkan kondisi sebaliknya. Ada perusahaan dengan kepemilikan terkonsentrasi di negara-negara dengan sistem *governance* yang kuat, seperti beberapa perusahaan di AS. Ada pula perusahaan dengan kepemilikan tersebar di negara-negara dengan sistem *governance* yang lemah, termasuk beberapa perusahaan di Cina, India, dan Benua Eropa. Oleh karena itu, perlu mempertimbangkan heterogenitas pelaksanaan sistem

governance perusahaan khususnya ketika menjelaskan hubungan antara *bundle of governance* dan hasil perusahaan (García-Castro, Aguilera, dan Arino, 2013).

Teori *bundle of governance*, dalam penelitian ini, memberikan dasar argumentasi untuk menjelaskan dua mekanisme internal dan eksternal *governance* dalam *monitoring* kualitas laba. Mekanisme *governance* internal dijalankan oleh Dewan Komisaris, sementara mekanisme *governance* eksternal dijalankan oleh auditor. Dua mekanisme *governance* ini saling berinteraksi yang diprediksi dapat meningkatkan efektifitas mekanisme *monitoring* terhadap kualitas laba. Interaksi dua mekanisme *governance* ini dapat saling menggantikan (substitusi) maupun saling melengkapi (komplementer). Dalam fungsi komplementer, mekanisme eksternal *governance* (dijalankan auditor) akan menguatkan pengaruh *monitoring* internal (dijalankan Dewan Komisaris) terhadap kualitas laba. Hal ini sejalan dengan pendapat Rediker dan Seth (1995); Walsh dan Seward (1990); dan Hoskisson *et al.* (2002) bahwa dalam penerapan fungsi komplementer, operasi simultan dari beberapa mekanisme *corporate governance* penting dalam membatasi oportunistik manajerial. Satu mekanisme *corporate governance* tidak cukup efektif tanpa pelengkap mekanisme lain, seperti pengungkapan informasi berkualitas tinggi untuk investor, yang memungkinkan pasar menilai harga saham secara akurat, dan sistem audit yang ketat untuk menjamin kualitas informasi yang diungkapkan (Aguilera *et al.* 2008).

2.1.7 *Corporate Governance*

Corporate governance merupakan konsep yang bisa didekati oleh berbagai macam teori, salah satu adalah teori agensi. *Corporate governance* diharapkan bisa berfungsi sebagai alat untuk memberikan keyakinan kepada investor bahwa mereka akan menerima *return* atas dana yang telah diinvestasikan. *Corporate governance* berkaitan dengan bagaimana investor yakin bahwa manajer akan memberikan keuntungan atas investasinya. Investor yakin bahwa manajer tidak akan menggelapkan atau menginvestasikan ke dalam proyek-proyek yang tidak menguntungkan, dan berkaitan dengan bagaimana investor mengontrol manajer (Larcker, Richardson, dan Tuna, 2007).

Pada konteks keagenan, *corporate governance* dapat menurunkan *monitoring costs* karena adanya peningkatan pengawasan dan transparansi (atau penurunan asimetri informasi) (Watts dan Zimmerman, 1986). Mekanisme yang diharapkan dapat mengontrol *monitoring cost* adalah penerapan *corporate governance* yang baik. Mekanisme ini akan menjamin bahwa pemilik (*principal*) akan menerima tingkat *return* yang sesuai dengan investasi yang telah dilakukan (Schleifer dan Vishny, 1997).

Dennis dan John (2003) membedakan mekanisme *corporate governance* menjadi dua bagian yaitu internal dan eksternal. Mekanisme internal dilakukan oleh Dewan Komisaris (dan dibantu Komite Audit). Mekanisme eksternal lebih kepada pengawasan oleh pasar dan sistem hukum yang berlaku (regulasi). Selain itu, mekanisme eksternal juga dijalankan oleh auditor eksternal (Babatunde dan Olaniran, 2009).

Mekanisme *corporate governance* juga memainkan peran *monitoring* pada sistem pelaporan keuangan, khususnya dalam konteks manajemen laba. Proses audit merupakan salah satu mekanisme *corporate governance* yang penting yakni menyediakan penjaminan bagi *stakeholders* melalui *monitoring* proses pelaporan keuangan (Zhao, 2012). Auditor berfungsi sebagai *monitoring* eksternal pada proses pelaporan keuangan perusahaan. Auditor yang berkualitas dapat membatasi manajemen laba oportunistik, sehingga dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan (laba). Hal ini sejalan dengan temuan Balsam *et al.* (2003); Krishnan (2003); Zhou dan Randal (2004) bahwa kualitas auditor yang lebih tinggi efektif dalam membatasi manajemen laba oportunistik.

Dengan demikian, peran Dewan Komisaris (yang dibantu Komite Audit) dalam fungsi *monitoring* laporan keuangan, diprediksi semakin kuat dengan adanya auditor yang berkualitas. Argumentasi ini didasarkan pada fungsi auditor adalah memastikan bahwa informasi keuangan yang disajikan telah memenuhi standar akuntansi. Auditor eksternal juga dapat meningkatkan efektifitas pengendalian internal melalui koordinasi dengan Komite Audit (Lin, Pizzini, Vargus, dan Bardhan, 2011).

Mekanisme *monitoring* internal yang dilakukan oleh Dewan Komisaris (yang dibantu Komite Audit) diharapkan mampu mengontrol perilaku oportunistik manajemen dalam penyusunan laporan keuangan. Peran auditor menjamin bahwa laporan keuangan yang disajikan telah sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan mengikuti standar akuntansi yang berlaku. Dalam hal ini peran auditor lebih pada penguatan fungsi *monitoring* internal yang dilakukan oleh Dewan Komisaris.

Penelitian ini menempatkan auditor sebagai variabel moderasi, yakni variabel yang diprediksi dapat menguatkan peran *monitorng* Dewan Komisaris dalam proses laporan keuangan (laba).

Penelitian ini menurunkan variabel *corporate governance* ke dalam struktur dan mekanisme *corporate governance*. Struktur *corporate governance* terdiri dari Dewan Komisaris yang dibantu oleh komite-komite, salah satu komite yang terkait dengan pelaporan keuangan adalah Komite Audit. Mekanisme *corporate governance* meliputi aktifitas *monitoring* yang dilakukan, yakni berupa serangkaian kegiatan pemantauan dan evaluasi. Karakteristik Dewan Komisaris yang termasuk struktur *corporate governance* adalah komposisi komisaris independen, keahlian komisaris, ukuran Dewan Komisaris. Sementara karakteristik Dewan Komisaris yang termasuk mekanisme *corporate governance* adalah jumlah/frekuensi rapat Dewan Komisaris.

2.1.8 Model Corporate Governance

Penerapan *corporate governance* diberbagai perusahaan dan berbagai negara berbeda karena dipengaruhi oleh karakteristik dominan yang melingkupinya. Pada tingkat perusahaan, mekanisme *corporate governance* dibentuk berdasarkan visi dan misi perusahaan. Sementara pada kontek negara di pengaruhi oleh kondisi politik, ekonomi, hukum dan sosial. Praktik *corporate governance* di setiap perusahaan mencerminkan pola pikir manajemen puncak dan sistem nilai yang diadopsi perusahaan dalam jangka waktu lama. Pada sebagian besar perusahaan, *corporate governance* tidak berkembang melalui proses bisnis

alami, namun dipaksakan mengadopsi karena persyaratan kepatuhan hukum dari negara tertentu atau mengikuti standar industri tertentu (Nisa, Hamdard, Nagar, dan Warsi, 2008). Masing-masing perusahaan menetapkan *corporate governance code* berdasarkan kondisi perusahaan tersebut. Terkait dengan itu, timbul pertanyaan apakah penerapan *corporate governance* memiliki perangkat standar yang dapat diterima secara universal. Apakah standar norma perusahaan dapat ditetapkan pada tingkat global. Saat ini operasi perusahaan tidak terbatas pada satu negara, tetapi telah melintasi berbagai negara. Dalam kondisi seperti itu, ada kebutuhan standar *governance* yang dapat diterima secara universal oleh masing-masing perusahaan yang beroperasi di berbagai negara. Namun, memperhatikan karakteristik masing-masing perusahaan dan kondisi lingkungan negara yang berbeda, mungkinkah *corporate governance* diterapkan secara universal.

Pada pertengahan tahun 1990-an, banyak pembicaraan tentang konvergensi sistem *corporate governance* dengan standar Anglo-Amerika. Penelitian di bidang *corporate governance* mengarah ke model Anglo-Amerika yang dicirikan oleh rendahnya konsentrasi kepemilikan, dewan satu tingkat (*one-tier boards*) dan norma nilai pemegang saham (*shareholder value norms*). Di sisi lain, tingkat kepemilikan orang dalam (*insider ownership*) yang tinggi, dewan dua tingkat (*two-tier boards*) dan perhatian ke pemangku kepentingan merupakan karakteristik Benua Eropa (*Continental Europe*).

Meningkatnya globalisasi ekonomi telah memicu perdebatan yang tajam mengenai sistem *corporate governance* dan hambatan terhadap pengembangan satu sistem *corporate governance* yang universal (McCahery, Moerland,

Raaijmakers, dan Renneboog, 2002). Saat ini sistem *corporate governance* yang berbeda di setiap negara telah diterima secara luas. Kepemilikan dan struktur Dewan, insentif manajerial, peran bank dan lembaga keuangan, ukuran dan perkembangan pasar modal, hukum perusahaan, peraturan sekuritas, keterlibatan Pemerintah dan aspek penting lainnya dari *corporate governance* telah ditemukan berbeda di berbagai negara (Nisa *et al.*, 2008).

Perbedaan klasik ditunjukkan oleh model berbasis pasar Amerika Serikat dan Inggris dan model berbasis bank atau berbasis kontrol pemegang saham di Benua Eropa dan Jepang. Sistem berbasis pasar dicirikan oleh pasar saham yang besar dan likuid, kepemilikan yang tersebar, tingkat perlindungan investor minoritas yang tinggi (La Porta *et al.*, 1999) dan peran investor institusional yang dominan dan investor portofolio lainnya dalam kepemilikan saham, dewan satu tingkat (Allen dan Gale, 2000) dan gaji eksekutif yang peka terhadap kinerja (Murphy, 1999). Sebagai perbandingan, sistem berbasis kontrol dari Kontinental-Eropa dicirikan oleh tingkat perlindungan investor yang lebih rendah, pasar modal yang lebih kecil dan kurang likuid, kepemilikan yang lebih terkonsentrasi dan proporsi saham yang besar dipegang oleh keluarga pendiri, investor perusahaan (*cross holdings*) dan pemerintah (Barca dan Becht 2000).

Setidaknya terdapat dua model *corporate governance* secara umum yang dapat diamati dalam perkembangan industri global akhir-akhir ini, yakni model *outsider* (Anglo-Amerika/Inggris) dan model *insider* yang terdiri dari model *Continental-Europe*, dan model Asia Timur (Nisa *et al.*, 2008).

2.1.8.1 Model *Outsider*

Model *outsider* telah didiskusikan secara luas di AS dan Inggris. Karakteristik utama model *outsider* adalah pemisahan kontrol yang timbul dari kepemilikan saham yang tersebar. Pemegang saham yang jumlahnya banyak dan tersebar menyebabkan kepemilikan dan kontrol didisain sedemikian rupa untuk mengawasi kinerja manajer. Model ini disebut sebagai model *principal-agent* dimana pemegang saham (*agent*) mempercayakan tugas operasional perusahaan kepada para manajer yang berada dalam kendali perusahaan. Namun demikian dengan perkembangan perusahaan yang semakin besar dengan kebutuhan manajer yang lebih profesional akan menimbulkan masalah keagenan, bagaimana memastikan bahwa manajer berkerja untuk kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan.

Inggris dan Amerika Serikat memiliki tradisi kepemilikan saham individu yang panjang. Selama lima sampai enam dekade terakhir, negara-negara ini telah menunjukkan munculnya sejumlah besar pemegang saham institusional seperti reksadana, dana pensiun dan perusahaan asuransi yang memiliki proporsi saham terus meningkat (Nisa *et al.*, 2008). Karena ada pemisahan yang jelas antara kepemilikan dan kontrol, tujuan utama kerangka peraturan dan hukum adalah untuk mendorong dan memfasilitasi sistem *corporate governance* yang melindungi kepentingan pemegang saham yang tersebar luas tersebut.

Model *outsider* dikenal pula dengan istilah Anglo-Amerika (*Anglo Saxon*) yang diikuti oleh Amerika Serikat dan Inggris serta negara persemakmuran. Ciri utama model Anglo-Amerika adalah keberadaan *unitary board (single-tier)* dengan

dominasi yang tegas anggota *Board* yang berasal dari luar perusahaan (*independen outside directors*) (Tricker, 2012:154 dan Lukviarman, 2016:96). Ciri lainnya model ini adalah otoritas pasar modal mensyaratkan setiap perusahaan wajib memiliki komite audit, komite nominasi, dan komite remunerasi (Tricker, 2012:154 dan Lukviarman, 2016:96). Namun demikian, dalam perkembangannya terdapat perbedaan model Amerika Serikat dan Model Inggris/negara persemakmuran. Pada model Amerika, pemegang saham memiliki pengaruh yang terbatas dalam penentuan anggota *Board*. Menurut Lukviarman (2016:97), pemegang saham dalam mengekspresikan ketidak-puasan hanya bisa melalui mekanisme menyuarkan komplain (*voice*) atau menjual saham (*exit*). Pemegang saham hanya mempunyai pilihan *voice or exit strategies* dalam mengekspresikan ketidak-puasan terhadap pengelolaan perusahaan. Sementara untuk model Inggris dan negara persemakmuran, pemegang saham dengan kepemilikan 10% dari hak suara (*voting rights*) dapat memaksa diadakannya rapat luar biasa dan memiliki hak terhadap keputusan strategis atau mengganti anggota *Board*. Dengan demikian, pemegang saham dapat mempengaruhi tindakan *Board* dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Pada model Inggris dan negara persemakmuran, posisi *chairman* dari *Board* (komisaris utama) dan *chief executive officer* (direktur utama) dijabat oleh individu yang berbeda. Sementara model Amerika, kedua posisi tersebut biasanya dijabat oleh individu yang sama (Tricker, 2012:154 dan Lukviarman, 2016:97). Perbedaan fundamental antara model Amerika dan model Inggris/negara persemakmuran terletak pada basis aturan yang dipakai. Model Amerika

didasarkan pada *rule-based* sedangkan model Inggris/negara persemakmuran didasarkan pada *principles-based*. Pada basis *rule-based*, penerapan *corporate governance* diregulasi secara ketat melalui *legal statute and mandatory rules*, sehingga anggota *Board* akan menerima sanksi jika tidak mematuhi regulasi. Pranan *regulator* pada model Amerika adalah memastikan bahwa perusahaan yang beroperasi di negara tersebut telah mengikuti dan patuh (*comply*) terhadap aturan main yang ditetapkan. Sementara pada basis *principles-based*, penerapan *corporate governance* diatur melalui *code of good corporate governance principle* atau *good practice of corporate governance* dalam menentukan bentuk tanggung jawab struktur *governance* (bukan berdasarkan hukum). Pada konsep *principles-based*, *Boad* harus melaporkan bahwa perusahaan telah mengikuti dan mematuhi prinsip-prinsip *corporate governance* sesuai pedoman *corporate governance*, atau menjelaskan alasan tidak mematuhi. Model *corporate governance* Inggris/negara persemakmuran berhubungan dengan *self-regulation*. Kepatuhan menjadi pilihan sukarela (*voluntary*) dengan konsekuensi sanksi akan diberikan oleh pasar berdasarkan eksposur penerapan *corporate governance* yang dapat bermuara pada status *delisting* di pasar modal (Lukviarman, 2016:99). Fungsi *regulator* menjamin bahwa investor di pasar modal memperoleh informasi yang akurat dalam membuat keputusan. Dengan demikian, perusahaan didorong mengungkapkan (*disclosure*) berbagai informasi penting tentang perusahaan agar tidak terjadi asimetri informasi.

2.1.8.2 Model *Insider*

Model *insider* memiliki dua tipe model yakni model Kontinental-Eropa dan model Asia Timur. Model Kontinental-Eropa merupakan salah satu tipe model *insider*, meskipun ada beberapa versi yang lain. Karakteristik utama model Kontinental-Eropa adalah kelompok pemegang saham yang relatif kompak (dengan mempertahankan hubungan jangka panjang) yang mampu mengendalikan perusahaan. Negara-negara dengan model *insider* juga memiliki karakteristik ketergantungan lebih tinggi terhadap sumber pembiayaan bank, sehingga memiliki rasio hutang lebih tinggi dibandingkan ekuitas.

Model *corporate governance* Kontinental-Eropa termasuk model *insider* yang memiliki karakteristik *rule-based*. Di Perancis, tradisi hukum mengakar pada *The Napoleon Law* yang mensyaratkan perilaku perusahaan ditentukan berdasarkan aturan main secara legal dan peraturan turunannya. Model *corporate governance* di negara Eropa daratan dicirikan dengan kecenderungan pasar modal kecil dan kurang likuid, sehingga peran pasar sebagai mekanisme kontrol perusahaan menjadi lemah. Negara yang menganut model ini, lazim menggunakan pembiayaan melalui bank dan lembaga keuangan, sehingga institusi perbankan memiliki peran dalam aktifitas perusahaan, terutama di Jerman (Lukviarman, 2016:98). Ciri lain model Kontinental-Eropa adalah kepemilikan saham umumnya berupa kepemilikan terkonsentrasi kepada keluarga, seperti Itali dan Prancis. Model ini menggunakan sistem *Board* dua tingkat (*two-tier board*), yakni *Supervisory Board* (Dewan Komisaris) dan *Manajement Board* (Direksi). Posisi *chairman* dari *Board* (komisaris utama) dan *chief exutive officer* (direktur utama)

umumnya dijabat oleh individu yang berbeda. Kelemahan model Kontinental-Eropa yang sering dikritik adalah Direksi lebih didominasi oleh manajemen puncak yang terdiri dari sekelompok orang. Pihak manajemen memiliki keterbatasan informasi, saran, dan pendapat yang biasanya diperoleh dari pihak *independent non executive directors* seperti ditemukan pada sistem dewan tunggal (*unitary board*). Kritik lain adalah efektifitas Dewan Komisaris dianggap memiliki kekuasaan “riil yang lemah” dalam menjalankan pengawasan dan pengendalian terhadap Direksi (Tricker, 2012:157 dan Lukviarman, 2016:99).

Model *insider* lain adalah model Asia Timur yang khas mewujudkan versi model *insider* murni. Model Asia Timur yang memiliki karakteristik keluarga pendiri memegang sebagian besar saham pengendali baik secara langsung maupun melalui perusahaan induk. Tujuannya agar perusahaan dapat dikendalikan oleh keluarga pendiri. Perbedaan utama antara model Kontinental-Eropa dengan model *insider* murni versi Asia Timur adalah keluarga dekat umumnya merupakan pemegang saham pengendali. Model *insider* Asia Timur merupakan versi yang jauh lebih sederhana dibanding model *insider* Kontinental-Eropa. Model *insider* Kontinental-Eropa dicirikan oleh berbagai bentuk pengendalian. Salah satu bentuk yang menarik adalah pemegang saham pengendali didukung oleh kesepakatan pemegang saham lain yang kompleks. Negara dengan model *insider* Asia Timur, perusahaan lebih toleran terhadap suatu kegiatan manajemen meskipun tidak sepenuhnya untuk kepentingan pemegang saham.

Model *insider* Asia Timur, seperti Jepang memiliki karakteristik perusahaan berbasis jaringan bisnis yang disebut *keiretsu*. Model klasik *keiretsu*

merefleksikan kohesi sosial dalam masyarakat Jepang. Menurut Tricker (2012:157-158) dan Lukviarman (2016:99), *keiretsu* dalam praktek perusahaan dicirikan oleh hal-hal berikut:

“(a) penekanan pada seluruh aspek organisasi, (b) hubungan kekeluargaan, (c) masa kerja seumur hidup, (d) kebijakan personalia untuk peningkatan komitmen terhadap organisasi, (e) inisiasi bahwa perusahaan sebagai bagian dari keluarga, (f) consensus dalam pembuatan keputusan, (g) pelatihan bersifat *cross-functional*, (h) promosi jabatan berdasarkan loyalitas, (i) kehidupan sosial yang berimbang, serta (j) pentingnya kinerja.”

Pada model *keiretsu*, *Board* cenderung memiliki jumlah yang besar, sehingga anggota grup bisnis berlomba-lomba mengisi posisi anggota *Board* tersebut. Undang-undang perseroan Jepang mengakomodasi kehadiran *independent outside directors* untuk perusahaan yang didirikan berdasarkan hukum Jepang. Meskipun menggunakan sistem *unitary board*, *Board* dapat membentuk berbagai komite secara terpisah di luar institusi *Board*. Keberadaan komite ini mirip dengan bentuk *supervisory board* sebagaimana lazim ditemukan pada sistem *two-tier board*. Pada model *corporate governance* Jepang, kekuasaan dalam perusahaan berada pada manajemen puncak, terutama *the president and the chairman*. Peran investor pada model *corporate governance* Jepang relatif kecil dalam berbagai aspek perusahaan. Model ini lebih berorientasi pada *stakeholders* (bukan *shareholders*), namun kekuasaan atas perusahaan berada pada jaringan *keiretsu*. Sementara mekanisme kontrol oleh pasar relatif tidak berjalan, hal ini diindikasikan oleh pengambil-alihan paksa (*hostile takeover*) perusahaan tidak pernah terjadi di Jepang (Lukviarman, 2016:100).

Sementara model *corporate governance* di Indonesia menurut Lukviarman (2016:124) mengikuti pola Kontinental-Eropa. Hal ini mengacu pada ciri sistem dan model *governance* yang diadopsi perusahaan di Indonesia berdasarkan undang-undang perseroan lebih mengacu pada model Kontinental-Eropa. Namun fenomena *governance* di Indonesia memiliki karakteristik spesifik yang berbeda dengan negara lain, terutama Eropa. Berdasarkan indikator orientasi nilai yang dikemukakan Trompenaars dan Hampden-Turner (1997), yang terdiri atas (1) *universalism versus particularism*, (2) *collectivism versus individualism*, (3) *neutral versus affective*, (4) *diffuse versus affective*, (5) *achievement versus ascription*, nilai yang berkembang di Indonesia cenderung berlawanan dengan nilai masyarakat kapitalis di negara barat. Dengan demikian, penerapan model *corporate governance* tidak persis sama dengan model Kontinental-Eropa.

Lukviarman (2004) melakukan studi menggunakan agensi teori yang berakar dari perspektif *shareholding* dalam menjelaskan fenomena *corporate governance* perusahaan publik di Indonesia. Studi tersebut menemukan bahwa problem keagenan perusahaan di Indonesia berbeda dengan problem keagenan yang lazim ditemukan di negara barat. Jika problem keagenan dinegara barat terjadi antara pemilik (*principal*) dan manajemen (*agents*), maka dalam kasus Indonesia problem tersebut ditemukan terjadi antara pemilik mayoritas (*controlling shareholders*) dengan pemilik minoritas (*minority shareholders*). Karakteristik lain adalah, bahwa perusahaan di Indonesia umumnya berpola kepemilikan terkonsentrasi dengan basis hubungan keluarga (*family ownership*), serta bergabung dalam suatu jaringan kelompok bisnis keluarga. Dengan

bercirikan kepemilikan keluarga sebagai pemilik mayoritas, maka kekuatan tawar-menawar kelompok ini menjadi sangat kuat. Setiap kelompok bisnis/konglomerasi di Indonesia memiliki hubungan afiliasi paling sedikit dengan satu bank (Patrick, 2002). Patrick (2002) menegaskan bahwa kelompok bisnis di Indonesia mengendalikan sebagian besar perusahaan yang *listing* di pasar modal, baik melalui kepemilikan langsung maupun kepemilikan berbasis piramida (*pyramidal ownership*) melalui perusahaan lain.

2.1.9 Corporate Governance: Konvergensi atau Divergensi

Praktek *corporate governance* di dunia secara umum memiliki kesamaan meskipun berbeda secara detail, semua menekankan pada pentingnya independensi, transparansi, dan akuntabilitas. Pedoman (*the code*) yang diterbitkan oleh lembaga internasional seperti *the World Bank*, *the Commonwealth of Nations*, dan *the OECD* jelas mendorong konvergensi. Kebijakan dan praktek *corporate governance* perusahaan yang beroperasi di seluruh dunia juga karena pengaruh lingkungan global.

