

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang dilakukannya penelitian, rumusan masalah, tujuan dan kontribusi penelitian. Bagian latar belakang masalah menjelaskan isu yang berkaitan dengan *board governance*, transparansi BUMN dan *mandatory disclosure*. Berdasarkan latar belakang penelitian, rumusan masalah menyajikan pernyataan masalah yang menjadi fokus penelitian ini. Tujuan penelitian menyajikan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini. Kontribusi penelitian menjelaskan manfaat penelitian ini bagi pengembangan ilmu dan penerapannya di masyarakat.

#### **A. Latar Belakang Masalah**

BUMN di Indonesia mengemban misi pembangunan nasional, diantaranya berkontribusi dalam pembangunan perekonomian nasional, berpartisipasi dalam mengatasi berbagai permasalahan nasional dan ikut bertanggung jawab dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat Indonesia (Harahab, 2012). Jumlah perusahaan BUMN di Indonesia berdasarkan sektor industri dibagi menjadi 13 sektor, sebagai berikut:

Tabel 1.1  
Jumlah BUMN Berdasarkan Sektor Industri Tahun 2012

Sektor BUMN	Jumlah
Sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	25
Sektor Pertambangan dan Penggalian	5
Sektor Industri Pengolahan	31
Sektor Pengadaan Listrik, Gas, Uap/Air Panas dan Udara Dingin	2
Sektor Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, dan Daur Ulang, Pembuangan Pembersihan Limbah dan Sampah	2
Sektor Konstruksi	10
Sektor Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi dan Perawatan Mobil dan Motor	4
Sektor Transportasi dan Pergudangan	23
Sektor Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	1
Sektor Informasi dan Komunikasi	3
Sektor Jasa Keuangan dan Asuransi	23
Sektor Real Estate	2
Sektor Jasa Profesional, Ilmiah dan Teknis	10
Jumlah	141

Sumber : website Kementerian BUMN ([www.bumn.go.id](http://www.bumn.go.id))

Kementerian BUMN menerapkan *corporate governance* untuk mewujudkan cita-cita pemerintah dalam membangun BUMN menjadi perusahaan kelas dunia, dimana *board governance* merupakan salah satu unsur di dalamnya (Harahab, 2012). Ketentuan mengenai *corporate governance* pada BUMN di Indonesia diatur melalui Keputusan Menteri Negara BUMN No. Kep-117/MBU/2002 tentang “Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)” kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-01/MBU/2011 tentang “Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate governance*) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)”. Disamping itu, ketentuan di atas juga didukung oleh Keputusan Direksi Bursa Efek Jakarta No. Kep-305/BEJ/07-2004 tentang “Pencatatan Saham dan Efek Bersifat Ekuitas Selain Saham yang diterbitkan oleh *commit to user*”

Perusahaan Tercatat” dan Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal No. Kep-06/PM/2000 tentang “Pedoman Penyajian Laporan Keuangan”. Dua ketentuan terakhir mengatur tentang kewajiban keterbukaan informasi kepada publik bertujuan untuk meningkatkan kualitas keterbukaan laporan keuangan emiten dan perusahaan publik serta mendorong terlaksananya *corporate governance*.

*Corporate Governance* menjadi komitmen dunia internasional dan nasional yang ditujukan untuk meningkatkan perlindungan terhadap pemegang saham, pemangku kepentingan dan meningkatkan kondisi perekonomian suatu negara (Jubaedah, 2007). Salah satu tolak ukur dalam menilai kinerja BUMN di Indonesia adalah melalui penerapan pengelolaan BUMN yang berdasarkan prinsip-prinsip *corporate governance*. Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* sesuai dengan Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-01/MBU/2011 tentang “Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate governance*) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)” adalah transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajiban.

Salah satu prinsip utama *corporate governance* adalah transparansi (*Organization for Economic Cooperation and Development*, 2004). BUMN di Indonesia belum sepenuhnya menerapkan prinsip transparansi. Kamal (2010) menyatakan bahwa hal tersebut merupakan salah satu permasalahan utama BUMN di Indonesia.