Peraturan dan standar internasional mengharuskan perusahaan yang beroperasi secara global mengikuti *corporate governance* secara konvergen. Tricker (2012:164) menyebutkan beberapa peraturan dan standar internasional seperti (1) regulasi pasar modal dunia (*securities regulations for the world*), (2) standar akuntansi internasional (*international accounting standard*), (3) praktek audit terkonsentrasi secara global (*global concentration of audit practice*), (4) globalisasi bisnis, (5) meningkatkan modal di bursa luar negeri (*raising capital on*

overseas stock exchange), (6) institusi investor internasional, (7) pembiayaan melalui *private equity*, (8) penggabungan pasar saham lintas wilayah/negara (*cross-border merger of stock markets*), (9) publikasi penelitian, konferensi internasional, dan jurnal profesional.

Namun, terlepas dari semua kekuatan yang mendorong penerapan *corporate governance* konvergensi, ada beberapa faktor lain, yang mendorong penerapan *corporate governance* divergensi. Faktor-faktor tersebut menyebabkan perbedaan *governance* antar negara, yurisdiksi dan pasar. Tricker (2012:164) menyebutkan beberapa faktor tersebut adalah (1) perbedaan hukum (*legal differences*) dalam hukum perusahaan, hukum kontrak, dan hukum kebangkutan; (2) standar proses hukum (*standard in the legal process*); (3) perbedaan pasar modal/saham; (4) struktur kepemilikan; (5) sejarah, budaya, kelompok etnis. Faktor-faktor tersebut menyebabkan perbedaan dalam penerapan model *corporate governance*.

Realitas dalam praktek *corporate governance* yang mencakup *multifaceted phenomenon* serta perbedaan antara negara (*county level*), perbedaan antar perusahaan (*firm level*) menyebabkan upaya penyeragaman (universalitas) penerapan *corporate governance* akan sulit dilakukan. Perbedaan lingkungan budaya, aspek hukum dan perundang-undangan, pola bisnis yang dianut secara dominan dalam suatu negara merupakan faktor utama dalam memahami praktek *corporate governance* di suatu negara (Lukviarman, 2016:125). Efektifitas berbagai perangkat *governance* terutama *best practice of governance* sangat tergantung pada lingkungan bisnis, lingkungan sosial-budaya, regulasi dan

penegakan hukum di suatu negara. Dalam konteks perbedaan karakteristik suatu perusahaan dan lingkungan negara, yang mempengaruhi model *governance differentiation (divergence)*, Lukviarman (2001:8) menyatakan bahwa:

“...the governance systems in practice are historically and culturally contingent and that social pattern, comparative politics, level of economic development and structure all contribute to those difference.”

2.1.10 Reformasi *Corporate Governance* di Indonesia

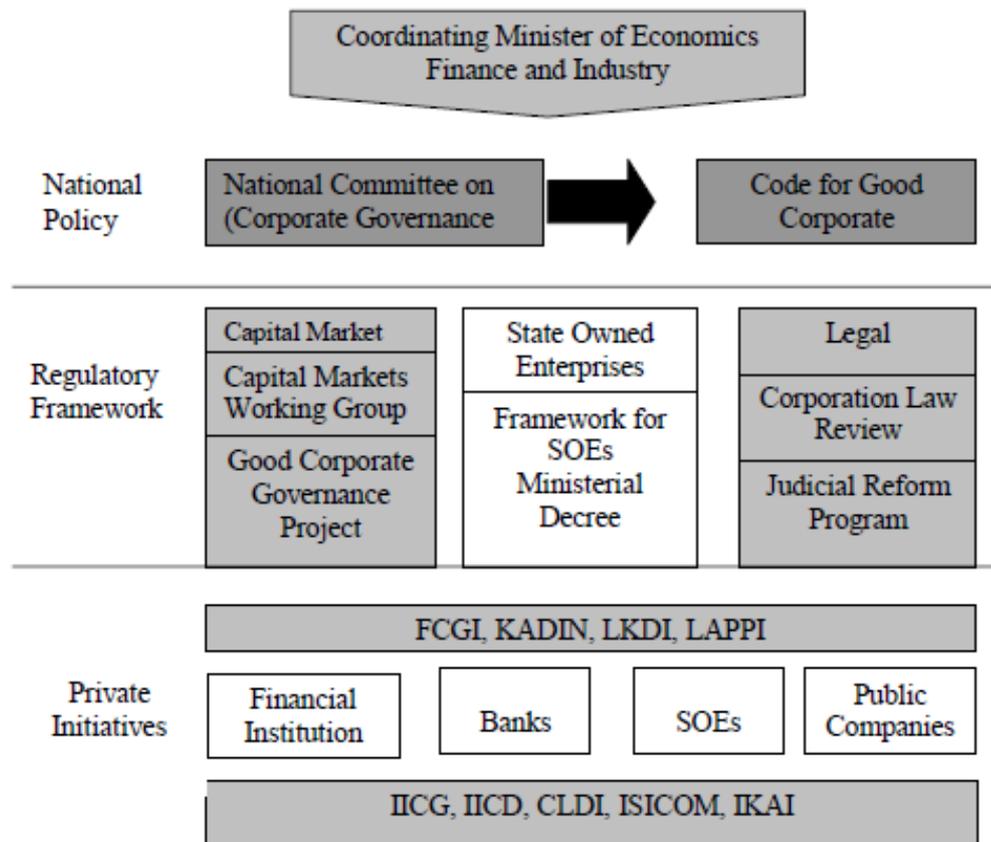
Di Indonesia, isu yang berkaitan dengan *corporat governance* kembali menguat setelah krisis keuangan yang terjadi di Asia pada pertengahan tahun 1997 (Husnan, 2001; Lukviarman, 2016:25). Dalam perkembangannya, isu *corporate governance* semakin populer setelah lembaga keuangan multilateral seperti *World Bank* dan *Asian Development Bank (ADB)* mengungkap bahwa krisis keuangan yang melanda Asia, antara lain disebabkan oleh lemahnya pelaksanaan *corporate governance*. Indonesia diklaim sebagai negara yang paling menderita dan paling lambat bangkit dari dampak krisis tersebut (ADB, 2000). Laporan ADB (2000) menunjukkan fenomena yang terjadi di Indonesia antara lain belum melakukan pengelolaan perusahaan secara profesional, karena konsentrasi kepemilikan memungkinkan terjadinya afiliasi antar pemilik, pengawas dan pengelola perusahaan, serta tidak berfungsinya Dewan Komisaris. Menurut Zarkasyi (2008:8) hasil survei Booz-Allen dan Hamilton tahun 1998 menunjukkan bahwa efektifitas pelaksanaan *corporate governance* perusahaan di Indonesia menempati posisi paling rendah di Asia Timur (2,88) dibanding Thailand (4,89),

Malaysia (7,72), Singapura (8,93), dan Jepang (9,17). Pada tahun 2014, survei yang dilakukan oleh *Credit Lyonnais Securities Asia (CLSA)* terkait evaluasi penerapan *corporate governance* di negara-negara Asia Pasifik, menunjukkan posisi Indonesia berada di urutan ke 10 dengan skor 39 (menggunakan *CG Watch Market Score*) dari 11 negara Asia Pasifik (ACGA, 2015; Lukviarman, 2016:26).

Kelemahan praktik *corporate governance*, seperti struktur kepemilikan terkonsentrasi, pengawasan Dewan Komisaris tidak efektif, inefisiensi dan prosedur pengawasan perusahaan yang kurang transparan, ketergantungan terhadap dana eksternal dan pengawasan kreditur tidak memadai, dianggap berkontribusi terhadap krisis keuangan tersebut (Daniri, 2005). Untuk mengembalikan kepercayaan terhadap perekonomian Indonesia, pemerintah sepakat untuk menerima bantuan keuangan dari *International Monetary Fund (IMF)* dengan peningkatan *corporate governance* sebagai satu persyaratan sebagaimana tercantum dalam *Letter of Intent IMF* (Kurniawan dan Indriantoro, 2000). Dalam *Letter of Intent*, IMF mengamanatkan beberapa kebijakan dalam reformasi *corporate governance* di Indonesia termasuk pembentukan Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG), penerapan strategi reformasi *corporate governance*, amandemen undang-undang perseroan, peningkatan akuntabilitas dan pengungkapan, dan peningkatan pengawasan dan penegakan hukum (IMF, 2000).

Terdapat tiga tingkat kegiatan dalam agenda reformasi *governance* di Indonesia, yaitu kebijakan nasional (*national policy*), kerangka regulasi (*regulatory framework*), dan inisiatif swasta (*private initiative*). Agenda reformasi *governance* di Indonesia disajikan pada Gambar 2.1 di bawah ini.

Gambar 2.1
Tingkat Kegiatan Agenda Reformasi *Corporate Governance* di Indonesia



Sumber: Daniri (2005), Widagdo (2012:44)

2.1.10.1 Kebijakan Nasional

Pada tingkat kebijakan nasional, pemerintah membentuk Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG) pada tanggal 30 Nopember 2000 melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No.: KEP-31/M.EKUIIN/06/2000 dengan tujuan meningkatkan penerapan *corporate governance* di Indonesia, memberikan masukan kepada pemerintah dalam hal-hal

yang terkait dengan isu *governance* di sektor publik maupun privat. Dalam upaya penegakan *corporate governance*, KNKG memiliki program yang merupakan pelengkap dan pendukung program yang dimiliki oleh *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI), antara lain penyusunan pedoman *Good Corporate Governance* (GCG). KNKG dan FCGI juga menyusun alat penilaian penerapan *corporate governance* yang disebut dengan *Corporate Governance Assesment* (Warsono, Amalia, dan Rahajeng, 2009:112). Pemerintah Indonesia memperluas tugas KNKCG melalui surat keputusan Menteri Koordinator Perekonomian RI No. Kep-49/M.Ekon/II/2004 tentang pembentukan Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG), sehingga memperluas cakupan tugas sosialisasi *Governance* bukan hanya di sektor korporasi tapi juga di sektor pelayanan publik.

KNKG merupakan lembaga yang bertujuan untuk meningkatkan penerapan *good governance* di Indonesia secara komprehensif dan memberikan masukan pada pemerintah tentang isu *governance* di sektor publik. KNKG memiliki visi mewujudkan Indonesia sebagai salah satu negara dengan pelaksanaan *governance* terbaik di dunia dan memiliki misi mendorong serta meningkatkan efektifitas penerapapan *good governance* di Indonesia dalam rangka membantu kultur yang berwawasan *good governance* di sektor publik dan korporasi (Warsono *et al*, 2009:116).

KNKG memiliki program kerja sebagai fasilitator dan katalisator. Sebagai katalisator KNKG mendorong terbangunnya kerangka, infrastruktur dan enforcement praktek *good governance* dalam sector-sektor utama, yaitu kebijakan

dan layanan publik, layanan keuangan serta energi dan pertambangan. Mengembangkan budaya *good governance* di tingkat organisasi/lembaga publik, perseroan, pejabat publik serta praktisi terkait dengan konsentrasi pada sektor-sektor utama. KNKG juga melakukan riset dan menyusun rekomendasi untuk memperbaiki peraturan yang berkaitan dengan *prinsip good governance* serta menyusun pedoman *good corporate governance* (GCG) untuk mendorong penerapan prinsip *good corporate governance*. Di sektor korporasi, KNKG bekerjasama dengan lembaga riset dan organisasi di bidang *corporate governance*, menyusun program pemantauan dan penilaian kepemimpinan terkait *corporate governance* di perusahaan publik, perusahaan keuangan dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dalam menjalankan tugasnya, KNKG membentuk dua sub-komite yaitu Sub-Komite Bidang Korporasi dan Sub-Komite Bidang Publik.

Dalam menyusun pedoman *Good Corporate Governance*, KNKG mengadopsi prinsip-prinsip *corporate governance* yang di terbitkan *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) (Kurniawan dan Indriantoro, 2000; Daniel, 2003). Pedoman tersebut direvisi pada tahun 2001 dan 2006 untuk mengakomodasi perubahan lingkungan bisnis dan merevisi prinsip-prinsip *corporate governance* OECD yang diterbitkan pada tahun 2004. Selain pedoman nasional, KNKG juga menerbitkan pedoman *corporate governance* untuk sektor perbankan dan asuransi. Selain itu, KNKG juga menghasilkan panduan untuk pembentukan komite audit yang efektif dan panduan untuk pembentukan komisaris independen (Widagdo, 2012:45).

Sebagian besar pedoman *corporate governance* (CG) di Indonesia bersifat sukarela (*voluntary*). Pedoman CG tersebut tidak dimasukkan ke dalam peraturan. KNKG berpendapat bahwa keinginan merumuskan prinsip-prinsip CG adalah untuk menyediakan metode-metode yang lebih fleksibel dan konstruktif dalam peningkatan CG yang standar, sehingga pengaturan sendiri (*self-regulation*) dalam pengembangan pasar lebih tepat (NCCG, 2001; Widagdo, 2012:45). Dengan demikian, pendekatan berbasis etika dianggap tepat untuk lingkungan Indonesia. Pendekatan ini didominasi oleh kesadaran praktisi bisnis dalam menjalankan bisnis tidak hanya berorientasi keuntungan jangka pendek tetapi juga untuk hubungan jangka panjang dengan para pemangku kepentingan (NCG, 2006; Widagdo, 2012:45). Dampaknya, pedoman CG ini tidak memiliki ikatan hukum dan hanya berfungsi sebagai rujukan untuk semua perusahaan dan *regulator* di Indonesia (World Bank, 2010).

Pendekatan sukarela (*voluntary*) yang diadopsi oleh pedoman *corporate governance* Indonesia banyak memperoleh kritik (World Bank, 2010). Pendekatan sukarela (*voluntary*) tidak mengharuskan perusahaan untuk mengungkapkan dalam laporan tahunan, mengapa mereka mematuhi atau tidak mematuhi pedoman CG tersebut (World Bank, 2010). Pendekatan sukarela (*voluntary*) di Indonesia ini berbeda dengan pendekatan sukarela yang diterapkan di negara lain, misalnya di Australia dan Inggris, jika perusahaan publik tidak mematuhi ketentuan pedoman CG tertentu, mereka diwajibkan memberikan penjelasan yang cukup dan masuk akal. Selain itu, dalam mengembangkan pedoman CG ini, pihak berwenang (*regulator*) di Indonesia menerapkan beberapa ketentuan utama dalam pedoman

CG dan menjadikannya suatu kewajiban. Kemudian, *regulator* memonitor kepatuhan perusahaan terhadap pedoman (peraturan) CG tersebut, namun ketentuan yang spesifik dalam pedoman CG tidak diwajibkan (Widagdo, 2012:46). Pendekatan ini tidak menghasilkan kepatuhan yang tinggi terhadap ketentuan pedoman *corporate governance* yang telah diamanatkan (World Bank, 2010). Menurut survei *Institute for Corporate Directors* (IICD) tahun 2008, perusahaan publik yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) menerbitkan laporan kebijakan *corporate governance* secara komprehensif sebanyak 28%, sementara 48% mengungkapkan beberapa aspek kebijakan *corporate governance*, dan 24% tidak mengungkapkan kebijakan *corporate governance* (World Bank, 2010).

Selain pembentukan KNKG, para profesional dan asosiasi profesi membentuk *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI). FCGI merupakan lembaga yang dibentuk pada tahun 2000 oleh para profesional dan lima asosiasi yaitu Asosiasi Emiten Indonesia (AEI), Ikatan Akuntan Indonesia-Kompartemen Akuntan Manajemen (IAI-MAC), *Indonesian Financial Executives Association* (IFEA), *Indonesia Netherlands Association* (INA), dan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI). FCGI memiliki tujuan utama meningkatkan ketanggapan dan mensosialisasikan prinsip *Good Corporate Governance* (CGC) kepada komunitas bisnis Indonesia sehingga dapat memperoleh manfaat dari terciptanya pengelolaan perusahaan yang sehat (Warsono *et al.*, 2009:111). Dalam upaya mensosialisasikan prinsip CGC, FCGI mempublikasikan Pedoman *Good Corporate Governance* dan menyusun kuesioner *self-assessment* untuk menilai penerapan prinsip GCG di perusahaan. FCGI juga terus berupaya menjadi contoh

dengan menerapkan prinsip CGC antara lain dengan mempublikasikan artikel dan penelitian di bidang GCG (*transparency*) dan melakukan kunjungan perusahaan untuk mensosialisasikan prinsip GCG (*accountability*). FCGI juga berupaya meningkatkan ketanggapan dan mensosialisasikan *Corporate Social Responsibility* (CSR) di Indonesia. FCGI bekerjasama dengan Pemerintah Belanda, Komisi Eropa, dan Komisi Reformasi *Governance* di Indonesia membentuk Pusat Informasi *Corporate Governance* (PICG).

FCGI mengembangkan alat pengukur kinerja *corporate governance* (CG) di perusahaan berupa *Corporate Governance Self Assesment Checklist* yang merupakan hasil kerjasama antara FCGI dan *Pricewaterhouse Coupers* Indonesia (PwCI). Alat pengukur tersebut terdiri dari serangkaian pertanyaan untuk perusahaan dan digunakan sebagai dasar evaluasi penerapan CG perusahaan. Alat penilaian ini digunakan oleh semua jenis perusahaan termasuk perusahaan publik, BUMN, dan perusahaan *non* publik. Kuesioner terbagi atas pertanyaan dikotomi (ya/tidak) dan pertanyaan diskrit (rangking), yang terdiri atas lima topik yaitu hak pemegang saham, kebijakan *governance*, praktek *corporate governance*, pengungkapan, dan audit.

2.1.10.2 Kerangka Regulasi

Pemerintah Indonesia mulai melakukan reformasi peraturan dengan meninjau undang-undang dan peraturan serta program reformasi peradilan yang dipandu oleh Bank Dunia/ADB. Untuk mendukung praktik *corporate governance*, Pemerintah Indonesia mengeluarkan undang-undang khusus seperti UU No.

23/1999 tentang Bank Sentral, UU No. 4/1998 tentang Kebangkrutan, UU No. 19/2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan UU No. 25 / 2007 tentang Investasi (Widagdo, 2012:46). Selain itu, undang-undang tertentu juga diubah seperti hukum perusahaan, hukum pendaftar perusahaan dan hukum pasar modal (Widagdo, 2012:46)..

Pasar modal di Indonesia saat ini diatur melalui UU No. 8/1995 tentang pasar modal. Undang-undang ini memberikan dasar hukum bagi perkembangan pasar modal di Indonesia. Struktur pasar modal Indonesia berdasarkan UU No. 8/1995, posisi puncak dipegang oleh Kementerian Keuangan (Kemenkeu), yang memiliki tanggung jawab untuk menentukan kebijakan pasar modal secara umum. Di bawah Kementerian Keuangan adalah Bapepam-LK (sebelum diganti OJK), yang merupakan unit administrasi di bawah Kementerian Keuangan. Ketua Bapepam-LK ditunjuk oleh Kementerian Keuangan. Posisi Bapepam-LK dikritik karena lembaga ini tidak independen secara finansial, yang menyebabkan lembaga ini mudah diintervensi oleh pemerintah (Wells, 1999). Dalam prakteknya, Bapepam-LK relatif independen dari pelaku pasar modal, namun kurang independen dari Kemenkeu (World Bank, 2010). Sebagaimana diatur dalam undang-undang, Bapepam-LK memiliki tanggung jawab untuk memberikan pengawasan, bimbingan, dan peraturan mengenai kegiatan sehari-hari bursa efek. Bursa efek bukan organisasi yang sepenuhnya independen karena bursa efek diawasi ketat oleh Bapepam-LK. Misalnya, dalam hal pembuatan peraturan, bursa efek memiliki kewenangan membuat peraturan yang independen. Namun, peraturan tersebut harus sesuai dengan peraturan Bapepam-LK. Aturan yang

diajukan oleh Bursa Efek Indonesia (BEI) harus diserahkan ke Bapepam-LK untuk disetujui. Akibatnya, BEI sebagian besar bertindak sebagai pelaksana keputusan Bapepam-LK daripada menjadi pembuat keputusan dan regulator atas kewenangannya sendiri (Wells, 1999).

Dalam perkembangannya, berdasarkan UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, peran Bapepam-LK digantikan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan. OJK didirikan untuk menggantikan peran Bapepam-LK dalam pengaturan dan pengawasan pasar modal dan lembaga keuangan, serta menggantikan peran Bank Indonesia dalam pengaturan dan pengawasan bank, serta untuk melindungi konsumen industri jasa keuangan. OJK, meskipun independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, tetapi dari segi anggaran kurang independen karena anggaran OJK bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau pungutan dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan. Sementara terkait dengan program reformasi peradilan, beberapa program telah dilaksanakan, seperti pembentukan Pengadilan Niaga pada tahun 1997 dan pembentukan Badan Arbitrase Pasar Modal tahun 2001. Pihak yang berwenang (*regulator*) di Indonesia menelaah undang-undang dan peraturan yang ada untuk penyesuaian dan sinkronisasi (Widagdo, 2012:46).

2.1.10.3 Inisiatif Swasta

Implementasi *corporate governance* di Indonesia juga melibatkan inisiatif swasta. Ada beberapa organisasi *non-pemerintah* (LSM) yang membantu secara sukarela dalam hal pendidikan, pelatihan, penilaian, penelitian dan advokasi. Organisasi *non-pemerintah* (LSM) ini termasuk *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI), *Indonesian Institute for Corporate Directorship* (IICD), *Indonesian Institute of Corporate Governance* (IICG), *Corporate Leadership Development Indonesia* (CLDI), *Indonesian Institute of Audit Committee* (IKAI), dan *Indonesia Society of Independent Commissioners* (ISICOM).

Selain organisasi *non-pemerintah* di atas, ada organisasi yang diinisiasi oleh lembaga pendidikan, yaitu *Centre for Good Corporate Governance* Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gajah Mada (CGCG UGM). CGCG UGM merupakan lembaga penegak *corporate governance* (CG) yang dibentuk tahun 2007 dengan tiga tujuan utama, yaitu: (1) mempromosikan transparansi dan akuntabilitas khususnya dalam proses pelaporan keuangan yang terkait dengan pengembangan sistem pengungkapan pelaporan keuangan; (2) menyebarkan pengetahuan dan informasi mengenai *corporate governance* dan potensi kecurangan (*fraud*) yang mungkin terjadi kepada seluruh *stakeholders*, termasuk akademisi akuntansi; (3) memungkinkan investor, khususnya minoritas, dan komunitas bisnis untuk turut serta menjaga jalannya praktek bisnis dan mencegah terjadinya praktek yang tidak benar Warsono *et al.* (2009:122).

Organisasi *non-pemerintah* lain yang *concern* dalam bidang penelitian *governance* adalah *Governance Research Program* (GRP) Lembaga Manajemen

Fakultas Ekonomi Universitas Andalas. *Governance Research Program (GRP)* merupakan unit riset yang didirikan untuk menampung minat yang semakin besar dari mahasiswa dan dosen FEB Universitas Andalas sejalan dengan semakin berkembangnya berbagai hal yang berhubungan dengan isu *governance*. Unit yang didirikan sejak tahun 2005 ini bersifat *non-profit* dan *self-funding*, dan sejak tahun 2007 berafiliasi dengan Divisi Riset Lembaga Manajemen FEB Universitas Andalas. Dalam lingkup nasional, unit riset ini bekerjasama dengan *Governance Working Group (GWG)*-Pusat Pengembangan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, dan jaringan *governance forum* lainnya (Lukviarman, 2016:286).

2.1.11 Lingkungan Bisnis Indonesia

Indonesia secara aktif mereformasi peraturan untuk mendukung praktik *corporate governance* model Anglo-Amerika yang diperkenalkan oleh lembaga keuangan multilateral *IMF/Wold Bank* sebagai bagian dari paket penyelesaian krisis ekonomi Indonesia pertengahan tahun 1997. Penerapan model *corporate governance* Anglo-Amerika yang dibawa oleh lembaga keuangan multilateral *IMF/Wold Bank* kemungkinan tidak mencapai hasil yang diharapkan. Beberapa kondisi berikut mengidentifikasi kondisi spesifik lingkungan bisnis di Indonesia yang menjadi hambatan bagi penerapan *corporate governance* model Anglo-Amerika.