Hasil penelitian Suharli dan Amrullah (2007) menunjukkan bahwa tingkat ketaatan *mandatory disclosure* BUMN periode tahun 2002-2004 di Indonesia  
*commit to user*

sebesar 38,52%. Hasil ini mengindikasikan rendahnya tingkat ketaatan *mandatory disclosure* perusahaan BUMN pada periode tersebut. Tingkat ketaatan *mandatory disclosure* periode tahun 2002-2004 masih rendah. Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) telah mensyaratkan pengungkapan 100% dalam SE-02/PM/2002 tentang “Pedoman Penyajian dan Pengungkapan Laporan Keuangan Emiten atau Perusahaan Publik”. Surat edaran tersebut merupakan peraturan yang mewajibkan perusahaan publik untuk mengungkapkan informasi yang memadai dalam laporan keuangan. Berdasarkan hal ini, dapat disimpulkan bahwa masih banyak perusahaan yang belum melaksanakan *mandatory disclosure* tersebut.

Penelitian yang dilakukan Suharli dan Amrullah (2007) di atas terbatas pada aspek transparansi yang diukur melalui tingkat ketaatan *mandatory disclosure*. Penelitian lain yang secara spesifik menguji ketaatan *mandatory disclosure* pada BUMN atau *state-owned enterprises* (SOE) di Rusia dilakukan oleh Kochetygova, Popivshchy, Shvyrkov, Todres, dan Liadskaya (2005). Penelitian tersebut dilakukan terhadap 11 (sebelas) SOE yang terdaftar maupun tidak terdaftar di bursa saham Rusia pada tahun 2004. Hasil penelitian Kochetygova *et al.* (2005) menunjukkan bahwa tingkat ketaatan *mandatory disclosure* pada SOE di Rusia pada tahun 2004 adalah sebesar 47%. Penelitian lain dilakukan di Ghana oleh Odainkey dan Simpson (2012) dengan menggunakan 40 (empat puluh) SOE di Ghana tahun 2005-2008 dan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tingkat ketaatan *mandatory disclosure* dan sukarela adalah sebesar 71,27%. Penelitian terdahulu di Asia yang menguji ketaatan *mandatory*  
*commit to user*

*disclosure* sejauh ini belum spesifik pada SOE, hanya berfokus pada perusahaan publik (Abdullah, 2013; Prawinandi, Suhardjanto, dan Triatmoko, 2012; Utami, Suhardjanto, dan Triatmoko, 2012; Hossain, 2008). Ketaatan BUMN di Indonesia terhadap item-item *mandatory disclosure* masih rendah, ini sejalan dengan dengan ketaatan SOE terhadap *mandatory disclosure* yang secara umum di berbagai negara kurang dari 100%.

Minimnya praktik transparansi diduga dapat menyebabkan timbulnya berbagai kasus dan pelanggaran pada BUMN di Indonesia. Salah satu kasus diantaranya adalah temuan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) atas indikasi korupsi senilai Rp10,48 triliun di sejumlah BUMN selama periode tahun 2004-2006 (Djefris, 2008). Maksum (2005:17) menyatakan bahwa BUMN merupakan lembaga bisnis milik negara yang sudah lama melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Badan Pemeriksa Keuangan (2010:68) juga menyatakan bahwa munculnya KKN telah merusak sistem sosial kita sebagai akibat kurangnya transparansi. Transparansi yang minim pada BUMN Indonesia ditunjukkan dengan tidak diungkapkannya penjualan aset milik BUMN, diantaranya penjualan anak perusahaan PT Telekomunikasi Indonesia, PT Indonusa Telemédia (Telkom Vision) kepada Trans Corp (Republika, 2013). Hal yang sama terjadi pada rencana penjualan PT Daya Mitra Telekomunikasi (Mitratel), anak perusahaan PT Telekomunikasi Indonesia yang mengelola berbagai menara pemancar (Metrotvnews, 2013). Temuan BPK mengenai penyalahgunaan dana *corporate social responsibility* (CSR) perusahaan-perusahaan BUMN juga merupakan indikasi minimnya transparansi BUMN di Indonesia. Temuan BPK ini antara lain

*commit to user*

adalah berupa penggunaan dana CSR untuk biaya haji pegawai dan pimpinan BUMN serta kegiatan Dharma Wanita (Detik, 2011).