2.1.11.1 Konsentrasi Kepemilikan Keluarga yang Tinggi

Di Indonesia, struktur kepemilikan perusahaan publik terkonsentrasi di tangan keluarga dan kondisi ini tidak berbeda secara signifikan antara sebelum krisis dan setelah krisis ekonomi. Pada periode sebelum krisis ekonomi, kepemilikan perusahaan publik sangat terkonsentrasi, terutama di tangan sejumlah kecil keluarga yang memiliki kelompok bisnis. Keluarga mempertahankan kontrol dengan mempertahankan persentase mayoritas dari saham yang beredar. Mereka meningkatkan kontrol terhadap perusahaan melalui kepemilikan silang dan menanamkan saham di antara perusahaan-perusahaan di dalam kelompok bisnis. Untuk mempertahankan kontrol terhadap kelompok bisnis, keluarga lebih memilih hutang untuk membiayai ekspansi daripada mengeluarkan saham (Husnan, 2001). Pada masa *pasca* krisis, kondisi ini tidak banyak perubahan. Kepemilikan terkonsentrasi oleh keluarga masih dominan pada periode *pasca* krisis tahun 2000. Hasil survei terhadap 100 perusahaan publik menunjukkan bahwa pada *cut-off level* 20% sebanyak 58 perusahaan merupakan perusahaan dengan konsentrasi kepemilikan keluarga dan pada *cut-off level* 40% sebanyak 49 perusahaan merupakan perusahaan dengan konsentrasi kepemilikan keluarga (Sato, 2004; Widagdo, 2012:83). Dalam hal ini, keluarga tetap menjadi pemegang saham pengendali yang dominan bagi perusahaan publik di Indonesia.

Konsentrasi kepemilikan yang tinggi di tangan keluarga cenderung memberikan dampak yang tidak diharapkan pada penerapan *corporate governance* model Anglo-Amerika di Indonesia (Rusmin *et al.*, 2011). Konsentrasi kepemilikan yang tinggi dalam keluarga dapat menyebabkan mekanisme *corporate*

governance internal tidak efektif (Claessens dan Fan, 2002; Berglof dan Claessens, 2006; Cheung dan Chan, 2004). Selain itu, perusahaan milik keluarga di Indonesia yang berkolusi dengan politisi cenderung menolak penerapan *corporate governance* (Rosser, 2003).

2.1.11.2 Rendahnya Jumlah Perusahaan Tercatat dan Konsentrasi Pasar Modal yang Tinggi

Tingginya konsentrasi kepemilikan di tangan keluarga dapat menyebabkan rendahnya pertumbuhan emiten. Jumlah emiten di Bursa Efek Indonesia (BEI) tidak meningkat secara signifikan selama periode 1998-2000 hingga akhir 2010, jumlah emiten tercatat 420 perusahaan. Jumlah perusahaan yang terdaftar ini lebih kecil dari perusahaan yang terdaftar di negara-negara ASEAN, seperti Thailand (541) dan Malaysia (956) (Widagdo, 2012:64). Hal itu mengindikasikan keengganan perusahaan milik keluarga di Indonesia untuk *go public*. Perusahaan publik di Indonesia umumnya hanya mencatatkan sekitar 30% dari total saham mereka, sedangkan saham lainnya dikendalikan oleh kelompok keluarga pendiri (Daniel, 2003).

Selain rendahnya pertumbuhan emiten baru, pasar juga sangat terkonsentrasi. Indonesia memiliki konsentrasi pasar yang relatif lebih tinggi dibandingkan negara lain (ASEAN). Data di pasar modal Indonesia menunjukkan, pada tahun 2010 sebanyak 21 perusahaan berkontribusi sebesar 60,2% dari 5% nilai pasar dan 60,5% dari 5% nilai perdagangan. Data tahun 2009, juga menunjukkan *trend* yang sama.

2.1.11.3 Ketidakefektifan Dewan Komisaris

Di Indonesia, keluarga pemilik secara umum menjadi anggota Dewan Komisaris dan/atau Direksi. Kelompok usaha besar (konglomerasi) sering dikontrol oleh satu keluarga, dengan kepemilikan terkonsentrasi di tangan pendiri dan anak-anaknya, atau anak perusahaan atau perusahaan induk investasi di dalam perusahaan konglomerasi (Brown, 2004). Anggota keluarga, sebagai pemegang saham pengendali, mendominasi anggota Dewan Komisaris dan/atau Direksi. Komisaris utama sering kali merupakan perwakilan pihak pengendali perusahaan atau seseorang yang sangat dekat dengan pemegang saham pengendali (Husnan, 2001; Hanani, 2005). Seperti yang dibuktikan oleh Tabalujan (2002) bahwa 59,8% dari 259 perusahaan publik di BEI tahun 1997 memiliki dua atau lebih anggota keluarga di dalam keanggotaan Dewan Komisaris. Angka tersebut sedikit menurun pada tahun 2001 menjadi 40,7% dari 307 perusahaan. Prevalensi kepemilikan terkonsentrasi dan keberadaan anggota keluarga di dalam keanggotaan Dewan Komisaris kemungkinan karena keengganan keluarga untuk mempercayai orang-orang di luar lingkaran keluarga dan teman masa kecil (Young, Peng, Ahlstrom, Bruton, dan Jiang, 2008).

Dominasi anggota keluarga di dalam keanggotaan Dewan Komisaris ini menimbulkan keraguan apakah komisaris independen benar-benar independen dan memberikan pengawasan yang memadai terhadap pemegang saham mayoritas (Cheung dan Chan, 2004; Berglof dan Claessens, 2006). Oleh karena itu, pengawasan dan wewenang dalam struktur dewan dua tingkat (*two-tier board*)

untuk perusahaan Indonesia mungkin kurang optimal mengingat adanya budaya hirarkis dalam keluarga (Tabalujan, 2002).

Selain kehadiran anggota keluarga di dalam keanggotaan Dewan Komisaris, ketidakefektifan Dewan Komisaris disebabkan oleh kolusi antara perusahaan dan elit politik atau pejabat, yang merupakan fenomena umum di Indonesia (Husnan, 2001; Brown, 2004). Keluarga sebagai pemegang saham pengendali, mempertahankan hubungan khusus dengan elit politik untuk mendapatkan perlindungan atau perlakuan khusus, seperti akses terhadap modal dari luar dan melestarikan strategi monopoli (Husnan, 2001). Untuk menjaga hubungan istimewa ini, pemegang saham pengendali keluarga sering memberi sebagian kecil sahamnya secara cuma-cuma kepada para politisi/elit birokrat (Brown, 2004). Metode lain adalah menempatkan elit politik atau birokrat di dalam keanggotaan Dewan Komisaris (Husnan, 2001; Rosser, 2003). Komisaris/direktur yang berhubungan secara politis, seringkali kurang memiliki pengalaman atau keahlian di bidang bisnis, hukum, akuntansi, atau keuangan. Kolusi ini dapat melemahkan penerapan prinsip-prinsip *corporate governance* yang baik (Rosser, 2003). Oleh karena itu diperlukan mekanisme lain untuk mengontrol perilaku Dewan Komisaris yang didominasi anggota keluarga dalam menjalankan fungsinya terutama *monitoring*. Mekanisme lain tersebut berasal dari pihak eksternal seperti mekanisme pasar modal dan lembaga independen (misalnya auditor).

2.1.12 Karakteristik Dewan Komisaris

Efektivitas Dewan Komisaris dalam *monitoring* bersifat multidimensional dan dipengaruhi oleh berbagai karakteristik, yang meliputi independensi (Osma, 2008), keahlian keuangan (Bedard, Chtourou, dan Courteau, 2004), ukuran (Klein 2002); jumlah rapat (Xie, Davidson, dan DaDalt, 2003; Adams, Hermalin, dan Weisbach, 2008).

2.1.12.1 Independensi Dewan Komisaris

Independensi Dewan Komisaris dapat dicapai dengan masuknya anggota berasal dari luar perusahaan yang disebut komisaris independen. Komisaris independen dapat meningkatkan kemampuan Dewan Komisaris dan lebih efisien dalam memonitor manajemen (Fama dan Jensen, 1983^b). Komisaris independen memiliki insentif *monitoring* manajemen secara efektif karena adanya kebutuhan untuk mengembangkan reputasi sebagai ahli dalam pengambilan keputusan. Menurut Beasley (1996) masuknya komisaris yang memiliki afiliasi dengan manajemen dapat merusak independensi Dewan Komisaris. Komisaris independen harus berasal dari luar yang tidak memiliki hubungan dengan perusahaan kecuali sebagai anggota Dewan Komisaris.

Dalam hal perangkapan jabatan, komisaris dilarang merangkap jabatan sebagai direksi perusahaan. Pemisahan jabatan antara komisaris dengan jabatan direksi diwajibkan untuk menghindari konsentrasi substansial yakni orang yang sama menduduki dua peran (JCGC, 2009). Menurut Rahman dan Haniffa (2005)

perusahaan yang memiliki *CEO duality* tidak melakukan *monitoring* dengan baik dan cenderung untuk terlibat manajemen laba. Perangkapan jabatan dilarang oleh undang-undang, sehingga tidak akan terjadi untuk kasus perusahaan di Indonesia, namun perangkapan jabatan di dalam grup perusahaan (*holding*) memungkinkan terjadi.

Hasil penelitian yang menunjukkan pengaruh negatif independensi Dewan Komisaris terhadap manajemen laba dilakukan oleh Jaggi, Leung, dan Gul. (2009), penelitian dilakukan di pasar modal Hongkong, menemukan bahwa komisaris independen dapat memonitor secara efektif manajemen laba. Sharma (2004) melakukan penelitian di pasar modal Australia, menemukan bahwa peningkatan proporsi komisaris independen dapat menurunkan *fraud*. Niu (2006) melakukan penelitian di pasar modal Canada, menemukan bahwa komisaris independen berhubungan negatif dengan tingkat akrual tidak normal. Abdul-Rahman dan Ali (2006) melakukan penelitian di pasar modal Malaysia, menemukan bahwa ada komisaris independen berhubungan negatif dengan manajemen laba. Osma dan Noguera (2007) melakukan penelitian di Spanyol juga menemukan bahwa Dewan Komisaris yang memiliki proporsi tinggi anggota independen berpengaruh terhadap penurunan tingkat manajemen laba. Osma (2008) melakukan penelitian di pasar modal Inggris (UK), menemukan bahwa komisaris independen menghalangi manipulasi belanja R&D. Lo, Wong, dan Firth (2010) melakukan penelitian di pasar modal China, menemukan bahwa perusahaan yang memiliki proporsi tinggi komisaris independen, dapat mengurangi manipulasi *transfer pricing*. Prastiti dan Wahyu (2013), meneliti perusahaan manufaktur di Bursa Efek Indonesia,

menunjukkan bahwa independensi Dewan Komisaris dan Komite Audit berpengaruh negatif terhadap manajemen laba.

Beberapa penelitian lain menunjukkan hasil yang berbeda, seperti Saleh, Takiah, dan Rahmat (2007) melakukan penelitian di pasar modal Malaysia, menemukan bahwa keberadaan *CEO-Chairman duality* berhubungan positif dengan manajemen laba. Hasyim dan Devi (2008^a) juga melakukan penelitian di pasar modal Malaysia, menemukan ada hubungan positif komisaris independen dengan manajemen laba. Namun demikian, setelah mengontrol *leverage*, ukuran, dan kinerja, anggota independen Dewan Komisaris tidak berhubungan signifikan dengan manajemen laba. Bahkan Siregar dan Utama (2008) yang meneliti perusahaan terdaftar di Bursa Efek Jakarta, tidak menemukan bukti hubungan komisaris independen dengan manajemen laba.

Beberapa penelitian empiris tentang hubungan independensi Dewan Komisaris dengan manajemen laba menghasilkan temuan yang beragam (*mixed*). Sebagian penelitian menemukan pengaruh negatif independensi Dewan Komisaris terhadap manajemen laba, sebagian lainnya menemukan pengaruh positif independensi Dewan Komisaris terhadap manajemen laba, dan ada penelitian yang tidak menemukan hubungan antara independensi Dewan Komisaris dengan manajemen laba. Keberagaman hasil penelitian ini kemungkinan terkait dengan keterbatasan dalam mengukur independensi Dewan Komisaris. Di dalam praktek, independensi Dewan Komisaris tidak mudah diamati, karena independensi lebih erat kaitannya dengan sikap dan tindakan. Oleh karena itu kebanyakan penelitian menggunakan ukuran independensi Dewan Komisaris yang mudah diobservasi,

misalnya proporsi anggota Dewan Komisaris yang berasal dari luar perusahaan. Selain itu, perbedaan lingkungan negara tempat penelitian itu dilakukan juga punya kontribusi terhadap perbedaan hasil penelitian, seperti regulasi dan sistem *governance* yang dianut di suatu negara (Mayer, 1997).

Keberagaman hasil penelitian sebelumnya, menjadikan independensi Dewan Komisaris dalam konteks *governance* masih menarik untuk diamati lebih lanjut. Penelitian ini menempatkan independensi sebagai salah satu karakteristik Dewan Komisaris yang diduga berpengaruh terhadap manajemen laba (kualitas laba). Secara teoritis, komisaris independen yang berasal dari luar perusahaan dan tidak berafiliasi dengan perusahaan, diharapkan memiliki sikap yang kritis terhadap masalah keagenan, termasuk persoalan kualitas laporan keuangan (laba).

Namun demikian, beberapa penelitian menunjukkan efektifitas independensi Dewan Komisaris dalam *monitoring* kualitas laba masih lemah (Siregar dan Utama, 2008; Ahmed, 2013; Topak, 2011; Nihandi, Baghbani, dan Bolouri, 2011; Nugroho dan Umanto, 2012; Lorca, Sanchez-Ballesta, dan Garcia-Meca, 2011). Tricker (2012:157) dan Lukviarman (2016:99) menegaskan bahwa dalam model *governance two-tier board*, Dewan Komisaris dianggap memiliki kekuasaan “riil yang lemah” dalam menjalankan pengawasan dan pengendalian terhadap Direksi. Oleh karena itu, Efektifitas *monitoring* bisa meningkat jika melibatkan mekanisme lain yang fungsinya menguatkan mekanisme *monitoring* kualitas laba. Mekanisme yang dimaksud adalah keterlibatan auditor dalam *monitoring* kualitas laba.

2.1.12.2 Keahlian Keuangan dan/atau Akuntansi Dewan Komisaris

Keahlian keuangan anggota Dewan Komisaris sangat efektif dalam menjalankan tugas *monitoring* proses pelaporan keuangan. Dewan Komisaris dapat memainkan peran efektif dalam meningkatkan kualitas laba dengan menyediakan akses sumberdaya yang diperlukan perusahaan, seperti keuangan, *governance*, dan keahlian spesifik lainnya (Bedard *et al.*, 2004; JCGC, 2009). Fungsi Dewan Komisaris adalah sebagai pengawas dan penasihat (*monitoring*) namun tidak bertindak sebagai pengambil keputusan operasional karena hal itu menjadi tanggung jawab Direksi. Anggota Dewan Komisaris diharapkan memiliki latar belakang keuangan dan/atau akuntansi agar efektivitas fungsi pengawasan (*monitoring*) dapat lebih ditingkatkan. Chtourou *et al.* (2001) menyimpulkan bahwa tingkat keahlian Dewan Komisaris yang lebih tinggi menjadikan pengawasan juga lebih tinggi. Manajemen laba jarang terjadi pada perusahaan yang dijalankan oleh Dewan Komisaris yang memiliki latar belakang keuangan (Xie *et al.*, 2003). Keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris berguna untuk memahami pelaporan keuangan .

Alzoubi dan Selamat (2012), melakukan penelitian di pasar modal Malaysia, menemukan Dewan Komisaris yang memiliki keahlian keuangan berpengaruh negatif terhadap manajemen laba. Trainor dan Finnegan (2013) melakukan penelitian di pasar modal Amerika Serikat menggunakan data seluruh perusahaan yang tercakup di *Risk Metrics (Investor Responsibility Research Center)*, menemukan bukti bahwa perusahaan yang memiliki Dewan Komisaris berlatar belakang akademik (akuntansi dan/atau keuangan) mempunyai diskresi

akrual lebih rendah. Sementara Chiychyla, Andrew dan Miguel (2015) melakukan penelitian di Amerika Serikat menggunakan data *Extensible Business Reporting Language* (XBRL) dan *Centre for Research in Security Prices* (CRSR), menemukan bahwa perusahaan yang memiliki jumlah investasi tinggi, memiliki kompleksitas laporan keuangan dan Dewan Komisaris ahli keuangan. Kompleksitas laporan keuangan berhubungan positif dengan keahlian keuangan Dewan Komisaris.

Penelitian empiris tentang keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris yang menunjukkan hasil berbeda. Ahmed (2013), melakukan penelitian di pasar modal Malaysia, menunjukkan bahwa keahlian keuangan Dewan Komisaris berhubungan positif dengan manajemen laba. Sementara itu, Prastiti dan Wahyu (2013) yang melakukan penelitian perusahaan manufaktur di Bursa Efek Indonesia, menemukan bahwa keahlian keuangan Dewan Komisaris tidak berpengaruh terhadap manajemen laba.

Penelitian empiris terkait dengan keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris masih menghasilkan temuan yang beragam. Hasil penelaahan literatur empiris, sebagian besar menunjukkan bahwa keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris berpengaruh negatif terhadap manajemen laba. Sebagian penelitian lainnya menunjukkan pengaruh positif keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris terhadap manajemen laba, bahkan ada penelitian yang menunjukkan tidak ada pengaruh keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris terhadap manajemen laba.

Hasil penelitian yang beragam ini kemungkinan karena beberapa penelitian menggunakan pengukuran keahlian keuangan dan/atau akuntansi berdasarkan latar

belakang pendidikan. Latar belakang pendidikan anggota Dewan Komisaris diukur secara umum, tidak membedakan *level/strata* seperti lulus pendidikan strata 1 (S1), strata 2 (S2), atau strata 3 (S3). Oleh karena itu, perbedaan hasil penelitian kemungkinan karena faktor *level/strata* pendidikan anggota Dewan Komisaris, yang mana penelitian sebelumnya tidak mengamati secara spesifik perbedaan *level/strata* tersebut. Keberagaman hasil penelitian sebelumnya, menjadikan keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris dalam konteks *governance* masih menarik untuk diamati lebih lanjut.

2.1.12.3 Ukuran Dewan Komisaris

Jumlah anggota Dewan Komisaris menentukan efektifitas *monitoring* terhadap laporan keuangan (laba). Menurut Monks dan Minow (2011) bahwa ukuran Dewan Komisaris lebih besar mampu melakukan *monitoring* manajemen dengan waktu dan usaha lebih banyak, sebaliknya ukuran Dewan Komisaris kecil hanya mampu melakukan sedikit waktu dan usaha. Klein (2002) menguatkan argumen ini bahwa ukuran Dewan Komisaris berhubungan positif dengan efektifitas *monitoring* karena kemampuannya mendistribusikan beban kerja. Lebih jauh, Yu (2008) menemukan bahwa ukuran Dewan Komisaris kecil lebih rentan terhadap kegagalan untuk mendeteksi manajemen laba. Tersirat dalam temuan ini bahwa ukuran Dewan Komisaris kecil cenderung mudah dipengaruhi oleh manajemen atau didominasi oleh pemegang saham terkonsentrasi (*blockholders*), sedangkan ukuran Dewan Komisaris besar lebih mampu memonitor tindakan manajemen. Xie, Davidson, dan DaDalt (2003) melakukan penelitian di Amerika

Serikat menggunakan data *two-digit SIC code of industry* yang terdaftar di *Compustat*, menemukan bahwa ada hubungan negatif antara ukuran Dewan Komisaris dan manajemen laba. Ukuran Dewan Komisaris terbukti menjadi bagian penting dari kemampuan Dewan dalam *monitoring* manajemen dan bekerja sama secara efisien untuk mengawasi jalannya bisnis (Persons, 2006). Ukuran Dewan Komisaris besar memiliki pengalaman, pengetahuan, dan pendapat dari berbagai sumber, sehingga dapat memperkuat fungsi pengawasan (Dalton, Daily, Johnson dan Ellstrand, 1999).

Namun demikian, penelitian lain menunjukkan hasil yang berbeda bahwa ukuran Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap manajemen laba. Hal ini dibuktikan oleh Kao dan Chen (2004) yang melakukan penelitian di Taiwan, bahwa ukuran Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap manajemen laba. Abdulrahman dan Ali (2006) melakukan penelitian di Malaysia juga menunjukkan bahwa ukuran Dewan Komisaris berhubungan positif dengan manajemen laba. Lebih lanjut, Topak (2011) melakukan penelitian di Turki, menyimpulkan bahwa ukuran Dewan Komasaris besar lebih sulit melakukan komunikasi, pengambilan keputusan dan koordinasi diantara anggota Dewan Komisaris. Bahkan penelitian Tang dan Xu (2007); Nihandi, Baghbani, dan Bolouri (2011), dan Nugroho dan Umanto (2012) menunjukkan bahwa ukuran Dewan Komisaris tidak berhubungan signifikan dengan manajemen laba.

Ukuran Dewan Komisaris dalam kaitannya dengan *monitoring* manajemen laba, menunjukkan hasil yang beragam. Hasil penelitian empiris belum konsisten, diduga karena ukuran Dewan Komisaris berhubungan dengan ukuran dan tingkat

kompleksitas perusahaan. Perusahaan besar memiliki tingkat kompleksitas lebih tinggi karena mengelola jumlah aset dan investasi yang cukup besar. Oleh karena itu diperlukan ukuran Dewan Komisaris yang proporsional dengan ukuran dan kompleksitas perusahaan. Lingkungan suatu negara, yang mana penelitian itu dilakukan juga menjadi faktor yang mempengaruhi keberagaman hasil penelitian, misalnya perbedaan sistem *governance* yang dianut, perbedaan aturan main atau regulasi, dan perbedaan struktur perekonomian (Mayer, 1997).

Hasil yang beragam mengenai ukuran sebagai karakteristik Dewan Komisaris masih menarik untuk diamati terutama hubungannya dengan mekanisme *monitoring* kualitas laba. Secara konseptual, ukuran Dewan Komisaris yang besar memungkinkan distribusi beban kerja dan keahlian sehingga meningkatkan efektifitas *monitoring* terhadap aktifitas manajemen, terutama dalam proses pelaporan keuangan. Ukuran Dewan Komisaris juga berhubungan dengan kecukupan waktu dan usaha dalam *monitoring* pelaporan keuangan.

2.1.12.4 Frekuensi Rapat Dewan Komisaris

Dewan Komisaris dalam menjalankan tugas menggunakan rapat antar anggota maupun dengan jajaran Direksi. Frekuensi rapat Dewan Komisaris menentukan seberapa efektif *monitoring* yang dilakukan terhadap aktivitas manajemen. Menurut Xie, Davidson, dan DaDalt (2003) bahwa Dewan Komisaris yang melakukan rapat secara teratur lebih mungkin melaksanakan tugas sesuai dengan kepentingan pemegang saham karena lebih banyak waktu yang dicurahkan untuk kepentingan *monitoring*, seperti manajemen laba dan konflik kepentingan.

Dewan Komisaris yang melakukan rapat lebih sedikit mungkin hanya memiliki waktu untuk mendengarkan presentasi dan menyetujui rencana manajemen, sehingga tidak memiliki waktu cukup untuk fokus pada isu-isu tertentu seperti manajemen laba (Xie *et al.*, 2003). Apabila frekuensi rapat lebih sedikit, komisaris yang tugas utamanya memonitor manajemen merasa kurang berpartisipasi dalam diskusi, suatu forum Direksi sering meminta nasihatnya (Adam, Hermalin, dan Weisbach, 2008).

Tingkat interaksi sesama anggota Dewan Komisaris maupun dengan komite-komite dan pihak lain dalam suatu rapat, memiliki pengaruh terhadap praktek manajemen laba. Dewan Komisaris yang sering melakukan rapat lebih mungkin untuk memecahkan masalah perusahaan secara efektif (Lipton dan Lorsch, 1992). Vafeas (2005) melakukan penelitian perusahaan-perusahaan di Bursa Efek Amerika Serikat menunjukkan bahwa semakin besar frekuensi rapat Dewan Komisaris, semakin efektif fungsi pengawasannya. Vafeas (2005) menemukan bukti bahwa perusahaan yang memiliki rapat Dewan Komisaris lebih sedikit dari yang diperlukan, maka pengawasan terhadap manajemen laba akan menurun.

Cheng, Firth, Gao, dan Rui (2006) menyatakan bahwa frekuensi rapat lebih tinggi mengurangi kemungkinan penipuan karena rapat rutin memungkinkan direksi mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah potensial. Conger, Finegold, dan Lawler (1998) menyatakan bahwa frekuensi rapat Dewan Komisaris meningkatkan efektivitas pengawasan. Hal ini ditegaskan oleh Ronen dan Yaari (2008) bahwa Dewan Komisaris yang lebih aktif memungkinkan melakukan tugas

sesuai dengan kepentingan pemegang saham dan lebih berupaya dalam memantau integritas laporan keuangan. Sarkar, Sarkar dan Sen (2008) yang melakukan penelitian terhadap perusahaan-perusahaan besar di India, menemukan bahwa rapat Dewan Komisaris yang dihadiri oleh komisaris independen memiliki hubungan negatif dengan manajemen laba.

Namun demikian, terdapat pandangan berbeda terkait dengan peran rapat Dewan Komisaris dalam mencegah manajemen laba oportunistik. Seperti dinyatakan oleh Lorca, Sanchez-Ballesta, dan Garcia-Meca (2011), bahwa rapat Dewan Komisaris belum tentu bermanfaat, karena tugas-tugas rutin komisaris dan CEO menyita banyak waktu, karena itu perlu menentukan agenda bersama dalam rapat Dewan Komisaris. Hal ini didukung oleh temuan Gulzar dan Wang (2011) yang melakukan penelitian perusahaan-perusahaan di China, bahwa ada hubungan positif antara rapat Dewan Komisaris dengan manajemen laba. Metawee (2013) yang melakukan penelitian perusahaan-perusahaan di Mesir, juga menemukan ada hubungan positif antara rapat Dewan Komisaris dan manajemen laba.

Di dalam praktek, pihak yang sering melakukan rapat membahas laporan keuangan adalah Komite Audit, yang fungsinya membantu Dewan Komisaris dalam menelaah laporan keuangan. Rapat Komite Audit umumnya untuk memenuhi pelaporan keuangan dan siklus audit, misalnya sebelum finalisasi laporan interim dan laporan final akhir tahun. Rapat Komite Audit melibatkan auditor dalam pembahasan laporan keuangan. Komite Audit melaporkan hasil rapatnya kepada Dewan Komisaris. Selanjutnya, Dewan Komisaris memberikan rekomendasi untuk menindak-lanjuti hasil penelaahan (*review*) laporan keuangan

yang dilakukan Komite Audit. Oleh karena itu terkait dengan frekuensi rapat Dewan Komisaris, pengaruhnya terhadap kualitas laporan keuangan (laba) kemungkinan tidak signifikan atau bahkan negatif karena rapat Dewan Komisaris lebih banyak membahas hal-hal yang sifatnya strategis.

Berdasarkan pembahasan di atas menyimpulkan bahwa hasil penelitian empiris masih beragam dan belum konsisten. Hasil penelitian, sebagian besar menunjukkan bahwa frekuensi rapat Dewan Komisaris berpengaruh negatif terhadap manajemen laba, dan sebagian lainnya menunjukkan frekuensi rapat Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap manajemen laba. Hasil yang masih beragam (*mixed*) ini kemungkinan karena Dewan Komisaris tidak selalu melibatkan Komite Audit dalam setiap rapat. Komite Audit mungkin hanya diminta memberikan laporan hasil penelaahan laporan keuangan di tengah tahun (saat laporan interim) dan di akhir tahun (laporan tahunan), sehingga berdampak pada efektifitas *monitoring* Dewan Komisaris terhadap laporan keuangan. Apabila rapat Dewan Komisaris efektif, maka dapat mencegah manajemen laba oportunistik. Sebaliknya, apabila rapat Dewan Komisaris tidak efektif, maka tidak dapat mencegah manajemen laba oportunistik.

Keberagaman hasil penelitian empiris juga disebabkan oleh lingkungan suatu negara. Lingkungan negara, tempat penelitian itu dilakukan juga menjadi faktor yang mempengaruhi keberagaman praktek *governance*. Hal ini ditegaskan oleh Mayer (1997) bahwa perbedaan struktur ekonomi dan aturan main (*regulation*) di suatu negara ikut memberikan kontribusi pada perbedaan praktek *governance*. Oleh karena itu, dalam konteks *corporate governance*, frekuensi rapat

Dewan Komisaris yang merupakan bagian mekanisme *corporate governance* masih menarik untuk diamati dalam kaitannya dengan mekanisme *monitoring* kualitas laba.

2.1.13 Konsep Laba dan Kualitas Laba

Sub bahasan ini menjelaskan konsep tentang laba dan kualitas laba. Laba berdasarkan konsep akuntansi merupakan suatu hasil pengukuran penghasilan (*income*) dan beban (*expenses*). Sementara, kualitas laba merupakan pengukuran laba dari aspek representasi tepat (*faithful representation*) yakni lengkap, netral, dan bebas dari kesalahan. Masing-masing konsep laba dan kualitas laba dijelaskan pada pembahasan berikut.

2.1.13.1 Konsep Laba

Laba merupakan suatu pos dasar dan penting dari ikhtisar keuangan. Laba umumnya dipandang sebagai dasar perpajakan, determinan kebijakan pembayaran dividen, pedoman investasi, dasar pengambilan keputusan, dan unsur prediksi. *Statement of Financial Accounting Concepts* (SFAC) no. 1 menyebutkan bahwa informasi laba merupakan komponen laporan keuangan yang disajikan dengan tujuan membantu penyediaan informasi untuk menilai kinerja manajemen, mengestimasi kemampuan laba yang *representative* dalam jangka panjang dan menaksir resiko dalam investasi atau kredit.

Laba dalam teori akuntansi lebih menunjuk pada konsep yang oleh *Financial Accounting Standard Board* (FASB) disebut dengan laba komprehensif.

Laba komprehensif dimaknai sebagai kenaikan aset bersih selain yang berasal dari transaksi dengan pemilik. Sementara *earning* adalah laba yang diakumulasikan selama beberapa periode atau kenaikan ekuitas atau aset bersih suatu perusahaan yang disebabkan karena aktivitas operasi maupun aktivitas di luar operasi selama periode tertentu. *Earning* merupakan konsep yang sempit sedang *comprehensive income* merupakan konsep lebih luas.

Menurut Dewan Standar Akuntansi Keuangan (DSAK) yang dinyatakan dalam *Exposure Draft Kerangka Konseptual Pelaporan Keuangan (ED KKPK)* (2016), laba seringkali digunakan sebagai ukuran kinerja atau sebagai dasar bagi ukuran lain seperti imbal hasil investasi (*return on investment*) atau laba per saham (*earnings per share*). Unsur-unsur yang secara langsung berkaitan dengan pengukuran laba adalah penghasilan (*income*) dan beban (*expenses*).

ED KKPK paragraf 4.25 menyebutkan bahwa unsur-unsur penghasilan (*income*) dan beban (*expenses*) didefinisikan sebagai berikut:

- “(a) Penghasilan (*income*) adalah kenaikan manfaat ekonomi selama suatu periode akuntansi dalam bentuk pemasukan atau peningkatan aset atau penurunan liabilitas yang mengakibatkan kenaikan pada ekuitas yang tidak berasal dari kontribusi penanam modal.
- (b) Beban (*expenses*) adalah penurunan manfaat ekonomi selama suatu periode akuntansi dalam bentuk pengeluaran atau berkurangnya aset atau terjadinya liabilitas yang mengakibatkan penurunan pada ekuitas yang tidak terkait dengan distribusi kepada penanam modal”.

Definisi penghasilan (*income*) dan beban (*expenses*) mengidentifikasi ciri-ciri esensial, namun tidak menspesifikasikan kriteria yang perlu dipenuhi sebelum diakui dalam laporan laba rugi. Penghasilan (*income*) dan beban (*expenses*) dapat disajikan dalam laporan laba rugi dengan beberapa cara yang

berbeda, sehingga dapat menyediakan informasi yang relevan dalam membuat keputusan ekonomi. Pembedaan antara pos penghasilan dan beban yang berasal dari aktivitas biasa (*ordinary*) dan berasal dari aktivitas tidak biasa (*extraordinary*) dilakukan berdasarkan argumen bahwa sumber suatu pos adalah relevan dalam mengevaluasi kemampuan entitas dalam menghasilkan kas dan setara kas di masa depan. Pembedaan antara pos penghasilan dan beban dan penggabungan pos tersebut dengan cara berbeda juga memungkinkan beberapa ukuran kinerja entitas untuk ditampilkan. Hal tersebut memiliki derajat cakupan yang berbeda, seperti laporan laba rugi dapat menampilkan laba kotor, laba atau rugi sebelum pajak dari aktivitas biasa, laba atau rugi setelah pajak dari aktivitas biasa, dan laba atau rugi.

Definisi penghasilan (*income*) meliputi pendapatan (*revenues*) dan keuntungan (*gains*). Pendapatan (*revenues*) timbul dalam pelaksanaan aktivitas entitas yang biasa dan dikenal dengan sebutan yang berbeda seperti penjualan, penghasilan jasa (*fees*), bunga, dividen, royalti, dan sewa. Keuntungan (*gains*) merepresentasikan pos lainnya yang memenuhi definisi penghasilan dan mungkin timbul atau mungkin tidak timbul dalam pelaksanaan aktivitas entitas yang biasa. Keuntungan (*gains*) merepresentasikan kenaikan manfaat ekonomi dan dengan demikian sifatnya tidak berbeda dari pendapatan sehingga tidak dianggap sebagai unsur yang terpisah. Definisi penghasilan (*income*) juga mencakup keuntungan (*gains*) yang belum direalisasi, misalnya keuntungan yang timbul dari revaluasi sekuritas yang dapat dipasarkan (*marketable*) dan dari kenaikan jumlah tercatat aset tidak lancar. Biasanya keuntungan (*gains*) ditampilkan secara terpisah ketika diakui dalam laporan laba rugi karena informasi tersebut berguna dalam membuat

keputusan ekonomi. Keuntungan (*gains*) sering dilaporkan dalam jumlah bersih setelah dikurangi dengan beban yang bersangkutan.

Definisi beban (*expenses*) mencakup baik kerugian maupun beban yang timbul dalam pelaksanaan aktivitas entitas yang biasa. Beban yang timbul dalam pelaksanaan aktivitas entitas yang biasa meliputi, beban pokok penjualan, gaji, dan penyusutan. Beban biasanya berbentuk arus keluar atau berkurangnya aset seperti kas dan setara kas, persediaan, dan aset tetap.

Kerugian (*loss*) merepresentasikan pos lain yang memenuhi definisi beban yang mungkin timbul atau mungkin tidak timbul dari aktivitas entitas yang biasa. Kerugian (*loss*) merepresentasikan menurunnya manfaat ekonomi, dan dengan demikian sifatnya tidak berbeda dari beban lainnya sehingga tidak dianggap sebagai unsur yang terpisah. Kerugian dapat timbul, misalnya dari bencana kebakaran dan banjir, seperti juga yang timbul dari pelepasan aset tidak lancar.

Definisi beban juga mencakup rugi yang belum direalisasi, sebagai contoh, rugi yang timbul dari pengaruh kenaikan kurs valuta asing dari pinjaman entitas dalam mata uang tersebut. Biasanya kerugian ditampilkan secara terpisah ketika diakui dalam laporan laba rugi karena informasi tersebut berguna dalam membuat keputusan ekonomi. Kerugian sering dilaporkan dalam jumlah bersih setelah dikurangi dengan penghasilan yang bersangkutan.

Penyesuaian pemeliharaan modal, seperti evaluasi atau penyajian kembali aset dan kewajiban menimbulkan kenaikan atau penurunan ekuitas. Meskipun memenuhi definisi penghasilan dan beban, kenaikan dan penurunan ini tidak

dimasukkan dalam laporan laba rugi menurut konsep pemeliharaan modal tertentu. Sebagai alternatif, pos ini dimasukkan dalam ekuitas sebagai penyesuaian pemeliharaan modal atau cadangan revaluasi.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, laba dalam teori akuntansi biasanya lebih menunjuk pada konsep FSAB yang disebut laba komprehensif. Laba komprehensif dimaknai sebagai kenaikan aset bersih selain yang berasal dari transaksi dengan pemilik. Menurut Suwardjono (2011:455), laba dalam literatur akuntansi lebih menggambarkan penghasilan (*income*) yang dimaknai sebagai jumlah bersih (*net income*). Selain *income*, dikenal pula istilah *earnings* yang juga disebut laba. *Earnings* lebih bermakna sebagai laba yang diakumulasi selama beberapa periode walaupun *earnings* juga digunakan untuk menunjuk laba periode seperti dalam istilah *earnings per share*. Dalam laporan laba rugi, *income* lebih umum digunakan karena lebih luas cakupannya (lebih komprehensif) dan lebih formal dari pada *earnings*. *Earnings* adalah jumlah antara sebelum diperoleh laba bersih/komprehensif (Suwardjono, 2011:455).

Pengertian laba yang dianut oleh struktur akuntansi saat ini adalah laba yang merupakan selisih pengukuran pendapatan dan biaya secara akrual. Pengertian laba semacam ini memudahkan pengukuran dan pelaporan laba secara obyektif. Pendefinisian laba seperti ini akan lebih bermakna sebagai pengukur kembalian atas investasi (*return on investment*) dari pada sekedar perubahan kas (Suwardjono, 2011:456). Hal ini ditegaskan oleh FASB dalam SFAC No. 1 paragraf 44 sebagai berikut:

“Information about enterprise earnings and its components measured by accrual accounting generally provides a better indication of enterprise performance than information about current cash receipts and payment.”

Akuntansi menganut basis akrual untuk mendapatkan suatu angka yang lebih bermakna secara ekonomi dari pada hanya kenaikan dan penurunan kas dalam suatu periode. Angka laba akan bermakna jika merepresentasikan perubahan kemakmuran (*wealth*) atau penciptaan nilai (*value creation*) sebagai hasil kinerja ekonomi suatu kesatuan usaha. Secara teknis, perubahan kemakmuran atau nilai diwujudkan dalam kegiatan produktif (menghasilkan barang dan jasa).

Dalam konteks perubahan kemakmuran dan penciptaan nilai, pengertian laba dikelompokkan menjadi laba akuntansi dan laba ekonomi. Laba akuntansi adalah laba dari sudut pandang perekayasa akuntansi karena keperluan untuk menyajikan informasi secara obyektif dan dapat diandalkan. Laba akuntansi didasarkan pada data yang telah terjadi dan bukan data hipotesis berupa *opportunity cost*. Pengertian ekonomi adalah kelayakan ekonomi jangka panjang, bukan penilaian ekonomi jangka pendek. Sementara laba ekonomi adalah laba dari sudut pandang investor karena keperluan untuk menilai investasi. Dalam menilai investasi, investor mendasarkan pada *opportunity cost* yang diwujudkan dalam bentuk tingkat kembalian pasar (*market rate of return*). Dengan demikian laba menurut investor adalah tingkat kembalian internal (*internal rate of return*) aliran kas masa datang yang dapat dihasilkan dari investasi.

Menurut Suwardjono (2011:461-462), laba akuntansi berbeda dengan laba ekonomi karena konsep dasar yang dianut berbeda. Laba akuntansi dilandasi oleh

konsep *going concern* yang memandang aset sebagai sisa potensi jasa sehingga biaya historis menjadi basis pengukurannya. Sementara itu, laba ekonomi dilandasi oleh konsep likuidasi yang melihat aset sebagai simpanan atau persediaan nilai setiap saat sehingga nilai sekarang menjadi basis pengukurannya. Dalam hal ini, laba dipandang sebagai perubahan nilai dalam suatu periode. Dengan demikian, laba akuntansi memang berbeda dengan laba ekonomi. Namun laba akuntansi diharapkan dapat menjadi *estimator* atau *indikator* laba ekonomi.

Laba akuntansi secara operasional didefinisikan sebagai perbedaan antara pendapatan yang direalisasi dari transaksi yang terjadi selama satu periode dengan biaya yang berkaitan dengan pendapatan tersebut. Belkaoui (2004) menyebutkan bahwa laba akuntansi memiliki lima karakteristik sebagai berikut:

- a) Laba akuntansi didasarkan pada transaksi aktual terutama yang berasal dari penjualan barang/jasa.
- b) Laba akuntansi didasarkan pada postulat periodisasi dan mengacu pada kinerja perusahaan selama satu periode tertentu.
- c) Laba akuntansi didasarkan pada prinsip pendapatan yang memerlukan pemahaman khusus tentang definisi pengukutan dan pengakuan pendapatan.
- d) Laba akuntansi memerlukan pengukuran tentang beban (*expenses*) dalam bentuk *cost* historis.
- e) Laba akuntansi menghendaki adanya penandingan (*matching*) antara pendapatan dengan biaya yang relevan dan berkaitan dengan pendapatan tersebut.

Konsep laba yang dimaksud dalam penelitian ini adalah laba akuntansi yakni laba dari sudut pandang perekayasa akuntansi untuk menyajikan informasi secara obyektif dan dapat diandalkan. Laba yang dianut oleh struktur akuntansi yaitu merupakan selisih pengukuran pendapatan dan biaya secara akrual. Dalam struktur laporan keuangan, laba yang dimaksud adalah laba bersih setelah pajak penghasilan (*earnings after tax*) sebelum ditambah pendapatan komprehensif lain. Analisis terhadap laba akuntansi ini, didasari oleh beberapa alasan, pertama, laba bersih setelah pajak penghasilan (*earnings after tax*) lebih menggambarkan penghasilan bersih (*net income*) yang timbul dalam pelaksanaan aktivitas/operasi yang biasa (*ordinary*) seperti penjualan, penghasilan jasa (*fees*), bunga, dividen, royalti, dan sewa. Demikian juga untuk beban (*expenses*) mencakup kerugian maupun beban yang timbul dalam pelaksanaan aktivitas entitas yang biasa meliputi, beban pokok penjualan, beban umum dan administrasi, beban gaji, dan beban penyusutan. Sementara laba komprehensif memasukkan keuntungan (*gains*) sebagai representasi pos lainnya, misalnya perubahan neto nilai wajar investasi efek tersedia untuk dijual, mutasi neto lindung nilai arus kas, selisih kurs dari penjabaran laporan keuangan, dan sejenisnya. Laba komprehensif tidak menggambarkan pelaksanaan aktivitas/operasi biasa. Alasan kedua, laba bersih yang timbul dari pelaksanaan aktivitas/operasi biasa memiliki potensi mengandung unsur manajemen laba oportunistik karena pengukuran laba berbasis akrual, yang mana manajemen memiliki kesempatan menerapkan kebijakan akuntansi akrual tertentu yang menguntungkan pihak-pihak tertentu (misalnya manajemen, pemilik mayoritas, atau keduanya).

2.1.13.2 Kualitas Laba

Menurut Dechow dan Catherine (2004: 5) laba berkualitas tinggi adalah laba yang secara akurat mencerminkan kinerja operasi saat ini, merupakan indikator bagi kinerja masa depan, dan merupakan ukuran nilai perusahaan. Laba berkualitas tinggi jika secara akurat menggambarkan nilai intrinsik perusahaan, dalam literatur akuntansi disebut sebagai *permanent earnings*. Laba yang berkualitas adalah laba yang mewakili anuitas arus kas masa depan (*expected cash flow*) yakni *persistent* dan *predictable*. Laba *persistent* dan *predictable* saja tidak cukup untuk menunjukkan laba berkualitas tinggi, tetapi juga harus menggambarkan nilai intrinsik perusahaan. Manajer sering menginginkan laba sangat *persistent* dan *predictable* karena dapat meningkatkan reputasinya dihadapan para analis dan investor, namun, jika tidak menggambarkan nilai intrinsik perusahaan, maka laba tersebut berkualitas rendah.

Selanjutnya Dechow dan Catherine (2004:6-7) menerangkan bahwa laba yang memiliki persistensi tinggi adalah laba yang benar-benar mencerminkan kinerja saat ini dan kinerja masa mendatang. Persistensi saja tidak mengindikasikan laba berkualitas tinggi, aliran laba juga harus mencerminkan nilai intrinsik perusahaan. Kualitas laba dapat meningkat ketika akrual digunakan menghaluskan (*smooth out*) perubahan nilai relevan arus kas, tetapi kualitas laba berkurang ketika akrual digunakan untuk menyembunyikan perubahan nilai relevan arus kas.

Terdapat dua pandangan terkait dengan definisi kualitas laba. Pertama, kualitas laba adalah kemampuan laba dalam merefleksikan kebenaran laba dan

mampu memprediksi laba mendatang, dengan mempertimbangkan stabilitas dan persistensi (Bellovary, Gaicomino, dan Akers, 2005). Kualitas laba berkaitan dengan pesistensi keseluruhan pendapatan, artinya, laba berkualitas tinggi mencerminkan laba yang dapat dipertahankan untuk jangka waktu yang lama (Ayres, 1994). Kedua, kualitas laba direfleksikan dalam bentuk hubungan antara laba dengan *return* saham. Hubungan yang kuat antara laba perusahaan dengan *return* saham menunjukkan kualitas laba semakin tinggi (Chan *et al.*, 2004).

Penilaian kualitas laba juga dapat ditinjau berdasarkan pemisahan laba menjadi arus kas operasi dan akrual, semakin besar pendapatan ditutup dengan kas dari operasi, semakin tinggi kualitas laba (Abdelghany, 2005). Dalam hal ini, Balsam *et al.* (2003) menggunakan tingkat diskresi akrual sebagai ukuran kualitas laba. Model diskresi akrual didasarkan pada perubahan total akrual akibat adanya perubahan penjualan (*revenue*), perubahan *property, plant and equipment* (PPE), perubahan arus kas operasi (*operating cash flow*) dan perubahan ukuran perusahaan (*total assets*). Jika koefisien regresi dalam model ini signifikan, berarti ada manajemen laba dalam perusahaan dan kualitas laba rendah.

Menurut Dechow, Weili, dan Catherine (2010), kualitas laba yang tinggi memberikan informasi tentang kinerja keuangan yang relevan untuk keputusan spesifik. Ada tiga aspek kualitas laba yang perlu diperhatikan: (1) kualitas laba tergantung pada keputusan atas informasi yang relevan. Kualitas laba dalam hal ini didefinisikan dalam konteks model keputusan tertentu; (2) kualitas laba tergantung pada keinformatifan laba mengenai kinerja keuangan, karena banyak aspek yang tidak teramati; (3) kualitas laba secara bersama-sama ditentukan oleh relevansi

kinerja keuangan dan kemampuan sistem informasi akuntansi untuk mengukur kinerja.

Dechow *et al.* (2010) membagi proksi kualitas laba menjadi tiga kategori besar yaitu (1) properti laba, (2) tanggapan investor terhadap laba, dan (3) indikator eksternal salah saji laba (*earnings misstatements*). Masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Properti laba meliputi persistensi laba dan akrual, perataan laba, asimetri dan ketepatan waktu pengakuan kerugian, dan *target beating* (selisih realisasi dan target pendapatan). Semua aspek properti laba tersebut dipandang sebagai indikasi manajemen laba yang diasumsikan mengurangi kualitas laba.
- 2) Tanggapan investor terhadap laba, menggunakan *earnings respon coefisien* (ERC) sebagai proksi kualitas laba dan proksi lain yang terkait ERC seperti kualitas auditor.
- 3) Indikator eksternal salah saji laba (*earnings misstatements*), meliputi ketaatan terhadap standar akuntansi dan auditing, penyajian kembali (*restatement*), dan kelemahan pengendalian internal.

Semua aspek/unsur yang termasuk properti laba, tanggapan investor terhadap laba, dan salah saji laba dinilai sebagai indikator manajemen laba dan diasumsikan mengurangi kualitas laba.

Givoly, Carla dan Sharon (2010) menggunakan empat proksi dalam mengukur kualitas laba, yakni (1) persistensi akrual, (2) estimasi residual dalam proses akrual, (3) ketiadaan manajemen laba, dan (3) konservatisme. Persistensi akrual, diukur berdasarkan perbedaan akrual dan arus kas. Estimasi residual dalam

proses akrual, menggunakan estimasi arus kas masa depan dengan pendekatan diskresi akrual. Ketiadaan manajemen laba diukur dari adanya pola tertentu terhadap laba menggunakan diskresi akrual dan non diskresi akrual. Konservatisme diukur berdasarkan perbedaan ketepatan waktu dalam mengakui laba dan kerugian berdasarkan pada hubungan akrual dan arus kas. Pengukuran kualitas laba yang disarankan oleh Givoly *et al.* (2010) tersebut sebagian besar mendasarkan pada pengukuran diskresi akrual.