Kasus lain terjadi pada PT Kimia Farma Tbk, melalui modus penggelembungan laba bersih tahun 2001 senilai Rp. 32,660 miliar, karena laba bersih yang seharusnya sebesar 99,590 miliar dilaporkan Rp. 132,000 miliar (Arifin, 2005). Kasus tersebut menyeret Kantor Akuntan Publik (KAP) yang merupakan auditor PT Kimia Farma, Tbk. (Gusnardi, 2008). Bapepam dalam Siaran Pers tanggal 27 Desember 2002 menyatakan bahwa PT Kimia Farma, Tbk. terbukti melanggar Peraturan Bapepam Nomor VIII. G.7 tentang Pedoman Penyajian Laporan Keuangan (Herwidayatmo, 2002).

Pelanggaran tersebut mengakibatkan PT Kimia Farma, Tbk. memperoleh sanksi administratif berupa denda sebesar Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) sesuai dengan Pasal 102 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (*juncto* Pasal 61 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1995) tentang “Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pasar Modal” (*juncto* Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1995) tentang Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pasar Modal (Herwidayatmo, 2002). Selain itu, berdasarkan Pasal 5 huruf n UU No. 8 tahun 1995, Direksi lama PT Kimia Farma, Tbk. periode tahun 1998–Juni 2002 diwajibkan membayar Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) untuk disetor ke kas negara, karena melakukan penggelembungan nilai dalam laporan keuangan per 31 Desember 2001 (Herwidayatmo, 2002). Kasus tersebut akibat tidak dipatuhinya Kep-06/PM/2000 tentang “Pedoman Penyajian Laporan

Keuangan” serta prinsip-prinsip *corporate governance* yang sehat, berupa pengungkapan yang akurat dan transparan.

Transparansi yang rendah merupakan indikasi lemahnya mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Komisaris sebagai elemen pengawasan dalam struktur perusahaan. Dewan Komisaris menjalankan tugasnya dengan optimal, yakni memastikan bahwa perusahaan mengungkapkan informasi yang memadai (Johari, Saleh, Jaffar, dan Hassan, 2008). Pembahasan *corporate governance* di Indonesia memberikan perhatian khusus terhadap Dewan Komisaris, karena di Indonesia menganut *two-tier board system*, karena Dewan Komisaris merupakan organ penting perusahaan (Kamal, 2009). Dewan Komisaris memainkan peran penting dalam pengelolaan BUMN (Siallagan dan Machfoedz, 2006; Frederick, 2011). Manajer (Direksi) mengambil keputusan demi kepentingan mereka sendiri dengan mengesampingkan kepentingan prinsipal (misalnya pemegang saham). Dengan demikian peran Dewan Komisaris yang efektif diperlukan untuk menjaga kepentingan pemegang saham dan mengontrol proses pengambilan keputusan serta tindakan manajemen (Sulong dan Nor, 2008).

Dewan Komisaris dapat meningkatkan pengungkapan perusahaan untuk pemegang saham (Michelon dan Parbonetti, 2010). Hal ini disebabkan tugas Dewan Komisaris untuk mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan persero dan memberikan nasihat kepada Direksi (UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN). Pengawasan oleh Dewan Komisaris yang lebih intensif menghasilkan pengungkapan yang lebih komprehensif dan berkualitas (Allegrini dan Greco, 2011). Paparan di atas mengindikasikan bahwa baik dan buruknya tingkat *commit to user*

transparansi yang terjadi dalam suatu perusahaan menunjukkan kuat dan lemahnya fungsi pengawasan *board governance*. Atas dasar argumentasi tersebut, dirumuskan tujuan penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh *board governance* terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) non-keuangan di Indonesia. Penelitian ini memfokuskan pada *board governance* karena merupakan suatu sistem *governance* yang diterapkan di tingkat Dewan Komisaris.