Sivaramakrishnan dan Shaokun (2008) mengukur kualitas laba menggunakan tiga proksi yakni (1) kualitas akrual, (2) persistensi laba dan (3) prediktabilitas. Kualitas akrual diukur menggunakan model Dechow dan Dichev (2002), persistensi dan prediktabilitas menggunakan model Francis, LaFond, Olsson, dan Schipper (2004). Model Dechow dan Dichev yang digunakan mengukur kualitas akrual juga didasarkan pada estimasi diskresi akrual.

Lara, Osmar, dan Neophytou (2009), mengukur kualitas laba dengan melihat pengaruh manajemen laba terhadap keandalan akuntansi (konservatisme). Lara *et al.* (2009) mengukur manipulasi akrual menggunakan *abnormal working capital accrual*, sedangkan manipulasi aktivitas riil diukur dari manipulasi penjualan (yang diturunkan dari aktivitas arus kas normal). Konservatisme akuntansi diukur dengan uji *time series* berdasarkan persistensi perubahan laba dan akrual. Kualitas laba diukur menggunakan *earnings management* modifikasi Jones (1991). Lara *et al.* (2009) dalam mengukur kualitas laba menekankan pada diskresi akrual, baik pengukuran manajemen laba maupun pengukuran konservatisme.

Dechow *et al.* (2010) meringkas model akrual yang paling banyak digunakan dalam penelitian empiris. Fokusnya terletak pada potensi model untuk mengidentifikasi akrual abnormal yang mewakili kesalahan (residual). Dechow *et al.* (2010) mengevaluasi setiap model dalam hal kemampuannya untuk mengidentifikasi komponen akrual normal dan tidak normal. Tabel 2.2 menunjukkan ringkasan variasi model akrual yang digunakan untuk mengestimasi tingkat akrual normal. Residual dari model yang digunakan sebagai ukuran akrual tidak normal.

Tabel 2.2 menunjukkan bahwa model pengukuran kualitas laba yang banyak digunakan dalam penelitian empiris adalah model akrual. Model pengukuran memiliki karakteristik estimasi dan kelebihan-kekurangan masing-masing. Model Jones (1991) mengestimasi akrual dari perubahan pendapatan (*revenue*) dan depresiasi yang merupakan fungsi dari *property, plant dan equipment* (PPE). Model Jones memiliki kelemahan dalam hal korelasi antara residual dengan akrual, laba, dan kas rendah, sehingga hubungan residual dengan kinerja perusahaan berpotensi bias. Model Jones kemudian dimodifikasi oleh Dechow, Sloan, dan Sweeney (1995) dengan menambah estimasi terhadap pertumbuhan penjualan kredit dalam suatu tahun yang diidentifikasi sebagai manipulasi tahun. Model Kothari, Leone, dan Wasley (2005) menggunakan model *modified jones* dengan menambah estimasi *return on asset* (ROA) untuk memasukkan unsur kinerja perusahaan. Model Dechow dan Dichev (2002) lebih menekankan pada estimasi aliran kas masa lalu, saat ini, dan masa depan, tujuannya untuk mengubah waktu pengakuan arus kas dalam laba. Fokusnya pada

Tabel 2.2
Ringkasan Variasi Model Akruai

Model Accrual	Teori	Catatan
Jones (1991) model $Acc_t = a + b_1 \Delta Rev_t + b_2 PPE_t + \epsilon_t$	<i>Accrual</i> adalah fungsi dari pertumbuhan pendapatan (<i>revenue</i>) dan depresiasi adalah fungsi dari <i>property, plant dan equipment</i> (PPE). Seluruh variabel diskala dengan <i>total assets</i> .	Hubungan residual dengan kinerja perusahaan dapat bias. Uji. R^2 sekitar 12%. Korelasi residual dengan <i>accrual</i> , laba, dan kas rendah.
<i>Modified Jones Model</i> (Dechow <i>et al.</i> , 1995) $Acc_t = a + b_1 (\Delta Rev_t - \Delta Rec_t) + b_2 PPE_t + \epsilon_t$	Penyesuaian model Jones termasuk pertumbuhan penjualan kredit dalam suatu tahun teridentifikasi sebagai manipulasi tahun.	Menyajikan beberapa perbaikan kekuatan dalam seting tertentu (ketika pendapatan dimanipulasi)
<i>Performance matched</i> (Kothari <i>et al.</i> , 2005) DisAcc _t – Matched firm's DisAcc _t	Observasi mempertemukan tahun-perusahaan dengan industri lain yang sama dan tahun penutupan ROA. <i>Discretionary accruals</i> dari model Jones (atau modifikasi model Jones).	Dapat mengurangi kekuatan uji. Hanya berlaku ketika kinerja menjadi masalah
Dechow dan Dichev (2002) approach $\Delta WC = a + b_1 CFO_{t-1} + b_2 CFO_t + b_3 CFO_{t+1} + \epsilon_t$	<i>Accruals</i> dimodelkan sebagai fungsi aliran kas lalu, sekarang, dan akan datang tujuannya untuk mengubah waktu pengakuan arus kas dalam laba	Proksi $\sigma(\epsilon_t)$ atau <i>absolute</i> ϵ_t untuk kualitas akrual sebagai pengukuran yang tak bertanda (<i>unsigned</i>) dari perluasan akrual “ <i>errors</i> .”. Fokus pada akrual jangka pendek tidak mengarah pada <i>errors</i> dalam akrual jangka panjang.
<i>Discretionary estimation errors</i> (Francis <i>et al.</i> , 2005) $TCA_t = a + b_1 CFO_{t-1} + b_2 CFO_t + b_3 CFO_{t+1} + b_4 DRev_t + b_5 PPE_t + \epsilon_t$ $\sigma(\epsilon_t) = a + \lambda_1 Size_t + \lambda_2 \sigma(CFO)_t + \lambda_3 \sigma(Rev)_t + \lambda_4 \log(OperCycle)_t + \lambda_5 NegEarn_t + \gamma_t$	Dekomposisi standar deviasi dari residual model akrual menjadi komponen bawaan yang mencerminkan lingkungan operasi perusahaan dan komponen diskresioner (γ_t) yang mencerminkan pilihan manajerial	Kesalahan estimasi bawaan diprediksi dari regresi $\sigma(\epsilon_t)$.

Sumber: Dechow, Weili, dan Catherine (2010)

akrual jangka pendek, tidak mengarah pada *errors* dalam akrual jangka panjang.

Model Francis *et al.* (2005) yaitu model *discretionary estimation errors* dengan mengestimasi standar deviasi dari residual model akrual menjadi komponen

kesalahan bawaan yang mencerminkan lingkungan operasi perusahaan dan komponen diskresi yang mencerminkan pilihan manajerial. Dengan demikian peneliti menyimpulkan bahwa semua model proksi kualitas laba yang banyak digunakan dalam penelitian empiris berbasis estimasi terhadap diskresi akrual. Menggunakan dasar pertimbangan itu, penelitian ini mengukur manajemen laba (atau kualitas laba) menggunakan proksi model diskresi akrual.

Bellovary *et al.* (2005) berpendapat bahwa kualitas laba adalah kemampuan laba dalam merefleksikan kebenaran laba dan membantu memprediksi laba mendatang, dengan mempertimbangkan stabilitas dan persistensi laba. Sejalan dengan pandangan tersebut, bahwa kualitas laba direfleksikan dari persistensi laba. Salah satu pendekatan dalam mengukur persistensi laba adalah diskresi akrual.

2.1.13.3 Justifikasi Penggunaan Model Diskresi Akrual Khotari

Penelitian ini mengukur kualitas laba dari aspek properti laba. Peneliti mengamati properti laba menggunakan pendekatan akrual (Dechow, *et al.*, 2010). Peneliti tidak mengamati kualitas laba dari aspek tanggapan investor atau hasil pekerjaan audit (opini auditor), karena permasalahan penelitian terletak pada indikasi adanya praktek manajemen laba yang berkaitan dengan *property* laba. Pendekatan akrual yang dipakai adalah model diskresi akrual yang dikembangkan Kothari *et al.* (2005). Model Kothari menggunakan model *modified jones* dengan menambah *estimator* ROA (*return on asset*) untuk memasukkan unsur kinerja perusahaan. Dibanding model lain, model Kothari *et al.* (2005) mengantisipasi jika

ada permasalahan menyangkut kinerja perusahaan dengan memasukkan ROA sebagai *estimator* diskresi akrual.

Model Kothari *et al.* (2005) disebut model *performance-matched discretionary accruals (DA)* yang digunakan bila kinerja perusahaan sangat ekstrem/berfluktuasi (Ibrahim, 2015). Model *performance-matched DA* merupakan pengembangan dari model *Modified Jones*. Model ini diukur dengan memasukkan variabel kinerja ROA ke dalam model *Modified Jones*. Model *performance-matched DA* dikembangkan karena model *Jones* dan *Modified Jones* memiliki kelemahan spesifikasi dalam mengestimasi diskresi akrual. Hasil pengujian Dechow, Sloan, dan Sweeny (1995) terhadap model *Jones* menunjukkan bahwa probabilitas kesalahan tipe 1 terjadi secara signifikan ketika model *Jones* dan *Modified Jones* digunakan dalam situasi ketika kinerja perusahaan sangat ekstrim. Dechow *et al.* (1995) memberikan dua alasan terjadinya kesalahan tipe 1. Pertama, *non-discretionary accruals* berkorelasi dengan kinerja perusahaan. Ada kesalahan menolak hipotesis nol karena kesalahan pengukuran di dalam proksi *discretionary accruals*. Kedua, manajemen laba bisa disebabkan oleh faktor lain yang berkorelasi dengan kinerja perusahaan. Dalam hal ini, manajemen laba terdeteksi dengan benar, namun penyebabnya tidak diketahui sehingga faktor yang terpilih bukan penyebab manajemen laba. Hal ini mengarah pada *misspecification* dari pengujian model *Jones* dan *Modified Jones*.

Kothari *et al.* (2005) memeriksa spesifikasi dan kekuatan pengujian berdasarkan kinerja yang sesuai *discretionary accruals*, dan melakukan uji perbandingan dengan *discretionary accruals* tradisional (misalnya, model *Jones*

dan *Modified Jones*). Hasil pengujian menunjukkan bahwa pengukuran *discretionary accrual* yang sesuai kinerja meningkatkan reliabilitas pengukuran. Kothari *et al.* (2005) berpendapat bahwa pendekatan *performance-matched* memberikan kontrol tambahan ketika kinerja perusahaan sangat ekstrem/berfluktuasi.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti mengajukan dua pertimbangan dalam memilih model Khotari (*performance-matched discretionary accruals*), yaitu:

1. Model Khotari (*performance-matched DA*) memiliki kelebihan dibanding model *Jones* dan *Modified Jones* jika diterapkan pada perusahaan yang mengalami permasalahan kinerja (terjadi fluktuasi ekstrim), sehingga memiliki reliabilitas pengukuran yang tinggi.
2. Terkait dengan kinerja, hasil pengamatan terhadap 60 perusahaan manufaktur menunjukkan sekitar 44% mengalami fluktuasi kinerja keuangan (ROA, ROE, NIM), dan sebanyak 18% diantaranya mengalami kinerja keuangan negatif selama periode 2012 – 2014. Hal ini menunjukkan adanya permasalahan kinerja keuangan pada perusahaan manufaktur. Dengan demikian karakteristik kinerja perusahaan manufaktur yang diteliti sesuai dengan model Khotari (*performance-matched DA*) yang memasukkan unsur ROA dalam mengestimasi diskresi akrual.

Penggunaan model ini diharapkan dapat menyediakan *estimator* diskresi akrual lebih akurat karena selain unsur-unsur akrual yang melekat pada *revenue*

dan PPE, juga akrual yang timbul dari kinerja (ROA). Model *performance-adjusted DA*, menggunakan estimasi model sebagai berikut:

$$TAccr_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1(1/Assets_{i,t-1}) + \alpha_2\Delta Rev_{i,t} + \alpha_3PPE_{i,t} + \alpha_4ROA_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Notasi,

- $TAcc_{rit}$: adalah total akrual, diukur sebagai perubahan aktiva lancar *non-tunai* (*non-cash current assets*) dikurangi perubahan kewajiban lancar *non-bunga* (*current non-interest-bearing liabilities*), dikurangi penyusutan dan amortisasi untuk perusahaan *i* pada tahun *t*, diskala dengan *lag* total aset ($Assets_{it-1}$);
- ΔRev_{it} : adalah perubahan pendapatan tahunan diskala oleh *lag* total assets ($Assets_{it-1}$);
- PPE_{it} : adalah properti, pabrik, dan peralatan untuk perusahaan *i* pada tahun *t*, diskala dengan *lag* total aset ($Assets_{it-1}$);
- ROA_{it} : adalah *return on aset* untuk perusahaan *i* pada tahun *t*.

2.1.13.4 Penentuan Nilai Kualitas Laba

Residual dari model persamaan regresi di atas adalah nilai diskresi akrual. Peneliti menggunakan nilai absolut diskresi akrual (*absolute values of discretionary accruals*) sebagai proksi kualitas laba. Nilai diskresi akrual ditransformasi menjadi nilai absolut diskresi akrual. Kemudian nilai absolut diskresi akrual dikalikan -1 untuk mendapatkan nilai kualitas laba. Dengan demikian nilai absolut diskresi akrual setelah dilalikan -1 menjadi nilai kualitas laba (Chen, Hope, Li, dan Wang, 2011). Nilai absolut diskresi akrual dikalikan -1 karena nilai tersebut secara konseptual menggambarkan nilai manajemen laba yang maknanya kebalikan dengan nilai kualitas laba. Nilai diskresi akrual yang tinggi mengindikasikan kualitas laba rendah, sebaliknya nilai diskresi akrual yang rendah mengindikasikan kualitas laba tinggi (Chen *et al.*, 2011).

2.1.14 Kualitas Auditor

Tujuan audit laporan keuangan adalah memastikan apakah laporan keuangan telah bebas dari salah saji material, sehingga tidak merugikan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap perusahaan (Arens, Elder, dan Beasley, 2010). Audit merupakan suatu proses untuk mengurangi asimetri informasi antara *agent* dan *principal* dengan menggunakan pihak luar (auditor independen) untuk memberikan keyakinan terhadap laporan keuangan. Pengguna laporan keuangan, terutama para pemegang saham, akan mengambil keputusan berdasarkan laporan yang dibuat oleh auditor. Auditor dalam hal ini, berperan penting dalam meningkatkan kredibilitas laporan keuangan. Oleh karena itu kualitas auditor merupakan hal penting yang harus diperhatikan auditor dalam proses pengauditan.

Kualitas auditor berpengaruh terhadap pekerjaan audit. Auditor yang bereputasi dan spesial dibidang industri merupakan indikator kualitas audit. Kualitas audit didefinisikan sebagai probabilitas penilaian pasar bahwa kesalahan material yang ada pada laporan keuangan dapat dideteksi dan dilaporkan oleh auditor (DeAngelo, 1981). Auditor yang mampu mendeteksi risiko salah saji material dalam laporan keuangan dan bersedia melaporkannya berarti memiliki kualitas audit yang bagus. Menurut DeAngelo (1981) kualitas audit ditentukan oleh kompetensi dan independensi auditor. Auditor yang kompeten adalah auditor yang bisa menemukan adanya pelanggaran, sedangkan auditor yang independen adalah auditor yang bersedia melaporkan pelanggaran tersebut. Selanjutnya Lee, Liu, dan Wang (1999) mendefinisikan kualitas audit adalah probabilitas bahwa auditor tidak akan menerbitkan laporan audit dengan opini wajar tanpa pengecualian untuk

laporan keuangan yang mengandung kesalahan material. Kualitas audit diukur dari akurasi informasi yang dilaporkan oleh auditor (Davidson dan Neu,1993).

Salah satu cara untuk mengukur kualitas pekerjaan auditor adalah melalui kualitas keputusan-keputusan yang diambil auditor. Menurut Bedard dan Michelene (1993) ada dua pendekatan yang digunakan untuk mengevaluasi keputusan-keputusan yang diambil auditor, yaitu pendekatan yang berorientasi proses (*process oriented*) dan pendekatan yang berorientasi hasil (*outcome oriented*). Pendekatan yang berorientasi proses (*process oriented*) dikemukakan oleh Li Dang (2004) dan O'Keefe, Simunic, dan Stein (1994), bahwa kualitas keputusan auditor diukur dengan dua aspek yaitu: (a) tingkat kepatuhan auditor terhadap standar akuntansi, dan (b) tingkat spesialisasi auditor dalam industri tertentu. Pendekatan yang berorientasi hasil (*outcome oriented*) dikemukakan Francis *et al.* (2004), bahwa kualitas audit dapat diobservasi melalui hasil pekerjaan auditor. Ada dua hasil pekerjaan auditor yang dapat diobservasi yaitu: (a) laporan audit, dan (b) laporan keuangan.

Ukuran yang dapat diobservasi dalam laporan audit adalah kecenderungan auditor untuk mengeluarkan opini *going concern* ketika perusahaan mengalami kebangkrutan (Mutchler Hopwood, dan McKeown, 1997 dan Carey dan Simnett, 2006). Ukuran yang dapat diobservasi dalam laporan keuangan adalah kualitas laba. Laba yang dilaporkan dapat dikelola sesuai dengan tujuan manajemen yakni *opportunistic* atau *efficient*. Motif *efficient* manajemen laba adalah memberikan fleksibilitas kepada manajemen untuk memilih kebijakan akuntansi yang dapat mencerminkan potensi ekonomis perusahaan di masa depan bagi kepentingan

pemegang saham (Scott, 2012:423). Motif *opportunistic* manajemen laba bertujuan memberikan fleksibilitas kepada manajemen untuk memilih kebijakan akuntansi guna memaksimalkan utilitas manajemen (Wibowo dan Rossieta, 2009). Terkait dengan motif *opportunistic* manajemen laba, kualitas audit seringkali dikaitkan dengan kualitas laba yang dilaporkan. Jika kualitas audit rendah, maka laba yang disajikan dalam laporan keuangan *audited* akan cenderung mengandung akun-akun yang tidak terlalu tepat menggambarkan hasil (Wibowo dan Rossieta, 2009).

Pengukuran kualitas auditor masih merupakan sesuatu yang *debatable*. Pemakai laporan keuangan biasa mengaitkannya dengan reputasi auditor (Teoh and Wong, 1993). Auditor yang memiliki reputasi baik cenderung mempertahankan kualitas audit agar reputasinya terjaga dan tidak kehilangan klien. Reputasi auditor antara lain ditunjukkan oleh ukuran auditor. Beberapa penelitian menggunakan ukuran auditor dengan proksi auditor *big four/non big four* (Rusmin, 2010; Gerayli, Ma'atofa, dan Yane, 2011; Yasar, 2013; Christiani dan Nugrahanti, 2014; Eshleman dan Guo, 2014; Ali dan Aulia, 2015). Penelitian Rusmin (2010) menemukan bahwa hasil audit yang dilakukan oleh auditor *big four* menunjukkan tindakan manajemen laba lebih rendah dibanding hasil audit yang dilakukan oleh auditor *non big four*. Eshleman, dan Guo (2014) menemukan bukti bahwa klien auditor *big four* cenderung tidak menerbitkan *restatement* dibanding klien auditor ukuran menengah (*mid-tier auditors*). Namun, reputasi auditor dari sisi ukuran auditor masih diragukan sebagai proksi kualitas auditor yang *reliable* karena tingginya kegagalan audit yang terungkap pada beberapa kasus skandal keuangan akhir-akhir ini.

Arens *et. al.* (2010:199) berpendapat bahwa pemahaman mengenai bisnis dan industri klien serta pengetahuan tentang operasi perusahaan sangat penting agar dapat melakukan audit yang memadai. Auditor yang memiliki banyak klien dalam industri yang sama akan memiliki pemahaman lebih dalam tentang risiko audit industri tersebut. Spesialisasi dalam industri tertentu menjadi sebuah *trend*, dan para peneliti menemukan bahwa auditor dengan spesialisasi industri menghasilkan penghematan finansial dan kualitas auditor (Hogan and Debra, 1999).

Beberapa penelitian yang mengkaitkan kualitas auditor dengan spesialisasi industri dilakukan oleh Balsam *et al.* (2003); Sun dan Gouping (2013); Omidfar dan Moradi (2015), bahwa spesialisasi auditor di bidang industri berhubungan dengan kualitas auditor. Stein dan Cadman (2005) menyatakan bahwa auditor yang memiliki spesialisasi di bidang industri akan memberikan audit yang berkualitas. Kualitas audit akan meningkat jika auditor yang memeriksa memiliki spesialisasi di bidang industri (Almutairi, Dunn dan Skantz, 2006). Hasil penelitian Rosnidah (2010) menjelaskan bahwa spesialisasi auditor di bidang industri diukur oleh indikator-indikator: pengalaman auditor dalam praktik audit, pelatihan teknis dan pengembangan profesional. Auditor yang memiliki pengalaman dalam memeriksa suatu jenis industri klien, memperoleh pelatihan teknis dan terus menerus mengembangkan keahliannya melalui pendidikan maupun pelatihan, maka auditor akan semakin berkualitas. Perusahaan yang diaudit oleh auditor spesialis industri melaporkan tingkat *discretionary accrual* lebih rendah (Balsam *et al* 2003; Krishnan, 2003; Zhou dan Randal 2004).

Faktor utama yang mempengaruhi peran spesialisasi industri dalam meningkatkan kualitas laba adalah pengetahuan dan pengalaman auditor terkait bisnis klien. Auditor spesialisasi industri memperoleh pengetahuan lebih banyak dibanding *non* spesialisasi, khususnya mengenai industri tertentu. Perusahaan yang menggunakan auditor spesialisasi industri memiliki kualitas laba lebih tinggi. Ada hubungan positif antara auditor spesialisasi industri dan kualitas laba (Gul, Fung, dan Jaggi, 2009). Tiga hal mengapa diperlukan pemahaman yang baik atas industri klien, pertama, banyak industri mempunyai aturan akuntansi khas yang harus dipahami auditor; kedua, auditor harus dapat mengidentifikasi risiko dalam industri yang akan mempengaruhi penetapan risiko audit; ketiga, terdapat risiko bawaan yang pada hakekatnya sama bagi seluruh klien dalam industri tersebut.

Penelitian ini menggunakan spesialisasi industri sebagai proksi kualitas auditor. Pemilihan auditor spesialisasi industri didasarkan pada beberapa pertimbangan antara lain: (1) pengetahuan dan pengalaman auditor terkait bisnis klien: banyak industri memiliki ketentuan akuntansi yang khas, sehingga membutuhkan pemahaman auditor; (2) pemahaman atas risiko industri: auditor harus dapat mengidentifikasi risiko dalam industri tertentu karena akan mempengaruhi penetapan risiko audit; (3) terdapat risiko bawaan yang sama bagi seluruh klien dalam industri tersebut, sehingga auditor spesialisasi industri akan lebih memahami.

2.1.15 Kualitas Auditor sebagai Pemoderasi

Dalam konsep *bundle of governance*, *corporate governance* merupakan sebuah sistem yang terdiri dari berbagai sub-sistem yang berintegrasi dalam satu bentuk struktur dan *mekanisme governance*. Terdapat dua faktor utama dalam sistem korporasi modern, yaitu mekanisme internal dan eksternal, yang diharapkan dapat memainkan perannya dalam mendisiplinkan perusahaan (Lukviatman, 2016:197). Faktor internal terdiri dari struktur *governance* yang menggambarkan berbagai elemen di dalam perusahaan, sementara faktor eksternal dibedakan menjadi dua bagian. Bagian pertama terdiri dari pihak swasta (*private*) yang berkepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*) dan agen yang memberikan jaminan reputasi (*reputational agent*) bagi perusahaan. Bagian kedua adalah seperangkat aturan, termasuk standar akuntansi dan auditing serta aturan hukum dan perundang-undangan (Wold Bank, 2000).

Auditor (Akuntan Publik), sebagai bagian dari agen, memberikan jaminan terhadap kredibilitas laporan keuangan sesuai standar akuntansi dan standar profesi yang ditetapkan oleh asosiasi. Auditor dan profesi akuntan merupakan bagian penting dari sistem pengawasan perusahaan. Konsep *corporate governance* mensyaratkan laporan keuangan yang berkualitas serta memenuhi standar transparansi sehingga kondisi keuangan perusahaan tergambar secara memadai (Lukviarman, 2016:198). Kondisi ini berhubungan dengan tingkat kepercayaan publik. Auditor, sebagai *reputational agent*, harus mematuhi (*comply*) secara konsekuen terhadap standar profesi untuk menjaga kepercayaan publik. Selain

patuh terhadap standar profesi, auditor harus memenuhi standar kompetensi dan memiliki pengalaman dibidang profesinya untuk menjaga kualitas audit.