Penelitian tentang ketaatan *mandatory disclosure* telah dilakukan sebelumnya oleh Owusu-Ansah (1998). Dia telah meneliti pengaruh karakteristik perusahaan terhadap *mandatory disclosure* pada 49 (empat puluh sembilan) perusahaan terdaftar di Zimbabwe pada tahun 1994. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa ukuran perusahaan dan profitabilitas berpengaruh positif terhadap kepatuhan *mandatory disclosure*. Perusahaan besar di Zimbabwe pada umumnya berafiliasi dengan *multinational companies*, sehingga cenderung untuk memiliki lebih banyak akses ke teknologi modern dan dapat menghasilkan informasi lebih murah. Hal ini menyebabkan perusahaan besar mengungkapkan lebih banyak informasi dalam laporan tahunannya di Zimbabwe (Owusu-Ansah, 1998). Profitabilitas berpengaruh positif terhadap kepatuhan *mandatory disclosure* dalam penelitian ini, karena perusahaan yang lebih menguntungkan cenderung untuk mengungkapkan lebih banyak informasi untuk mendukung keberlanjutan posisi mereka (Owusu-Ansah, 1998).

Penelitian lain yang dilakukan oleh Popova, Georgakopoulos, Sotiropoulos, dan Vasileiou (2013) meneliti hubungan antara *mandatory*  
*commit to user*

*disclosure* dan nilai perusahaan serta karakteristik khusus perusahaan. Sampel yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah 20 perusahaan yang termasuk dalam kategori UK FTSE 350 dan dipilih secara *random* selama tahun 2006-2010. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ukuran perusahaan dan profitabilitas tidak berpengaruh dengan kepatuhan *mandatory disclosure*.

Beberapa penelitian terdahulu yang menggunakan variabel *corporate governance* untuk mengetahui pengaruhnya terhadap ketaatan *mandatory disclosure*. Penelitian Kent dan Stewart (2008) pada 965 perusahaan yang terdaftar pada *Australian Securities Exchange (ASX)* menguji hubungan antara variabel *corporate governance* (ukuran Dewan Komisaris, karakteristik Komite Audit dan ukuran KAP) dengan ketaatan pengungkapan dalam laporan keuangan, termasuk *mandatory disclosure*. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa ukuran Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap ketaatan pengungkapan dalam laporan keuangan. Hal ini diduga karena ukuran Dewan Komisaris yang besar lebih bervariasi kemampuan khususnya, sehingga lebih mampu melaksanakan fungsi manajemen.

Hasil penelitian berbeda ditemukan oleh Cheung, Connelly, Limpaphayom dan Zhou (2006) yang meneliti 148 perusahaan Hong Kong. Penelitian ini menguji pengaruh *corporate governance* (melalui proksi konsentrasi kepemilikan, komposisi dewan dan *board size*) terhadap praktik pengungkapan dan transparansi perusahaan, termasuk di dalamnya *mandatory disclosure* yang juga diteliti dalam penelitian ini. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa *board size* tidak berpengaruh terhadap pengungkapan dan transparansi di Hong Kong.

Penelitian terdahulu membuktikan pengaruh *corporate governance* terhadap ketaatan *mandatory disclosure* menggunakan variabel independen dengan fokus pada *board governance*. Al-Akra, Eddie, dan Ali (2010) meneliti pada perusahaan publik non-keuangan yang terdaftar dalam Amman Stock Exchange, yang menguji pengaruh variabel *corporate governance* dengan fokus pada *board governance* (jumlah *non-executive director*, Komite Audit dan *board size*) terhadap *mandatory disclosure*. Penelitian lain yang dilakukan oleh Hossain (2008) di India yang meneliti 38 perusahaan yang terdaftar di *Bombay Stock Exchange* dan *National Stock Exchange* tahun 2002-2003. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa *board composition* berpengaruh terhadap ketaatan *mandatory disclosure*. Hasil penelitian tersebut relevan dan bermanfaat dalam mendukung penelitian yang akan dilakukan oleh penulis guna meneliti pengaruh *board governance* terhadap ketaatan *mandatory disclosure* perusahaan BUMN di Indonesia.

Ketaatan *mandatory disclosure* yang diteliti oleh Al-Akra *et al.* (2010) serta Hossain (2008) merupakan ketaatan *mandatory disclosure* pada perusahaan swasta. Selain itu, variabel independen yang digunakan dalam dua penelitian tersebut, merupakan variabel *corporate governance*, sehingga tidak memberikan perhatian khusus terhadap peranan *board governance*. Hal ini mendorong pentingnya dilakukan penelitian tentang ketaatan *mandatory disclosure* pada perusahaan BUMN, dengan berfokus pada *board governance*.