Peran auditor terhadap kualitas audit dikemukakan oleh Francis dan Yu (2009) yang menyatakan bahwa kantor auditor besar menyediakan kualitas audit yang tinggi. Kantor auditor besar lebih mungkin menerbitkan laporan audit *going-concern* dan kliennya menunjukkan perilaku manajemen laba kurang agresif. Kantor auditor besar menunjukkan kredibilitas auditor lebih baik, berarti kualitas audit juga semakin baik (Abbott, Parker, dan Peters, 2004; DeFond dan Jiambalvo, 1993; Teoh dan Wong, 1993; Francis, Stokes, dan Anderson, 1999). Rusmin (2010) membuktikan bahwa hasil audit yang dilakukan oleh auditor *big four* menunjukkan tindakan manajemen laba lebih rendah dibanding hasil audit yang dilakukan oleh auditor *non big four*. Eshleman, dan Guo (2014) menemukan bukti bahwa klien auditor *big four* cenderung tidak menerbitkan *restatement* dibanding klien auditor ukuran menengah (*mid-tier auditors*). Sementara, Piot dan Janin (2007) menemukan bahwa keberadaan auditor *big five* tidak menyebabkan perbedaan dalam aktifitas manajemen laba. Christiani dan Nugrahanti (2014) dan Yasar (2013) menemukan bahwa ukuran auditor (*big four*) tidak berpengaruh terhadap kualitas laba. Ali dan Aulia (2015) juga menemukan bahwa ukuran auditor (*big four*) tidak berpengaruh terhadap kualitas audit pada perusahaan milik negara.

Beberapa penelitian menghubungkan kualitas auditor dengan spesialisasi industri. Balsam, Krishnan dan Yang (2003) menemukan bahwa spesialisasi auditor di bidang industri berhubungan dengan kualitas audit. Stein dan Cadman

(2005) menyatakan bahwa auditor yang memiliki spesialisasi di bidang industri akan memberikan audit yang berkualitas. Kualitas audit akan meningkat jika auditor yang memeriksa memiliki spesialisasi di bidang industri (Almutairi, Dunn dan Skantz, 2006). Rosnidah (2010) memberikan penjelasan bahwa auditor yang memiliki pengalaman dalam memeriksa suatu jenis industri klien memperoleh pelatihan teknis dan terus menerus mengembangkan keahliannya melalui pendidikan maupun pelatihan, maka auditor akan semakin berkualitas.

Sun dan Guoping (2013) berpendapat auditor spesialis industri dapat membatasi manajemen laba tidak hanya melalui audit laporan keuangan tetapi juga melalui interaksinya dengan mekanisme tata kelola internal. Auditor kemungkinan berinteraksi dengan *Board* dalam penyelesaian konflik keagenan (Klein, 2002). Beasley dan Petroni (2001) dan Carcello dan Nagy (2002) menunjukkan bahwa *Board* yang berkualitas tinggi, menuntut auditor kualitas tinggi. Jika interaksi antara *Board* dan auditor efektif, *Board* akan memperoleh keuntungan dengan menugaskan auditor spesialis industri. Dengan kata lain, ada hubungan saling melengkapi (komplementer) antara *Board* dan auditor spesialis industri. Hal ini sesuai dengan teori *bundle of governance*, yang menyarankan interaksi antar mekanisme *governance* untuk meningkatkan efektifitas *monitoring* proses laporan keuangan (laba).

Berdasarkan penjelasan di atas, pertimbangan peneliti menempatkan kualitas auditor sebagai variabel pemoderasi adalah: (a) auditor dalam konteks *governance* sebagai *reputational agent* yang berfungsi memverifikasi laporan keuangan dan memberi jaminan (*assurance*) reputasi perusahaan melalui laporan

keuangan yang kredibel. (b) Auditor berfungsi sebagai mekanisme alternatif, yang berinteraksi dengan Dewan Komisaris, dalam *monitoring* kualitas laba ketika mekanisme *monitoring* pasar lemah. (c) Secara empiris, kualitas auditor dan karakteristik Dewan Komisaris terbukti merupakan dua mekanisme yang saling berinteraksi (Filatotchev, 2008) dan berfungsi komplementer (Gana dan Krichen, 2013). (d) Hubungan Dewan Komisaris dengan auditor terjadi ketika proses seleksi/pemilihan auditor (Aljaaidi, 2013). (e) Dewan Komisaris berhubungan dengan reputasi auditor dalam rangka memastikan informasi yang cepat dan terpercaya (Saka dan Jarboui, 2015). (f) Hasil penelitian terkait efektifitas *monitoring* Dewan Komisaris terhadap kualitas laba masih belum konsisten (*mixed*) (Siregar dan Utama, 2008; Ahmed, 2013; Topak, 2011; Nihandi, Baghbani, dan Bolouri, 2011; Nugroho dan Umanto, 2012; Lorca, Sanchez-Ballesta, dan Garcia-Meca, 2011). Hasil penelitian yang belum konsisten (*mixed*) tersebut kemungkinan ada variabel lain, yang fungsinya menguatkan, terlibat dalam mekanisme *monitoring* kualitas laba. Kemungkinan tersebut mengarah pada keterlibatan auditor yang memiliki peran pemeriksaan laporan keuangan (laba) dan memberikan penjaminan (*assurance*) kredibilitas laporan keuangan (laba).

2.1.16 Konsentrasi Kepemilikan

Pada lingkungan bisnis dengan kepemilikan terkonsentrasi, peran *monitoring* Dewan Komisaris akan menghadapi kekuatan kontrol dari pemegang saham besar. Konsentrasi pemegang saham yang besar cenderung memiliki kekuasaan pengendalian yang luas, bahkan sampai pada tingkat manajemen. Hal

ini ditegaskan oleh Varma, Patel dan Naidu (2009) bahwa perusahaan dengan konsentrasi pemegang saham yang tinggi cenderung mendukung manajer memilih metode akuntansi yang menguntungkan perusahaan.

Perusahaan dengan kepemilikan terkonsentrasi berpotensi menghadapi konflik kepentingan antara pemegang saham mayoritas dan minoritas. Pemegang saham besar dapat menggunakan hak kontrol (*control rights*) dan hak aliran kas (*cash flow rights*) untuk menciptakan manfaat pribadi, kadang-kadang mengambil alih pemegang saham minoritas. Hak kontrol (*control rights*) adalah hak suara untuk ikut serta dalam menentukan kebijakan perusahaan. Sementara, hak aliran kas (*cash flow rights*) adalah klaim keuangan pemegang saham terhadap perusahaan. Deviasi hak aliran kas dari hak kontrol disebut *cash flow rights leverage*. *Cash flow rights leverage* menunjukkan terjadinya peningkatan kontrol melalui berbagai mekanisme seperti kepemilikan piramida dan lintas kepemilikan (La Porta *et al.*, 1999). *Cash flow rights leverage* berpengaruh negatif terhadap kinerja perusahaan (Sanjaya, 2016).

Adanya hak aliran kas (*cash flow rights*) dan hak kontrol (*control rights*) dalam konsep struktur kepemilikan memiliki implikasi terhadap kebijakan dan nilai perusahaan (Claessens *et al.*, 2002). Hak aliran kas merupakan sumber insentif keuangan yang mampu membatasi tindakan ekspropriasi. Hal ini sejalan dengan Jensen dan Meckling (1976) yang menyatakan pengaruh positif konsentrasi kepemilikan terhadap nilai perusahaan. Sebaliknya, hak kontrol merupakan sumber insentif untuk memperoleh manfaat pribadi. Hal ini sejalan dengan Shleifer dan

Vishny (1997) dalam menjelaskan hubungan negatif antara konsentrasi kepemilikan dengan nilai perusahaan (La Porta *et al.*, 2002).

Terkait dengan penggunaan hak tersebut, pemegang saham besar dapat memaksakan preferensi pribadi, bahkan preferensi yang dilaksanakan bertentangan dengan pemegang saham minoritas (Shleifer dan Vishny, 1997). Pemegang saham besar kemungkinan ikut campur dalam manajemen perusahaan, dan dapat mendorong manajer terlibat dalam manajemen laba guna memaksimalkan manfaat pribadi (Jaggi dan Tsui, 2007). Manajer takut dampak negatif penurunan kinerja pemegang saham mayoritas, sehingga memiliki motivasi kuat terlibat dalam manajemen laba. Choi, Jean dan Park (2004) dan Kim dan Yoon (2008) melaporkan bahwa manajemen laba berhubungan positif dengan konsentrasi kepemilikan.

Bukti lain menunjukkan bahwa konsentrasi kepemilikan besar memiliki *incentive* lebih untuk melakukan manajemen laba karena manfaat yang diharapkan dari *holding equity* yang melebihi biaya *monitoring* (Ramsy dan Blair, 1993). Pemegang saham kecil tidak akan tertarik dalam *monitoring* karena akan menanggung biaya *monitoring*, sementara pemegang saham kecil hanya memperoleh sebagian kecil manfaat. Konsentrasi kepemilikan, dalam hal ini dapat mengurangi biaya keagenan dengan meningkatkan *monitoring* dan mengurangi masalah *free rider* (Shleifer dan Vishny, 1997). Hal ini ditegaskan oleh Iturriaga dan Hoffmann (2005) dan Ali, Salleh dan Hassan (2008) bahwa konsentrasi kepemilikan mengurangi perilaku diskresi manajer.

Keberadaan pemegang saham besar dapat memonitor manajemen secara efektif untuk menghindari perilaku oportunistik manajemen laba (Roodposhti dan Chashmi, 2010). Hashim dan Devi (2008^b) menemukan bahwa kepemilikan saham terkonsentrasi oleh investor institusi memberikan *incentive monitoring* karena memiliki sumber daya dan keahlian. Farooq dan El Jai (2012) mengamati bahwa konsentrasi kepemilikan memiliki *alignment effect* yang mengurangi perilaku oportunistik manajer atau dapat memiliki *entrenchment effect* yang meningkatkan manipulasi laba.

Penelitian ini menggunakan konsentrasi kepemilikan sebagai *treatment* kontekstual untuk menguji pengaruh karakteristik Dewan Komisaris terhadap kualitas laba dalam beberapa tingkat konsentrasi. Sampel dikelompokkan menjadi sub sampel berdasarkan tingkat konsentrasi tertentu untuk mengamati perubahan pengaruh karakteristik Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Perusahaan yang berada di lingkungan bisnis dengan kepemilikan terkonsentrasi diduga memberikan tekanan yang berbeda dibanding kepemilikan menyebar terhadap praktek *corporate governance*. Sehubungan dengan itu, hipotesis penelitian secara kontekstual dibangun berdasarkan kerangka pikir kepemilikan terkonsentrasi, sebagai sub analisis (*treatment*) sesuai kondisi perusahaan di Indonesia (La Porta *et al.*, 1999; Claessens *et al.*, 2002).

2.1.17 Karakteristik Konsentrasi Kepemilikan di Indonesia

Karakteristik konsentrasi kepemilikan di Indonesia adalah kepemilikan keluarga (*family ownership*). Lukviarman (2004) menemukan bahwa kepemilikan

mayoritas perusahaan publik di Indonesia terkonsentrasi pada kelompok individu, keluarga, atau kepemilikan melalui perusahaan lainnya. Kondisi ini terutama ditemukan pada perusahaan nasional yang dikendalikan oleh kepemilikan keluarga, yang menguasai hampir seluruh pengendalian kelompok bisnis keluarga. Karakteristik tersebut mengindikasikan bahwa terdapat kecenderungan rendahnya pemisahan antara kepemilikan dan pengendalian, karena pengendalian utama berada pada pemilik awal (*founders*) yang menguasai porsi terbesar saham. Perusahaan yang dikendalikan oleh keluarga dengan proporsi yang besar (terkonsentrasi) merupakan upaya untuk menguasai perusahaan dan sebagai proteksi terhadap kekayaan keluarga (Lukviarman, 2016:175).

Selanjutnya Lukviarman (2016:176) mengemukakan bahwa salah satu motivasi yang mendorong konsentrasi kepemilikan keluarga oleh perusahaan di Indonesia adalah adanya peluang penyalahgunaan kekuasaan berupa ekspropriasi oleh pemilik pengendali (*controlling owners*). Motivasi tersebut beroperasi melalui mekanisme legal-formal sebagaimana lazim ditemukan pada pola kepemilikan bertingkat (*pyramidal ownership*) yang dilakukan melalui kepemilikan silang (*cross shareholdings*) antar perusahaan dalam kelompok bisnis. Selain melalui kepemilikan, ekspropriasi oleh pemilik pengendali biasanya diikuti penunjukan anggota Dewan Komisaris dan/atau Direksi yang memiliki hubungan keluarga dengan pendiri atau keluarga pemilik.

Kepemilikan terkonsentrasi di Indonesia, terutama kepemilikan keluarga dan kelompok bisnis, dapat mereduksi efektifitas mekanisme *corporate governance*. Hal ini disebabkan oleh potensi perilaku oportunistik pemilik

keluarga/kelompok bisnis tersebut (Lukviarman, 2004). Lebih jauh Schulze, Lubatkin, Dino, dan Buchholtz (2001) menegklaim bahwa tipe kepemilikan seperti ini melemahkan efisiensi dan daya saing perusahaan dalam jangka panjang. Kondisi tersebut juga akan mengurangi dampak positif mekanisme *corporate governance* yang diharapkan terjadi melalui mekanisme pasar.

Selain kepemilikan keluarga, struktur kepemilikan perusahaan publik di Indonesia juga dimiliki oleh pihak asing. Kepemilikan asing meningkat terutama setelah periode krisis keuangan tahun 2007. Pada saat itu, pemerintah Indonesia menghapus batas investasi asing dan investor asing diijinkan untuk membeli 100 persen saham perusahaan publik (Husnan, 2001). Akibatnya, jumlah investor asing di Bursa Efek Indonesia (BEI) meningkat dari tahun ke tahun. Sato (2004) menemukan bahwa kepemilikan asing meningkat antara tahun 1996 sampai dengan 2000, dari 8% menjadi 13% pada *level cut-off* 20%. Lonjakan investor asing di BEI dimulai pada tahun 2002 dan 2003 (Robinson dan Hadiz, 2004). Kepemilikan asing kemudian menurun selama periode 2004-2011. Kebijakan pemerintah Indonesia untuk membatasi kepemilikan asing di beberapa sektor industri menyebabkan *trend* penurunan kepemilikan asing. Namun demikian, dibandingkan dengan kepemilikan domestik, persentase kepemilikan asing masih lebih tinggi. Artinya, investor asing masih menjadi pemain dominan di BEI. Kepemilikan asing kira-kira berkontribusi sekitar dua pertiga dari kapitalisasi pasar (World Bank, 2010).

Fenomena kepemilikan asing yang terus meningkat karena beberapa investor asing ini sebenarnya adalah perusahaan *off-shore* milik orang Indonesia

sendiri (World Bank, 2010). Beberapa investor asing ini mungkin merupakan *Special Purpose Entities* (SPE) yang dimiliki oleh orang Indonesia. SPE atau biasa disebut "*paper company*" biasanya didirikan di beberapa negara "*tax haven*", seperti *Cayman Island*, *British Virgin Islands*, atau negara lain yang memiliki perjanjian pajak dengan Indonesia.

2.2. Kerangka Teoritis Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma positif yang memandang obyek sebagai suatu fakta/kenyataan dan dapat diobservasi menggunakan panca indra. Paradigma positif memposisikan teori sebagai dogma, postulat, aksioma, hukum. Hipotesis dibangun menggunakan logika deduktif, dan menempatkan hipotesis sebagai fakta atau hukum yang akan diuji kebenarannya. Teori agensi positif, teori akuntansi positif, teori *bundle of governance* dan *corporate governance*, dijadikan dasar untuk membangun kerangka pikir penelitian. Praktek akuntansi yang menjadi area penelitian ini adalah kualitas laba, mekanisme *corporate governance*, dan auditor yang secara teoritis dapat dijelaskan melalui perspektif teori agensi, teori *bundle of governance* dan *corporate governance*.

Dalam kontek agensi, laporan keuangan dapat menjadi sarana untuk *monitoring* kontrak antara prinsipal dan agen, dan bisa mengurangi ketidakpastian. Salah satu informasi yang terkandung di dalam laporan keuangan adalah laba. Laba merupakan elemen laporan keuangan sebagai bagian dari informasi atas kinerja perusahaan. Laba merupakan elemen penting dalam kontrak keagenan. Laba berhubungan dengan perencanaan bonus, *debt covenant*, dan *political cost*.

Jika kualitas laba rendah maka kontrak keagenan tidak efektif dan tidak efisien, dampaknya biaya keagenan tinggi.

Asimetri informasi juga menimbulkan masalah keagenan, yakni konflik kepentingan antara prinsipal dan agen, konflik antara pemegang saham mayoritas dan minoritas. Usaha mengurangi masalah keagenan akan menimbulkan biaya keagenan yakni biaya *monitoring* (*monitoring cost*), biaya perikatan (*bonding cost*), dan kerugian residual (*residual loss*) (Jensen dan Meckling, 1976). Masalah keagenan dapat dikurangi dengan menerapkan mekanisme *corporate governance*.

Mekanisme *monitoring* dalam konteks *corporate governance* dilakukan secara internal dan eksternal. *Monitoring* internal dilakukan oleh Dewan Komisaris dibantu komite-komite, salah satunya adalah Komite Audit. *Monitoring* ini diharapkan dapat mengontrol perilaku oportunistik manajemen dalam penyusunan laporan keuangan (laba), sedangkan *monitoring* eksternal dilakukan melalui keterlibatan auditor.

Mekanisme *monitoring* dalam konteks *governance* melibatkan dua mekanisme yang saling berinteraksi dengan mekanisme lain, yang dikenal dengan *bundle of governance*. Dewan Komisaris sebagai bagian utama dari mekanisme *bundle* fokus pada fungsi komplementer dan substitusi antar mekanisme *governance*. Namun, dalam implementasi *corporate governance* saat ini terdapat dua sudut pandangan yang berbeda. Pertama, mekanisme *corporate governance* dipandang sebagai sesuatu yang universal dalam menyelesaikan masalah keagenan, sehingga dianggap merupakan mekanisme tunggal. Kedua, mekanisme *corporate governance* dipandang sebagai mekanisme yang tidak tunggal/tidak berdiri sendiri.

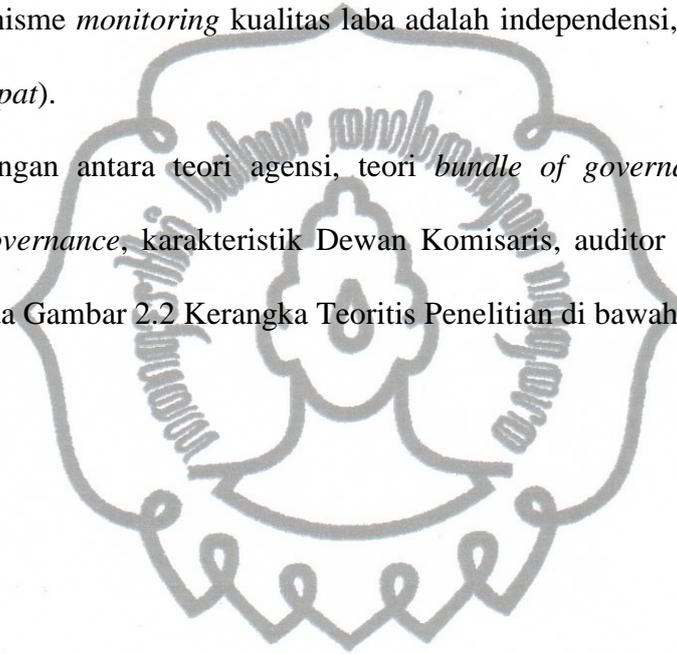
Dua atau lebih mekanisme akan saling berinteraksi satu sama lain dalam menyelesaikan masalah keagenan. Masing-masing mekanisme saling menggantikan (substitusi) atau saling melengkapi (komplementer). Ketika salah satu mekanisme tidak efektif, maka akan digantikan oleh mekanisme lain (substitusi) atau kedua mekanisme akan menjadi lebih efektif jika saling melengkapi (komplementer).

Beberapa penelitian tentang *corporate governance* menunjukkan bahwa Dewan Komisaris merupakan mekanisme *governance* internal utama yang tergantung pada interaksi dengan mekanisme eksternal. Dewan Komisaris berinteraksi dengan mekanisme lain yakni auditor sebagai mekanisme eksternal. Dalam hal ini, auditor berfungsi sebagai *reputational agents* yang memiliki posisi melebihi pihak lain dalam *monitoring* perusahaan. Sebagai pihak eksternal dan independen, auditor mempunyai akses terhadap pembukuan perusahaan. Auditor dapat memperoleh *private information* tentang perusahaan yang tidak bisa diperoleh pihak lain (Kim dan Nofsinger, 2003). Peran auditor dibutuhkan sebagai mekanisme alternatif *monitoring* dengan melakukan penilaian (*assessment*) dan atestasi terhadap akurasi laporan keuangan perusahaan (Lukviarman, 2016:200).

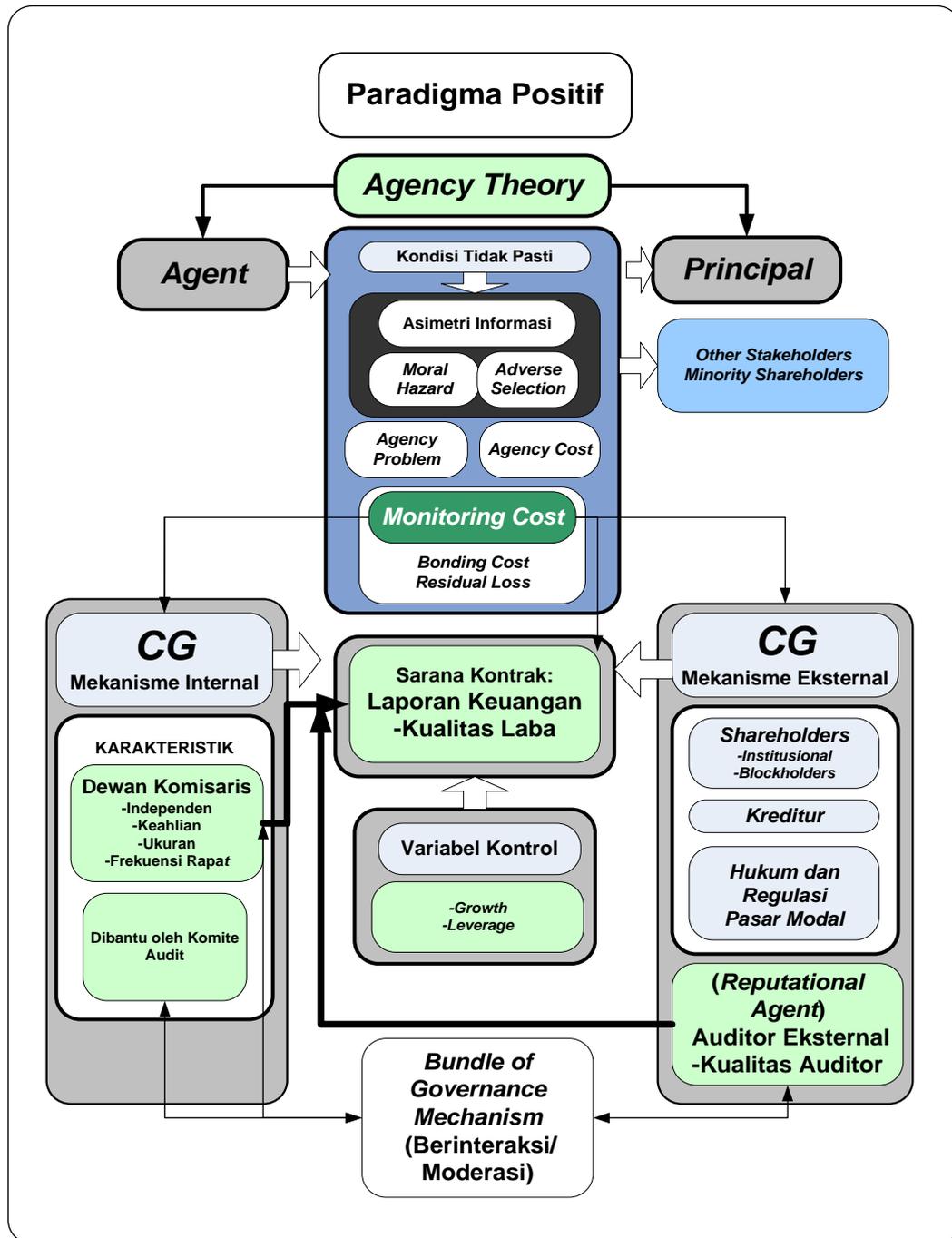
Fungsi auditor memastikan bahwa informasi keuangan yang disajikan telah memenuhi standar akuntansi. Peran auditor lebih pada penguatan fungsi *monitoring* internal yang dilakukan oleh Dewan Komisaris (dibantu Komite Audit). Dengan demikian, penelitian ini menempatkan auditor sebagai variabel *pemoderasi*, yakni variabel yang diprediksi dapat menguatkan peran *monitorng* Dewan Komisaris dalam proses laporan keuangan (laba).

Mekanisme *monitoring* proses pelaporan keuangan (laba) dalam konteks *corporate governance* dijalankan oleh Dewan Komisaris (dan dibantu Komite Audit). Dewan Komisaris merupakan salah satu struktur dalam *corporate governance* memiliki karakteristik yang berpengaruh terhadap efektifitas *monitoring* kualitas laba. Beberapa karakteristik Dewan Komisaris yang beroperasi dalam mekanisme *monitoring* kualitas laba adalah independensi, keahlian, ukuran dan rapat (*rapat*).

Hubungan antara teori agensi, teori *bundle of governance*, mekanisme *corporate governance*, karakteristik Dewan Komisaris, auditor dan kualitas laba disajikan pada Gambar 2.2 Kerangka Teoritis Penelitian di bawah ini.



Gambar 2.2
Kerangka Teoritis Penelitian



Sumber: Watts dan Zimmerman (1986); Scott (2012); Diamastuti, 2012; Rediker dan Seth (1995) disarikan oleh peneliti.

2.3. Pengembangan Hipotesis

Pengembangan hipotesis menjelaskan tentang kerangka pikir dan landasan empiris perumusan hipotesis. Pembahasan ini meliputi mekanisme Dewan Komisaris, kualitas auditor sebagai variabel *pemoderasi*, konsentrasi kepemilikan sebagai kontekstual penelitian dan penjelasan masing-masing hipotesis. Skema tentang hipotesis dirangkum di dalam kerangka konseptual penelitian disajikan pada Gambar 2.3 di bawah.

2.3.1 Pengembangan Hipotesis 1: Independensi Dewan Komisaris dan Kualitas Laba, serta Interaksinya dengan Kualitas Auditor

Pengembangan hipotesis 1 terkait dengan pengaruh independensi Dewan Komisaris terhadap kualitas laba dan peran auditor sebagai pemoderasi. Hipotesis 1 dibagi menjadi 3 yaitu hipotesis 1a, 1b, dan 1c. Hipotesis 1a mengenai pengaruh langsung independensi Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Hipotesis 1b mengenai kualitas auditor yang memperkuat pengaruh independensi Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Hipotesis 1c mengenai dampak konsentrasi kepemilikan terhadap mekanisme *monitoring* independensi Dewan Komisaris, yang diperkuat kualitas auditor, terhadap kualitas laba.

2.3.1.1 Pengaruh Independensi Dewan Komisaris terhadap Kualitas Laba (H_{1a})

Komisaris independen adalah komisaris yang berasal dari luar perusahaan. Di Indonesia, komisaris independen umumnya berasal dari kalangan profesional, akademisi, dan mantan pejabat (pemerintah maupun swasta). Komisaris

independen tidak memiliki afiliasi dengan pihak manajemen (perusahaan/grup perusahaan) dan/ atau pemegang saham mayoritas. Komisaris independen memiliki posisi “bebas” tidak dipengaruhi oleh pihak manapun baik oleh manajemen maupun pemegang saham mayoritas. Mereka bekerja atas dasar keahlian, pengalaman, dan profesionalitasnya. Keberadaan komisaris independen pada hakekatnya “mewakili” pemegang saham minoritas (masyarakat umum) dalam mengawasi jalannya perusahaan. Oleh karena itu, komisaris independen diekspektasi memiliki kemampuan *monitoring* secara efektif terhadap perilaku manajemen. Dalam konteks penelitian ini adalah *monitoring* terhadap tindakan manajemen dalam memperlakukan laba perusahaan.

Ekpektasi terhadap peran komisaris independen dalam *monitoring* laba didukung oleh beberapa penelitian empiris sebelumnya, bahwa anggota Dewan Komisaris yang berasal dari luar perusahaan dapat meningkatkan efektifitas *monitoring* manajemen (Fama dan Jensen, 1983). Sharma (2004), melakukan penelitian di pasar modal Australia, menemukan bahwa peningkatan proporsi komisaris independen dapat menurunkan *fraud*. Osma (2008), melakukan penelitian di Inggris (UK), menemukan bahwa komisaris independen menghalangi manipulasi belanja R&D. Jaggi *et al.* (2009), melakukan penelitian di pasar modal Hongkong, menemukan bahwa komisaris independen dapat memonitor kualitas laba secara efektif. Peningkatan proporsi komisaris independen efektif memonitor kualitas laba dengan mengontrol kepemilikan keluarga. Lo, Wong, dan Firth (2010) yang melakukan penelitian di pasar modal China menemukan bahwa

perusahaan yang memiliki proporsi tinggi komisaris independen dapat mengurangi manipulasi *transfer pricing*.

Niu (2006), melakukan penelitian di pasar modal Canada, menemukan bahwa komisaris independen berhubungan negatif dengan tingkat akrual tidak normal (*abnormal accrual*). Abdul-Rahman dan Ali (2006), melakukan penelitian di pasar modal Malaysia, menemukan bahwa ada hubungan positif antara komisaris independen dengan kualitas laba. Osma dan Nogueer (2007), melakukan penelitian di pasar modal Spanyol, juga menemukan bahwa Dewan Komisaris yang memiliki proporsi tinggi anggota independen berpengaruh terhadap peningkatan kualitas laba. Ebrahim (2007) melakukan penelitian perusahaan manufaktur, menemukan bahwa independensi Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba. Prastiti dan Wahyu (2013), meneliti perusahaan manufaktur di Bursa Efek Indonesia, menunjukkan bahwa independensi Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba.

Namun, hasil penelitian berbeda ditunjukkan oleh Hasyim dan Devi (2008^a) yang melakukan penelitian di pasar modal Malaysia menemukan ada hubungan negatif komisaris independen dengan kualitas laba. Bahkan Saleh, Takiah, dan Rahmat (2007) melakukan penelitian di pasar modal Malaysia, tidak menemukan hubungan signifikan proporsi anggota independen Dewan Komisaris dengan kualitas laba. Siregar dan Utama (2008) yang meneliti perusahaan di Bursa Efek Jakarta juga tidak menemukan bukti hubungan komisaris independen dengan kualitas laba.

Hasil penelitian terdahulu mengenai pengaruh independensi Dewan Komisaris terhadap kualitas laba menyajikan hasil yang beragam, namun kecenderungan menunjukkan bahwa independensi Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba. Perbedaan hasil penelitian antara lain disebabkan oleh kondisi lingkungan suatu negara yang menerapkan sistem *governance* berbeda. Perbedaan sistem hukum, struktur perekonomian dan pasar modal berpotensi menghasilkan temuan yang berbeda. Hal ini ditegaskan oleh Mayer (1997) bahwa adanya perbedaan struktur ekonomi dan aturan main (*regulation*) ikut memberikan kontribusi pada perbedaan penerapan *corporate governance* di setiap negara.

Terkait dengan perbedaan sistem *governance* di setiap negara, hasil penelitian di atas menunjukkan bahwa negara dengan sistem *governance* yang tepat sesuai dengan kondisi lingkungannya, keberadaan komisaris independen bisa berfungsi secara efektif dalam *monitoring* manajemen. Sebaliknya, negara dengan sistem *governance* yang kurang tepat, keberadaan komisaris independen kurang efektif dalam *monitoring* manajemen.

Argumentasi di atas menyimpulkan bahwa kecenderungan hasil penelitian terdahulu menunjukkan independensi Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba. Keberadaan komisaris independen diprediksi mampu menjalankan *monitoring* secara efektif terhadap kualitas laba. Berdasarkan argumentasi di atas, maka hipotesis peneliti ini (H_{1a}) dinyatakan sebagai berikut:

H_{1a} : Independensi DK berpengaruh positif terhadap kualitas laba.

2.3.1.2 Interaksi Kualitas Auditor dengan Independensi Dewan Komisaris dan pengaruhnya terhadap Kualitas Laba (H_{1b})

Menurut Nugroho dan Umanto (2011), auditor independen bertugas melakukan supervisi eksternal terhadap laporan keuangan perusahaan. Auditor memberi *assessment* laporan keuangan dan menginspeksi catatan-catatan inkonsistensi dalam laporan dan melaporkannya ke Dewan Komisaris (melalui Komite Audit). Auditor dalam konteks *corporate governance* termasuk mekanisme *monitoring* eksternal. Dewan Komisaris dibantu Komite Audit melakukan *monitoring* proses pelaporan keuangan, sementara auditor menjamin (*assurance*) bahwa laporan keuangan telah disajikan secara benar sesuai standar akuntansi keuangan. Auditor diharapkan memberikan kualitas audit yang baik sehingga dapat meningkatkan kualitas informasi keuangan. Salah satu informasi yang dibutuhkan oleh pemilik dan pengguna lainnya adalah laporan tentang laba. Auditor harus bisa menjamin bahwa laba yang dilaporkan adalah wajar sesuai dengan standar akuntansi dan menggambarkan keadaan keuangan yang sebenarnya. Dalam hal ini, auditor berperan pada penguatan mekanisme *corporate governance*, yaitu *monitoring* internal yang dilakukan oleh Dewan Komisaris, terutama *monitoring* laporan laba.

Menurut Klein (2002), auditor dalam menjalankan fungsinya kemungkinan berinteraksi dengan Dewan Komisaris. Fungsi auditor memberikan jaminan (*assurance*) terhadap kredibilitas laporan keuangan (laba), sehingga laba yang disajikan memiliki kualitas yang tinggi. Auditor yang mampu memberikan jaminan kualitas laporan laba adalah auditor yang berkualitas. Salah satu ukuran auditor

yang berkualitas adalah auditor spesialis industri (Sun dan Guoping, 2013). Auditor spesialis industri dapat meningkatkan kualitas laba dengan cara membatasi manajemen laba oportunistik. Auditor dalam meningkatkan kualitas laba tidak hanya melalui audit laporan keuangan (laba) tetapi juga melalui interaksinya dengan mekanisme *corporate governance* internal (Dewan Komisaris). Filatotchev (2008) menemukan bahwa kualitas auditor dan karakteristik Dewan Komisaris merupakan dua mekanisme yang saling berinteraksi.

Dalam konsep *bundle of governance*, auditor berfungsi sebagai mekanisme alternatif *monitoring* (substitusi) ketika mekanisme pasar dan mekanisme internal belum optimal (Lukviarman, 2016:200). Namun, auditor juga bisa berfungsi penguatan (komplementer) agar mekanisme *monitoring* internal lebih efektif (Gana dan Krichen, 2013). Sebagai mekanisme penguatan, auditor berinteraksi dengan mekanisme internal yakni independensi Dewan Komisaris dalam *monitoring* kualitas laba.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa independensi Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba (Fama dan Jensen, 1983; Sharma, 2004; Osma, 2008; Jaggi *et al.*, 2009; Lo, Wong, dan Firth, 2010). Pengaruh independensi Dewan Komisaris terhadap kualitas laba diprediksi semakin kuat ketika berinteraksi dengan kualitas auditor. Menurut konsep *bundle of governance*, suatu mekanisme *governance* kemungkinan lebih efektif jika beroperasi bersama mekanisme lain dan akan memberikan efek sinergi antar dua mekanisme tersebut. Dua mekanisme yang saling melengkapi (komplementer) diyakini akan meningkatkan efektifitas mekanisme *monitoring* (Cassiman dan Veugelers, 2006;

Widagdo, 2012). Dalam konteks penelitian ini, beroperasinya dua mekanisme *governance* yang saling berinteraksi, yakni independensi Dewan Komisaris dan kualitas auditor, diharapkan dapat lebih efektif dalam *monitoring* kualitas laba. Auditor diharapkan dapat memberikan jaminan terhadap kredibilitas laporan laba yang seringkali dipakai dasar pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Auditor juga memiliki fungsi *reputational agent*, yaitu agen penjamin reputasi perusahaan di mata investor dan pihak lainnya (*stakeholders*).

Sebagaimana penjelasan sebelumnya, bahwa interaksi komisaris independen dengan auditor berkualitas merupakan suatu sinergi yang diprediksi dapat meningkatkan efektifitas *monitoring* (efek komplementer). Anggota Dewan Komisaris yang berasal dari luar dan tidak memiliki afiliasi dengan perusahaan (dan pemegang saham mayoritas) diharapkan memiliki sikap independen, yaitu tidak dipengaruhi oleh pihak manapun dalam menjalankan tugasnya, sehingga ketika berinteraksi dengan auditor berkualitas akan meningkatkan efektifitas *monitoring* terhadap kualitas laba. Berdasarkan argumentasi di atas, maka hipotesis peneliti ini (H_{1b}) dinyatakan sebagai berikut:

H_{1b} : Kualitas auditor memperkuat pengaruh positif independensi DK terhadap kualitas laba.

2.3.1.3 Dampak Konsentrasi Kepemilikan pada Mekanisme *Monitoring Independensi Dewan Komisaris, Diperkuat Kualitas Auditor, terhadap Kualitas Laba (H_{1c})*

Kepemilikan terkonsentrasi secara kontekstual juga mempengaruhi keberadaan independensi Dewan Komisaris dalam mekanisme *monitoring* kualitas laba. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa karakteristik perusahaan di Indonesia umumnya berpola kepemilikan terkonsentrasi dengan basis hubungan keluarga (*family ownership*). Kepemilikan keluarga sebagai pemilik mayoritas memiliki kekuatan tawar-menawar sangat kuat. Patrick (2002) mengemukakan bahwa kelompok bisnis di Indonesia mengendalikan sebagian besar perusahaan yang *listing* di pasar modal, baik melalui kepemilikan langsung maupun kepemilikan berbasis piramida (*pyramidal ownership*) melalui perusahaan lain.

Kepemilikan terkonsentrasi yang didominasi oleh keluarga memiliki kekuatan kontrol terhadap Dewan Komisaris maupun Direksi, karena pemegang saham keluarga menempatkan anggota keluarganya di dalam keanggotaan Dewan Komisaris dan/atau Direksi. Dalam kondisi seperti ini, peran komisaris independen menjadi tidak efektif karena tereduksi oleh kekuatan pemegang saham mayoritas sekalipun peran tersebut diperkuat oleh auditor berkualitas. Pemegang saham mayoritas keluarga menempatkan “orang-orangnya” di dalam keanggotaan Dewan Komisaris. Orang-orang tersebut biasanya merupakan anggota keluarga pemilik atau pendiri. Kekuatan kontrol kepemilikan mayoritas keluarga ini dapat mempengaruhi peran independensi Dewan Komisaris dan auditor dalam menjalankan fungsi *monitoring*. Fungsi *monitoring* independensi Dewan Komisaris yang diperkuat kualitas auditor “tereduksi” oleh kepemilikan

terkonsentrasi keluarga, sehingga mekanisme *monitoring* kualitas laba menjadi tidak efektif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemilikan terkonsentrasi memiliki kekuatan kontrol yang dapat mendorong manajemen melakukan tindakan manajemen laba oportunistik (Shleifer dan Vishny, 1997; Varma, Patel dan Naidu, 2009; Jaggi dan Tsui, 2007; Ramsy dan Blair, 1993; Choi, Jean dan Park, 2004; Kim dan Yoon, 2008). Tidak seluruh penelitian terkait dengan konsentrasi kepemilikan menghasilkan kesimpulan sama. Penelitian lain menunjukkan bahwa konsentrasi kepemilikan mencegah tindakan manajemen laba (Shleifer dan Vishny 1997); Iturriaga dan Hoffmann (2005) dan Ali, Salleh dan Hassan (2008).

Terkait dengan dampak konsentrasi kepemilikan terhadap kualitas auditor, Zureigat (2011) menemukan bahwa konsentrasi kepemilikan berpengaruh negatif terhadap kualitas audit. Chen, Yen, dan Chang (2007) menunjukkan bahwa kualitas audit menurun ketika melakukan pemeriksaan terhadap perusahaan dengan konsentrasi kepemilikan keluarga. Sementara Khalil dan Ozkan (2016) menemukan bahwa pengaruh Dewan Komisaris terhadap kualitas laba tergantung pada tingkat konsentrasi kepemilikan. Selanjutnya Kouaiba dan Jarbouib (2014) memberi bukti mengenai *cross effect* kualitas auditor dan konsentrasi kepemilikan yang berpengaruh positif terhadap kualitas laba.

Hasil penelitian memberikan kesimpulan yang beragam, namun secara umum menunjukkan bahwa konsentrasi kepemilikan mempengaruhi mekanisme *monitoring* kualitas laba. Berdasarkan argumentasi tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa mekanisme *monitoring* independensi Dewan Komisaris

(yang diperkuat kualitas auditor) diprediksi mengalami penurunan pada konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi. Dengan demikian, hipotesis penelitian (H_{1c}) dapat dirumuskan sebagai berikut:

H_{1c} : Terdapat penurunan pengaruh independensi DK terhadap kualitas laba, yang diperkuat oleh kualitas auditor, pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi.

2.3.2 Pengembangan Hipotesis 2: Keahlian Dewan Komisaris dan Kualitas Laba

Pengembangan hipotesis 2 terkait dengan pengaruh keahlian Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Hipotesis 2 dibagi menjadi 2 yaitu hipotesis 2a dan 2b. Hipotesis 2a mengenai pengaruh langsung keahlian Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Hipotesis 2b mengenai dampak konsentrasi kepemilikan terhadap mekanisme *monitoring* keahlian Dewan Komisaris terhadap kualitas laba.

2.3.2.1 Pengaruh Keahlian Dewan Komisaris terhadap Kualitas Laba (H_{2a})

Keahlian anggota Dewan Komisaris diperlukan untuk meningkatkan efektifitas tugasnya dalam mengawasi manajemen. Keahlian anggota Dewan komisaris umumnya didukung oleh latar belakang pendidikan dan pengalaman. Pada umumnya anggota Dewan Komisaris memiliki beragam keahlian baik yang diperoleh dari pendidikan maupun pengalamannya sebelum menjadi anggota Dewan Komisaris. Dalam konteks penelitian ini, keahlian yang dimaksud adalah keahlian di bidang keuangan dan/atau akuntansi. Keahlian ini diperlukan khususnya terkait dengan fungsi *monitoring* laporan laba. Meskipun fungsi

monitoring laporan laba tidak secara langsung dijalankan oleh Dewan Komisaris (dibantu oleh Komite Audit), tetapi hal ini bagian dari tanggung jawabnya dalam pengawasan perusahaan. Oleh karena itu, keahlian keuangan dan/atau akuntansi diperlukan agar fungsi *monitoring* terhadap laporan laba dapat dijalankan secara efektif. Dengan kata lain, kemampuan anggota Dewan Komisaris dalam membaca dan menelaah laporan laba lebih efektif jika memiliki keahlian keuangan dan/atau akuntansi. Laporan laba (keuangan) memiliki karakteristik teknis dan substantif yang kompleks, sehingga memerlukan keahlian khusus (keuangan dan/akuntansi) untuk bisa membaca dan menelaah laporan laba tersebut. Dengan kemampuan yang memadai dalam membaca dan menelaah (*review*) laporan laba, Dewan Komisaris diharapkan dapat memonitor kualitas laba secara efektif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dewan Komisaris dapat berperan efektif dalam meningkatkan kualitas laba dengan menyediakan akses sumberdaya yang diperlukan seperti keahlian keuangan, *governance*, dan keahlian spesifik lainnya (Bedard *et al.*, 2004; JCGC, 2009). Xie *et al.* (2003) melakukan penelitian di pasar modal Amerika Serikat menggunakan data *S&P 500 index* menemukan bahwa Dewan Komisaris yang memiliki pengalaman dari perusahaan keuangan atau perbankan berhubungan positif dengan kualitas laba. Hal ini menunjukkan bahwa anggota Dewan Komisaris dengan latar belakang pengalaman dari perusahaan keuangan sangat penting untuk meningkatkan laba. Menurut Barton *et al.* (2004:61), untuk melakukan tugas-tugas Dewan Komisaris secara efektif harus memiliki kemampuan dan keahlian tertentu terutama keuangan. Chtourou, Bédard,

dan Courteau (2001) menyimpulkan bahwa tingkat keahlian Dewan Komisaris yang lebih tinggi, berdampak pada pengawasan juga lebih tinggi.

Alzoubi dan Selamat (2012) melakukan penelitian di pasar modal Malaysia menemukan Dewan Komisaris yang memiliki keahlian keuangan berpengaruh positif terhadap kualitas laba. Trainor dan Finnegan (2013) melakukan penelitian di pasar modal Amerika Serikat menggunakan data seluruh perusahaan yang tercakup di *Risk Metrics (Investor Responsibility Research Center)*, menemukan bahwa perusahaan yang memiliki Dewan Komisaris berlatar belakang pendidikan akuntansi dan/atau keuangan mempunyai diskresi akrual lebih rendah. Sementara Chiychyla, Andrew dan Miguel (2015) melakukan penelitian di Amerika Serikat menggunakan data *Extensible Business Reporting Language (XBRL)* dan *Centre for Research in Security Prices (CRSR)*, menemukan bahwa perusahaan yang memiliki jumlah investasi tinggi memiliki kompleksitas laporan keuangan dan Dewan Komisaris ahli keuangan. Kompleksitas laporan keuangan berhubungan positif dengan keahlian keuangan Dewan Komisaris.

Namun, tidak semua penelitian menghasilkan kesimpulan yang sama. Hasil penelitian berbeda ditunjukkan oleh Ahmed (2013) yang melakukan penelitian di pasar modal Malaysia menunjukkan bahwa keahlian keuangan Dewan Komisaris berhubungan negatif dengan kualitas laba. Sementara, Prastiti dan Wahyu (2013), yang melakukan penelitian perusahaan manufaktur di Bursa Efek Indonesia, menemukan bahwa keahlian keuangan Dewan Komisaris tidak berpengaruh terhadap kualitas laba. Perbedaan hasil penelitian antara lain terkait dengan penerapan sistem *governance* dalam suatu negara yang memiliki karakteristik

lingkungan berbeda. Selain itu perbedaan hasil penelitian juga dipengaruhi oleh karakteristik perusahaan yang diteliti.

Berdasarkan argumentasi di atas, dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian terdahulu cenderung menunjukkan bahwa keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba. Dengan demikian, hipotesis penelitian (H_{2a}) dapat dirumuskan sebagai berikut:

H_{2a} : Keahlian DK berpengaruh positif terhadap kualitas laba.
--

2.3.2.2 Dampak Konsentrasi Kepemilikan pada Mekanisme *Monitoring* Keahlian Dewan Komisaris terhadap Kualitas Laba (H_{2b})

Kepemilikan terkonsentrasi secara kontekstual juga mempengaruhi keberadaan keahlian Dewan Komisaris dalam mekanisme *monitoring*. Karakteristik kepemilikan terkonsentrasi di Indonesia di dominasi oleh kepemilikan keluarga yang tergabung dalam suatu jaringan bisnis keluarga. Dalam konsentrasi kepemilikan keluarga, umumnya pemilik menempatkan anggota keluarganya di dalam keanggotaan Dewan Komisaris. Tujuannya agar dapat mengendalikan perusahaan secara langsung, sehingga bisa melindungi kepentingan pemilik, dalam hal ini kelompok bisnis keluarga. Mereka meningkatkan kontrol terhadap perusahaan melalui kepemilikan silang dan menanamkan saham di antara perusahaan-perusahaan di dalam kelompok bisnis. Tujuannya untuk mempertahankan kontrol terhadap kelompok bisnis (Husnan, 2001).