Penelitian tentang ketaatan *mandatory disclosure* yang dihubungkan dengan variabel *board governance* pada BUMN di Indonesia, sejauh ini belum

penulis temukan. Penelitian sebelumnya oleh Prawinandi *et al.* (2012) dilakukan terhadap 473 perusahaan jasa yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2009-2010. Penelitian tersebut menguji pengaruh *corporate governance*, menggunakan beberapa variabel *board* (jumlah Dewan Komisaris, proporsi Komisaris independen, latar belakang pendidikan Komisaris Utama, proporsi komisaris wanita dan jumlah anggota Komite Audit) terhadap ketaatan *mandatory disclosure* dan hasilnya menunjukkan bahwa *corporate governance* merupakan faktor yang berpengaruh terhadap ketaatan *mandatory disclosure*. Penelitian selanjutnya oleh Utami *et al.* (2012) dilakukan pada 188 perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2009-2010. Kedua penelitian tersebut menguji pengaruh *corporate governance* dengan menggunakan variabel *board governance* yang bervariasi (jumlah rapat Dewan Komisaris, jumlah rapat Komite Audit dan proporsi Komisaris independen) terhadap ketaatan pengungkapan dalam konteks Indonesia. Hasil dari kedua penelitian tersebut menunjukkan bahwa *corporate governance* yang diukur menggunakan berbagai proksi, merupakan faktor yang berpengaruh terhadap ketaatan *mandatory disclosure* di Indonesia.

Perbedaan kedua penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada obyek penelitian dan pengukuran *mandatory disclosure* yang digunakan. Obyek penelitian ini menggunakan sampel BUMN non-keuangan. Pengukuran *mandatory disclosure* dalam penelitian ini menggunakan item-item pengungkapan berdasarkan Surat Edaran Ketua Bapepam No. SE-02/PM/2002 tentang Penyajian dan Pengungkapan Laporan Keuangan Emiten atau Perusahaan Publik untuk

industri konstruksi, manufaktur, telekomunikasi, jalan tol, perkebunan, *real estate* dan transportasi serta Surat Edaran Ketua Bapepam No. SE-02/BL/2008 tentang Pedoman Penyajian dan Pengungkapan Laporan Keuangan Emiten atau Perusahaan Publik Industri Pertambangan Umum, Minyak dan Gas Bumi, dan Perbankan untuk industri pertambangan minyak dan gas bumi serta pertambangan umum, berbeda dengan Prawinandi *et al.* (2012) dan Utami *et al.* (2012) yang menggunakan item *mandatory disclosure* berdasarkan Deloitte IFRS *Presentation and Disclosure Checklist*.

*Board governance* yang diprosikan melalui *board characteristics* merupakan atribut yang lazim digunakan untuk mengawasi *board of directors* (Ilona, 2008). Terminologi yang digunakan di Indonesia untuk *board of directors* adalah Dewan Komisaris (Herwidayatmo, 2000), sehingga karakteristik Dewan Komisaris digunakan untuk mewakili *board governance*. Karakteristik Dewan Komisaris yang digunakan sebagai variabel independen dalam penelitian ini adalah ukuran Dewan Komisaris (Barako, 2007; Al-Akra, Eddie, dan Ali, 2010; Anderson, Mansi, dan Reeb, 2004), proporsi Komisaris independen (Eng dan Mak, 2003; Huafang dan Jianguo, 2007; Cerbioni dan Parbonetti, 2007), jumlah rapat Dewan Komisaris (Carcello, Hermanson, Neal, dan Riley Jr, 2000; Allegrini dan Greco, 2011; Brick dan Chidambaran, 2007), latar belakang pendidikan Komisaris (Amran dan Ahmad, 2011; Minton, Taillard dan Williamson, 2011; Chemmanur dan Paeglis, 2004), pengalaman internasional Komisaris (Gantenbein dan Volonte, 2011; Sommer, 2012; Horner, 2006), pengalaman Komisaris sebagai Direktur Utama (Adams, Almeida, dan Ferreira, 2005; Anderson, Reeb, *commit to user*

Upadhyay, dan Zhao, 2009; Berezinets, Iilina, dan Muravyev, 2011) dan pengetahuan industri Komisaris (Meyerinck, Oesch dan Schmid, 2011; Ness, Miesing, dan Kang, 201; Chemmanur dan Paeglis, 2004).

Ukuran Dewan Komisaris yang besar lebih efektif dibandingkan jumlah yang lebih kecil, karena semakin banyak anggota Dewan Komisaris yang melakukan pengawasan (Dalton, Daily, Johnson, dan Ellstrad, 1999). Semakin banyak jumlah Komisaris yang melakukan pengawasan dipercaya dapat mendorong perusahaan untuk semakin meningkatkan *mandatory disclosure* kepada *stakeholders*. Penjelasan di atas didukung oleh hasil penelitian Al-Akra *et al.* (2010) di Yordania (periode tahun 1996-2004) serta Cheung, Connelly, Limpaphayom, dan Zhou (2007) pada 337 perusahaan yang terdaftar di bursa Thailand dan 168 perusahaan yang terdaftar di bursa Hongkong tahun 2002. Hasil kedua penelitian tersebut menunjukkan bahwa ukuran Dewan Komisaris berpengaruh positif terhadap ketaatan *mandatory disclosure*. Penelitian lain yang menunjukkan hasil berbeda dilakukan oleh Hassan (2013) pada 75 perusahaan yang terdaftar dalam *Egypt Stock Exchange* (EGX) tahun 2007. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa ukuran Dewan Komisaris tidak berpengaruh terhadap ketaatan *mandatory disclosure*. Lebih lanjut, hasil tersebut disebabkan oleh keberadaan mayoritas Komisaris perusahaan yang terdaftar di EGX tidak memiliki tanggung jawab untuk mengawasi dengan baik tindakan manajemen serta ketidaksadaran Komisaris akan pentingnya transparansi. Dampak dari kondisi tersebut mendorong pengungkapan yang selektif oleh manajemen untuk

menghindari kompetisi dan melindungi reputasi perusahaan, walaupun minimnya pengungkapan merupakan pelanggaran atas peraturan.

Komisaris independen adalah Komisaris yang tidak memiliki hubungan bisnis dan kekeluargaan dengan pemegang saham pengendali, anggota Direksi dan Dewan Komisaris lain, dan perusahaan itu sendiri (KNKG, 2006). Pengawasan yang dilakukan Dewan Komisaris dapat berjalan lebih efektif jika didukung oleh keberadaan Komisaris independen (John dan Senbet, 1998). Komisaris independen lebih efektif dalam mengawasi perusahaan, karena tidak terlibat benturan kepentingan dengan perusahaan (*Asian Development Bank*, 2003), sehingga pengawasan yang dilakukan menjadi lebih efektif.

Penelitian terdahulu yang mengaitkan proporsi Komisaris independen terhadap ketaatan *mandatory disclosure* antara lain dilakukan oleh Hossain (2008) di India pada 38 perusahaan yang terdaftar di *Bombay Stock Exchange* serta *National Stock Exchange* tahun 2004. Penelitian sejenis dilakukan di Teheran oleh Barani, Garkaz dan Pakzad (2013) menggunakan 194 perusahaan di *Tehran Stock Exchange* tahun 2007-2011. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa proporsi Komisaris independen berpengaruh positif terhadap tingkat *mandatory disclosure* dalam laporan keuangan. Argumentasi yang dilakukan adalah karena keberadaan Komisaris independen dapat meningkatkan kemampuan dewan komisaris dalam mengawasi manajemen, karena cenderung tidak bekerja sama dengan manajemen untuk kepentingan pribadi, sehingga dapat mendorong perusahaan mengungkapkan informasi yang lebih optimal kepada *stakeholder* (Beretta, Bozzolan, dan Michelin, 2011).

*commit to user*

Lebih lanjut, penelitian yang dilakukan oleh Muhamad, Syahimi, Yahya, dan Mahzan (2009) di Malaysia menggunakan sampel 159 perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Malaysia tahun 2006 menunjukkan bahwa proporsi komisaris independen tidak berpengaruh terhadap ketaatan *mandatory disclosure*. Penjelasan dari hasil penelitian Muhamad *et al.* (2009) adalah bahwa Komite Audit dan pemilik saham dari pihak eksternal perusahaan di Malaysia kurang aktif untuk menekan perusahaan dalam mengungkapkan informasi. Selanjutnya terdapat pertanyaan mengenai tingkat independensi pada komisaris independen dan efektifitas dalam pelaksanaan tugas pengawasan, karena sebagian besar dari mereka ditunjuk oleh CEO dan *chairman of the board* (Muhamad *et al.* 2009).