Penempatan anggota keluarga di dalam keanggotaan Dewan Komisaris memiliki peran yang dominan, sehingga bisa mereduksi fungsi keahlian Dewan Komisaris dalam *monitoring* kualitas laba. Keahlian Dewan Komisaris tidak efektif atau menurun efektifitasnya ketika, *monitoring* dikendalikan oleh pemilik mayoritas (keluarga). Konsentrasi kepemilikan oleh keluarga cenderung memberikan dampak terhadap penerapan *corporate governance* model Anglo-Amerika di Indonesia (Rusmin *et al.*, 2011). Konsentrasi kepemilikan yang tinggi dalam keluarga dapat menyebabkan mekanisme *corporate governance* internal tidak efektif (Claessens dan Fan, 2002; Berglof dan Claessens, 2006; Cheung dan Chan, 2004).

Hasil penelitian terkait konsentrasi kepemilikan dan kualitas laba menunjukkan bahwa kepemilikan terkonsentrasi dapat mendorong manajemen melakukan tindakan manajemen laba oportunistik (Shleifer dan Vishny, 1997; Varma, Patel dan Naidu, 2009; Jaggi dan Tsui, 2007; Ramsy dan Blair, 1993; Choi, Jean dan Park, 2004; Kim dan Yoon, 2008). Tindakan manajemen laba oportunistik dapat menurunkan kualitas laba. Di sisi lain, konsentrasi kepemilikan dapat mencegah tindakan manajemen laba, atau dengan kata lain dapat meningkatkan kualitas laba (Shleifer dan Vishny 1997); Iturriaga dan Hoffmann (2005) dan Ali, Salleh dan Hassan (2008).

Kekuatan kontrol kepemilikan terkonsentrasi dapat melemahkan efektifitas *monitoring* Dewan Komisaris. Keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris menjadi kurang efektif, karena kontrol yang kuat dari kepemilikan terkonsentrasi. Kekuatan kontrol oleh kepemilikan terkonsentrasi ini mereduksi

fungsi *monitoring* Dewan Komisaris terhadap kualitas laba, sehingga efektifitasnya semakin lemah. Hal ini menunjukkan ada efek substitusi yang diperankan oleh *controlling shareholders* dalam mekanisme *governance*. Berdasarkan argumentasi tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa mekanisme *monitoring* keahlian keuangan dan/atau akuntansi Dewan Komisaris (yang diperkuat kualitas auditor) diprediksi mengalami perubahan pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang berbeda. Berdasarkan argumentasi itu, hipotesis penelitian (H_{2b}) dapat dirumuskan sebagai berikut:

H_{2b} : Terdapat penurunan pengaruh keahlian DK terhadap kualitas laba pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi.

2.3.3 Pengembangan Hipotesis 3: Ukuran Dewan Komisaris dan Kualitas Laba

Pengembangan hipotesis 3 terkait dengan pengaruh ukuran Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Hipotesis 3 dibagi menjadi 2 yaitu hipotesis 3a dan 3b. Hipotesis 3a mengenai pengaruh langsung ukuran Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Hipotesis 3b mengenai dampak konsentrasi kepemilikan terhadap mekanisme *monitoring* ukuran Dewan Komisaris terhadap kualitas laba.

2.3.3.1 Pengaruh Keahlian Dewan Komisaris terhadap Kualitas Laba (H_{3a})

Ukuran Dewan Komisaris, dalam konteks *governance*, merupakan salah satu karakteristik yang dapat mempengaruhi efektifitas *monitoring*. Ukuran menunjuk

pada jumlah anggota Dewan Komisaris. Ukuran Dewan Komisaris pada dasarnya tergantung pada besar dan kompleksitas perusahaan. Perusahaan yang besar (dari sisi organisasi, jumlah aset, dan bisnisnya) cenderung memiliki kompleksitas yang lebih tinggi dibanding perusahaan lebih kecil, sehingga membutuhkan anggota Dewan Komisaris yang jumlahnya memadai (proporsional). Dengan jumlah anggota Dewan Komisaris yang memadai bisa membagi tugas secara efektif. Namun, besarnya anggota Dewan Komisaris harus tetap disesuaikan dengan ukuran (besar) perusahaan dan kompleksitas bisnisnya. Ukuran Dewan Komisaris yang besar (proporsional dengan ukuran perusahaan dan kompleksitas bisnis) diprediksi mampu melakukan *monitoring* secara efektif.

Dalton, Daily, Ellstrand, dan Johnson (1999) berpendapat bahwa ukuran Dewan Komisaris yang besar memiliki pengalaman, pengetahuan, dan pendapat dari berbagai sumber, sehingga dapat memperkuat fungsi *monitoring*. Klein (2002) menemukan bahwa efektifitas *monitoring* berhubungan positif dengan ukuran Dewan Komisaris yang lebih besar karena kemampuannya mendistribusikan beban kerja bagi banyak orang.

Anderson, Mansi, dan Reeb (2004) dan Coles, Daniel, dan Naveen (2008) berpendapat bahwa ukuran Dewan Komisaris merupakan indikator (karakteristik) yang baik untuk *monitoring* dan pemberian nasehat/saran kepada manajemen. Keduanya (*monitoring* dan nasehat) dapat berkontribusi dalam memahami perilaku manajemen. Hal ini ditegaskan pula oleh Persons (2006) bahwa ukuran Dewan Komisaris terbukti menjadi bagian penting dari kemampuan Dewan Komisaris

dalam *monitoring* manajemen dan bekerja sama secara efektif untuk mengawasi jalannya perusahaan.

Yu (2008) menemukan bahwa ukuran Dewan Komisaris kecil lebih rentan terhadap kegagalan untuk mendeteksi manajemen laba. Tersirat dalam temuan ini bahwa ukuran Dewan Komisaris kecil cenderung mudah dipengaruhi oleh manajemen atau didominasi oleh pemegang saham *blokholders*, sedangkan ukuran Dewan Komisaris besar lebih mampu memonitor tindakan manajemen. Xie *et al.* (2003), melakukan penelitian di Amerika Serikat, membuktikan bahwa ukuran Dewan Komisaris berhubungan positif dengan kualitas laba. Monks dan Minow (2011) menemukan bahwa ukuran Dewan Komisaris yang lebih besar mampu melakukan *monitoring* manajemen dengan waktu dan usaha lebih banyak. Sebaliknya, ukuran Dewan Komisaris kecil hanya mampu melakukan *monitoring* dengan sedikit waktu dan usaha.

Penelitian lain menunjukkan hasil yang berbeda bahwa ukuran Dewan Komisaris berpengaruh negatif terhadap kualitas laba. Kao dan Chen (2004), melakukan penelitian di pasar modal Taiwan, menemukan bahwa ukuran Dewan Komisaris berpengaruh negatif terhadap kualitas laba. Abdulrahman dan Ali (2006), melakukan penelitian di pasar modal Malaysia, menemukan bahwa ukuran Dewan Komisaris berhubungan negatif dengan kualitas laba. Topak (2011), melakukan penelitian di pasar modal Turki, menyimpulkan bahwa ukuran Dewan Komisaris besar lebih sulit melakukan komunikasi, pengambilan keputusan dan koordinasi diantara anggota Dewan Komisaris.

Hasil yang berbeda juga ditunjukkan oleh Tang dan Xu (2007) bahwa tidak ada hubungan yang signifikan antara ukuran Dewan Komisaris dan kualitas laba. Nihandi, Baghbani, dan Bolouri (2011), melakukan penelitian di Iran, menunjukkan bahwa tidak ada hubungan signifikan antara ukuran Dewan Komisaris dengan kualitas laba. Nugroho dan Umanto (2012) melakukan penelitian seluruh perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia, menemukan bahwa ukuran Dewan Komisaris tidak mempengaruhi kualitas laba.

Hasil penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang belum konsisten, namun kecenderungan menunjukkan bahwa ukuran Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba. Keragaman hasil penelitian kemungkinan karena perbedaan karakteristik perusahaan. Ukuran Dewan Komisaris berkaitan dengan ukuran perusahaan dan kompleksitas bisnisnya. Perusahaan besar memiliki tingkat kompleksitas lebih tinggi karena mengelola jumlah aset dan investasi yang cukup besar. Selain itu, lingkungan bisnis, tempat penelitian itu dilakukan juga menjadi faktor keragaman hasil penelitian, misalnya sistem *governance*, regulasi dan struktur kepemilikan (Mayer, 1997).

Argumentasi di atas menyimpulkan bahwa kecenderungan hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa ukuran Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba. Dengan kata lain, ukuran Dewan Komisaris dapat meningkatkan efektifitas *monitoring* kualitas laba. Berdasarkan argumentasi itu, hipotesis penelitian (H_{3a}) dapat dirumuskan sebagai berikut:

H_{3a} : Ukuran DK berpengaruh positif terhadap kualitas laba.

2.3.3.2 Dampak Konsentrasi Kepemilikan pada Mekanisme *Monitoring* Ukuran Dewan Komisaris terhadap Kualitas Laba (H_{3b})

Kepemilikan terkonsentrasi secara kontekstual juga mempengaruhi ukuran Dewan Komisaris dalam mekanisme *monitoring*. Seperti dijelaskan sebelumnya, karakteristik kepemilikan terkonsentrasi di Indonesia didominasi oleh kepemilikan keluarga yang tergabung dalam suatu jaringan bisnis. Mereka menempatkan anggota keluarga di dalam keanggotaan Dewan Komisaris. Jumlah anggota keluarga yang ditempatkan di dalam keanggotaan Dewan Komisaris akan proporsional dengan ukuran Dewan Komisaris, semakin besar jumlah anggota Dewan Komisaris tentu semakin banyak anggota keluarga yang ditempatkan sebagai anggota Dewan Komisaris.

Dengan kondisi seperti itu, jumlah anggota Dewan Komisaris yang besar akan didominasi anggota keluarga pemilik, sehingga mereka memiliki peran yang dominan dalam mengendalikan Dewan Komisaris dalam menjalankan fungsinya. Dampaknya, keberadaan anggota keluarga yang mendominasi keanggotaan Dewan Komisaris bisa mereduksi fungsi ukuran Dewan Komisaris dalam *monitoring* kualitas laba. Ukuran Dewan Komisaris tidak efektif atau menurun efektifitasnya dalam *monitoring* karena dikendalikan oleh pemilik mayoritas (keluarga). Konsentrasi kepemilikan keluarga yang tinggi dapat menyebabkan mekanisme *corporate governance* internal tidak efektif (Claessens dan Fan, 2002; Berglof dan Claessens, 2006; Cheung dan Chan, 2004).

Tingkat konsentrasi kepemilikan yang tinggi cenderung memberikan tekanan kepada Dewan Komisaris meskipun memiliki ukuran yang besar, karena keberadaan keluarga pemilik yang mendominasi keanggotaan Dewan Komisaris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemilikan terkonsentrasi memiliki kekuatan kontrol yang dapat mendorong manajemen melakukan tindakan manajemen laba oportunistik (Shleifer dan Vishny, 1997; Varma, Patel dan Naidu, 2009; Jaggi dan Tsui, 2007; Ramsy dan Blair, 1993; Choi, Jean dan Park, 2004; Kim dan Yoon, 2008). Namun, konsentrasi kepemilikan juga dapat mencegah tindakan manajemen laba (Shleifer dan Vishny 1997); Iturriaga dan Hoffmann (2005) dan Ali, Salleh dan Hassan (2008).

Kekuatan kontrol kepemilikan terkonsentrasi dapat mereduksi peran ukuran Dewan Komisaris dalam *monitoring* kualitas laba, sehingga menyebabkan efektifitas *monitoring* menjadi lemah. Hal ini menunjukkan ada efek substitusi dalam mekanisme *governance*. Berdasarkan argumentasi tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa mekanisme *monitoring* melalui ukuran Dewan Komisaris diprediksi mengalami penurunan pada konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi. Dengan demikian, hipotesis penelitian (H_{3b}) dapat dirumuskan sebagai berikut:

H_{3b} : Terdapat penurunan pengaruh ukuran DK terhadap kualitas laba pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi.
--

2.3.4 Pengembangan Hipotesis 4: Frekuensi Rapat Dewan Komisaris dan Kualitas Laba

Pengembangan hipotesis 4 terkait dengan pengaruh frekuensi rapat Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Hipotesis 4 dibagi menjadi 2 yaitu hipotesis 4a dan 4b. Hipotesis 4a mengenai pengaruh langsung frekuensi rapat Dewan Komisaris terhadap kualitas laba. Hipotesis 4b mengenai dampak konsentrasikan kepemilikan terhadap mekanisme *monitoring* melalui frekuensi rapat Dewan Komisaris terhadap kualitas laba.

2.3.4.1 Pengaruh Frekuensi Rapat Dewan Komisaris terhadap Kualitas Laba (H_{4a})

Rapat Dewan Komisaris dalam konteks *governance* merupakan mekanisme *monitoring* kegiatan manajemen. Rapat merupakan sarana untuk koordinasi dan membahas hal-hal penting, baik yang bersifat strategis maupun bersifat teknis. Sebagai sarana *monitoring*, rapat Dewan Komisaris bisa menentukan efektifitas *monitoring* terhadap kegiatan manajemen, khususnya dalam proses pelaporan laba.

Rapat Dewan Komisaris pada umumnya membahas hal-hal yang sifatnya strategis, sementara permasalahan yang sifatnya lebih teknis diserahkan ke Komite yang berfungsi membantu tugas Dewan Komisaris. Dalam hal penelaahan laporan keuangan, tugasnya diserahkan kepada Komite Audit. Selanjutnya, Dewan Komisaris menerima laporan hasil pekerjaan Komite Audit. Pembahasan mengenai laporan hasil penelaahan laporan keuangan (laba) oleh Komite Audit dilakukan dalam sebuah rapat Dewan Komisaris yang melibatkan anggota Dewan Komisaris, anggota Komite Audit, dan mungkin auditor.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa frekuensi rapat Dewan Komisaris menentukan seberapa efektif *monitoring* yang dilakukan terhadap proses pelaporan keuangan (laba). Menurut Alzoubi (2012), Dewan Komisaris yang melakukan rapat secara teratur lebih mungkin melaksanakan tugas sesuai dengan kepentingan pemegang saham karena lebih banyak waktu yang dicurahkan untuk kepentingan *monitoring*. Sebaliknya, Dewan Komisaris yang melakukan rapat lebih sedikit mungkin hanya memiliki waktu untuk mendengarkan presentasi dan menyetujui rencana manajemen, sehingga tidak bisa fokus pada isu-isu penting seperti kualitas laba (Xie *et al.*, 2003). Apabila frekuensi rapat lebih sedikit, komisaris yang tugas utamanya memonitor manajemen merasa kurang berpartisipasi dalam diskusi dalam suatu rapat (Adam *et al.*, 2008). Dewan Komisaris yang sering melakukan rapat memiliki kesempatan yang cukup untuk memecahkan masalah perusahaan secara efektif (Lipton dan Lorsch, 1992).

Conger, Finegold, dan Lawler (1998) menemukan bahwa frekuensi rapat Dewan Komisaris meningkatkan efektivitas pengawasan. Cheng, Firth, Gao, dan Rui (2006) menegaskan bahwa frekuensi rapat yang lebih tinggi mengurangi kemungkinan penipuan karena rapat rutin memungkinkan Direksi mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah potensial. Menurut Ronen dan Yaari (2008), Dewan Komisaris yang lebih aktif memungkinkan melakukan tugas sesuai dengan kepentingan pemegang saham dan lebih berupaya dalam memantau integritas laporan keuangan.

Menurut Vafeas (2005) yang melakukan penelitian perusahaan di pasar modal Amerika Serikat menunjukkan bahwa semakin besar frekuensi rapat Dewan

Komisaris, semakin efektif fungsi pengawasannya. Mereka menemukan bukti bahwa perusahaan yang memiliki frekuensi rapat Dewan Komisaris lebih sedikit dari yang diperlukan, maka pengawasan terhadap kualitas laba akan menurun. Sarkar, Sarkar dan Sen (2008) yang melakukan penelitian terhadap perusahaan-perusahaan besar di India, menemukan bahwa frekuensi rapat Dewan Komisaris yang dihadiri oleh komisaris independen memiliki hubungan positif dengan kualitas laba.

Hasil penelitian yang berbeda dikemukakan oleh Lorca, Sanchez-Ballesta, dan Garcia-Meca (2011) bahwa rapat Dewan Komisaris belum tentu bermanfaat, karena tugas-tugas rutin komisaris dan CEO menyita banyak waktu, karena itu perlu menentukan agenda bersama dalam menentukan rapat Dewan Komisaris. Gulzar dan Wang (2011) yang melakukan penelitian perusahaan di pasar modal China menemukan ada hubungan negatif antara frekuensi rapat Dewan Komisaris dengan kualitas laba. Metawee (2013) yang melakukan penelitian perusahaan di pasar modal Mesir juga menemukan ada hubungan negatif antara frekuensi rapat Dewan Komisaris dan kualitas laba. Hasil penelitian yang masih beragam kemungkinan karena penelitian umumnya mengamati rapat Dewan Komisaris dari frekuensi rapat yang dilakukan Dewan Komisaris selama satu tahun. Selain itu, rapat Dewan Komisaris kemungkinan juga dianggap kegiatan yang sifatnya formalitas untuk memenuhi peraturan pasar modal (Colley, 2003:83).

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti menyimpulkan bahwa kecenderungan hasil penelitian terdahulu menunjukkan frekuensi rapat Dewan

Komisaris berpengaruh positif terhadap kualitas laba. Berdasarkan argumentasi itu, hipotesis penelitian (H_{4a}) dapat dirumuskan sebagai berikut:

H_{4a} : Frekuensi rapat DK berpengaruh positif terhadap kualitas laba.

2.3.4.2 Dampak Konsentrasi Kepemilikan pada Mekanisme *Monitoring* Frekuensi Rapat Dewan Komisaris terhadap Kualitas Laba (H_{4b})

Kepemilikan terkonsentrasi secara kontekstual diduga mempengaruhi rapat Dewan Komisaris dalam mekanisme *monitoring*. Di Indonesia, kepemilikan terkonsentrasi didominasi oleh kepemilikan keluarga yang tergabung dalam suatu jaringan bisnis keluarga. Mereka menempatkan anggota keluarga di dalam keanggotaan Dewan Komisaris agar memudahkan dalam melakukan pengendalian perusahaan. Komunikasi di dalam suatu keluarga biasanya dilakukan secara informal, termasuk komunikasi yang berkaitan dengan persoalan bisnis dan pengelolaan perusahaan. Dalam kondisi seperti ini, maka rapat Dewan Komisaris yang didesain formal, kemungkinan dilakukan secara formalitas untuk memenuhi regulasi. Komunikasi mengenai bisnis dan pengelolaan perusahaan yang sesungguhnya justru dilakukan secara informal. Oleh karena itu, peran rapat Dewan Komisaris dalam *monitoring* perusahaan (termasuk terhadap laporan laba) menjadi tidak efektif atau menurun efektifitasnya karena pembahasan sesungguhnya terjadi bukan di ruang rapat Dewan Komisaris. Kemungkinan hasil rapat Dewan Komisaris sudah bisa prediksi sebelumnya, karena sudah dibicarakan di luar rapat formal. Anggota Dewan Komisaris yang didominasi anggota keluarga

diprediksi akan mereduksi peran frekuensi rapat Dewan Komisaris dalam *monitoring* kualitas laba. Semakin kuat anggota Dewan Komisaris yang didominasi oleh anggota keluarga pemilik, maka akan melemahkan efektifitas *monitoring*. Dengan kata lain, semakin tinggi konsentrasi kepemilikan keluarga akan mempengaruhi efektifitas frekuensi rapat Dewan Komisaris dalam *monitoring* kualitas laba.

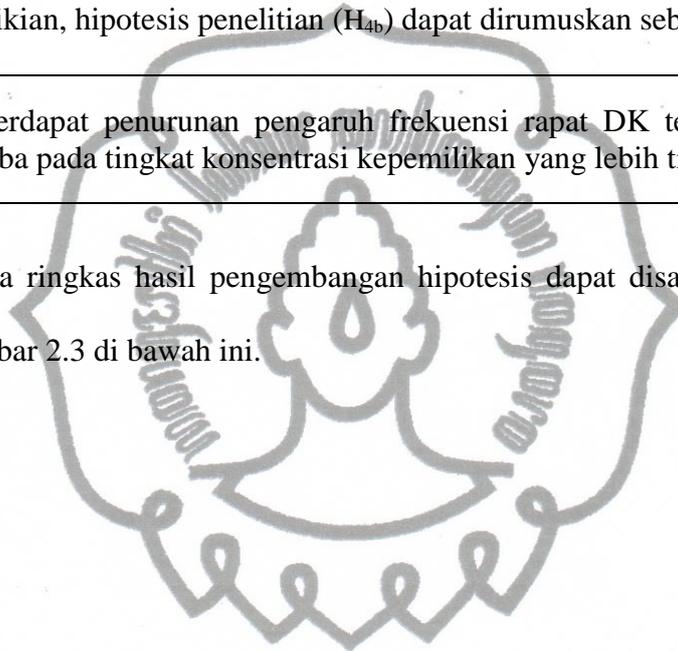
Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsentrasi kepemilikan secara kontekstual mempengaruhi efektifitas rapat Dewan Komisaris dalam *monitoring* kualitas laba. Pemegang saham besar mempunyai kekuatan untuk mengontrol jalannya rapat Dewan Komisaris. Kontrol terhadap jalannya rapat dilakukan melalui anggota Dewan Komisaris yang sebagian besar merupakan kerabat dekat atau anggota keluarga pemilik. Salah satu agenda rapat kemungkinan membahas laporan keuangan dan praktek-praktek manajemen laba yang perlu dilakukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemegang saham besar (terkonsentrasi) memiliki kekuatan kontrol yang dapat mendorong manajemen melakukan tindakan manajemen laba oportunistik (Shleifer dan Vishny, 1997; Varma, Patel dan Naidu, 2009; Jaggi dan Tsui, 2007; Ramsy dan Blair,1993; Choi, Jean dan Park , 2004; Kim dan Yoon, 2008). Sebaliknya, konsentrasi kepemilikan juga dapat mencegah tindakan manajemen laba (Shleifer dan Vishny 1997); Iturriaga dan Hoffmann (2005) dan Ali, Salleh dan Hassan (2008).

Kekuatan kontrol pemegang saham besar (terkonsentrasi) yang meliputi kontrol terhadap Dewan Komisaris dan manajemen seolah “menggantikan” mekanisme *monitoring* yang dilakukan Dewan Komisaris. Rapat Dewan Komisaris

sebagai salah satu mekanisme *monitoring* kualitas laba, efektifitasnya menjadi lemah karena ada efek “substitusi” dan kontrol dari kepemilikan terkonsentrasi. Berdasarkan argumentasi tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa mekanisme *monitoring* melalui frekuensi rapat Dewan Komisaris diprediksi mengalami perubahan yang menurun pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi. Dengan demikian, hipotesis penelitian (H_{4b}) dapat dirumuskan sebagai berikut:

H_{4b} : Terdapat penurunan pengaruh frekuensi rapat DK terhadap kualitas laba pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi.

Secara ringkas hasil pengembangan hipotesis dapat disajikan pada Tabel 2.3 dan Gambar 2.3 di bawah ini.



Tabel 2.3
Ringkasan Hipotesis Penelitian

Hipotesis	Pernyataan
H_{1a}	: Independensi DK berpengaruh positif terhadap kualitas laba.
H_{1b}	: Kualitas auditor memperkuat pengaruh positif independensi DK terhadap kualitas laba.
H_{1c}	: Terdapat penurunan pengaruh independensi DK terhadap kualitas laba, yang diperkuat oleh kualitas auditor, pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi.
H_{2a}	: Keahlian DK berpengaruh positif terhadap kualitas laba.
H_{2b}	: Terdapat penurunan pengaruh keahlian DK terhadap kualitas laba pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi.
H_{3a}	: Ukuran DK berpengaruh positif terhadap kualitas laba.
H_{3b}	: Terdapat penurunan pengaruh ukuran DK terhadap kualitas laba pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi.
H_{4a}	: Frekuensi rapat DK berpengaruh positif terhadap kualitas laba.
H_{4b}	: Terdapat penurunan pengaruh frekuensi rapat DK terhadap kualitas laba pada tingkat konsentrasi kepemilikan yang lebih tinggi.

Gambar 2.3
Kerangka Konsep Penelitian
Karakteristik Dewan Komisaris, Kualitas Auditor dan Kualitas Laba