Hasil penelitian Hossain (2008), Barani *et al.* (2013) dan Muhamad *et al.* (2009) di atas menunjukkan hasil yang inkonklusif. Disamping itu perusahaan yang digunakan dalam berbagai penelitian tersebut adalah perusahaan swasta dan berstatus *listing* saja, sehingga hasil penelitian tersebut belum dapat digeneralisasi dan digunakan sebagai perbandingan bagi penelitian yang mengaitkan proporsi Komisaris independen dan tingkat ketaatan *mandatory disclosure*.

Dewan Komisaris harus memiliki jadwal untuk melakukan pertemuan (*European Committee of Corporate governance*, 2007). Semakin sering Dewan Komisaris melaksanakan rapat, maka kekurangsesuaian pelaksanaan perusahaan akan semakin cepat terdeteksi (Suhardjanto dan Anggitarani, 2010). Hal ini mengindikasikan apabila semakin sering rapat dilakukan, maka semakin cepat mendorong perusahaan untuk meningkatkan *mandatory disclosure*-nya. Hasil penelitian tersebut didukung oleh Ettredge, Johnstone, Stone, dan Wang (2010)

serta Kent dan Stewart (2008). Berbeda dengan penelitian Sen (2011) yang menunjukkan bahwa jumlah rapat Dewan Komisaris tidak mempengaruhi ketaatan *mandatory disclosure* perusahaan.

Penelitian Ettredge *et al.* (2010), Kent dan Stewart (2008), dan Sen (2011) di atas dilakukan pada perusahaan swasta, selain itu penelitian tersebut dilakukan di negara *one-tier system*, yaitu US (Ettredge *et al.*, 2010), Australia (Kent dan Stewart, 2008) dan India (Sen, 2011). Dalam *one-tier system*, hanya terdapat satu dewan dalam perusahaan, yakni *board of directors* (Calkoen, 2011). Berbeda dengan penelitian ini yang akan mengamati pada perusahaan BUMN dan ber-*setting* pada negara *two-tier system* seperti Indonesia. *Two-tier system* merupakan sistem dengan dua dewan yang terpisah, Dewan Komisaris sebagai dewan pengawas dan Direksi sebagai dewan manajemen (FCGI, 2001). Berdasarkan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, tugas Dewan Komisaris adalah melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar dan memberi nasihat kepada Direksi, sedangkan Direksi bertanggung jawab atas pengurusan perusahaan untuk kepentingan perusahaan.

Anggota Dewan Komisaris harus memiliki pengetahuan dan pengalaman untuk menunjang fungsinya sebagai pengawas (Soyturk, 2009). Salah satu pengetahuan dan pengalaman yang menunjang fungsi Dewan Komisaris adalah latar belakang pendidikan ekonomi/bisnis. Latar belakang pendidikan di bidang ekonomi/bisnis membuat anggota Dewan Komisaris memiliki kemampuan yang lebih baik dalam mengelola perusahaan dan mengambil keputusan bisnis (Suhardjanto dan Anggitarani, 2010). Dewan Komisaris diharapkan lebih *commit to user*

memahami pentingnya *mandatory disclosure* bagi perusahaan maupun *stakeholders*. Diantaranya adalah untuk membentuk citra perusahaan dan memperoleh kepercayaan dari investor dan kreditor serta untuk memenuhi kebutuhan informasi bagi *stakeholders*. Kondisi ini diharapkan dapat mendorong perusahaan untuk melakukan *mandatory disclosure* yang memadai.

Penelitian terdahulu yang mendukung penjelasan di atas dilakukan oleh Prawinandi *et al.* (2012) pada 473 perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia tahun 2009-2010. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa latar belakang pendidikan Komisaris berpengaruh terhadap ketaatan *mandatory disclosure*. Penelitian lain dilakukan oleh Suhardjanto dan Afni (2009) di Indonesia menggunakan sampel 380 perusahaan yang *listing* di Bursa Efek Indonesia periode tahun 2007 menunjukkan bahwa latar belakang pendidikan Komisaris merupakan faktor yang menentukan *corporate social disclosure* (CSD). Penelitian terdahulu yang menunjukkan hasil berbeda sejauh ini belum ditemukan.

Pengalaman internasional anggota Dewan Komisaris merupakan hal penting bagi perusahaan berskala internasional (Gantenbein dan Volonte, 2011). Hal ini relevan dengan himbauan pemerintah agar BUMN di Indonesia menjadi perusahaan kelas dunia (Harahab, 2012). Pengalaman internasional ini dapat meningkatkan kapasitas perusahaan menghadapi kompleksitas dan ketidakpastian lingkungan internasional (Horner, 2006). Dengan pemahaman tentang pasar internasional, Dewan Komisaris dapat lebih memahami pentingnya *mandatory disclosure* perusahaan sebagai sarana menarik investor dan kreditor luar negeri,

sehingga dapat mendorong perusahaan untuk mengungkapkan lebih banyak informasi wajib.

Penjelasan di atas didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Holm dan Scholer (2012) di Denmark pada 100 *most traded Danish companies* yang terdaftar di *Copenhagen Stock Exchange* tahun 2004. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif pengalaman internasional anggota Dewan Komisaris terhadap tingkat pengungkapan yang dilakukan perusahaan.

Pengalaman di berbagai posisi juga meningkatkan pengetahuan dan wawasan yang dimiliki oleh anggota Dewan Komisaris (Anderson dan Zhao, 2009), dimana salah satu pengalaman ini adalah pengalaman sebagai Direktur Utama. Pengalaman sebagai Direktur Utama akan bermanfaat ketika Direktur Utama menjabat sebagai komisaris. Semakin lama menjabat, pengalaman yang dimiliki tentang operasional perusahaan semakin bertambah, semakin terbiasa mengemban tugas dan menghadapi permasalahan dalam suatu perusahaan (Ness, Miesing, dan Kang, 2010). Peningkatan pengetahuan dan pengalaman tentang operasional perusahaan ini membuat komisaris lebih memahami pentingnya *mandatory disclosure* bagi keberlangsungan perusahaan, sehingga dapat mendorong perusahaan untuk mengungkapkan lebih banyak informasi yang bersifat wajib.

Penelitian terdahulu yang mendukung argumentasi di atas dilakukan oleh Anderson *et al.* (2009) pada 615 perusahaan yang terdaftar dalam Russell 1000 Companies di US tahun 2003-2005. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa

pengalaman menjabat sebagai Direktur Utama merupakan faktor yang berpengaruh terhadap heterogenitas *board of directors*.

Pengetahuan industri merupakan pengetahuan dan pengalaman lain yang penting untuk dimiliki anggota Dewan Komisaris. Menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dinyatakan bahwa anggota Dewan Komisaris harus memiliki pengetahuan memadai di bidang usaha. Penjelasan ini menunjukkan bahwa anggota Dewan Komisaris perlu memiliki pengetahuan tentang industri di mana perusahaan tersebut beroperasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Tuttle (1996) yang menyatakan bahwa pengetahuan industri membantu Dewan Komisaris dalam mengingat pola kesalahan yang terkait dengan industri. Salah satu pola kesalahan ini adalah *mandatory disclosure* yang kurang memadai. Pengetahuan industri membuat anggota Dewan Komisaris memahami bahwa *mandatory disclosure* yang kurang memadai akan menimbulkan kerugian bagi perusahaan. Dampaknya adalah kehilangan kreditor dan tidak dipercaya lagi oleh investor, karena mereka kesulitan dalam menilai kinerja perusahaan, sehingga dapat mendorong perusahaan untuk mengungkapkan informasi yang bersifat wajib.

Penjelasan di atas didukung oleh hasil penelitian Gantenbein dan Volonte (2011) menunjukkan bahwa 56% anggota Dewan Komisaris di Swiss memiliki pengetahuan industri. Hasil penelitian ini menunjukkan pentingnya pengetahuan industri bagi Dewan Komisaris. Penelitian Gantenbein dan Volonte (2011) di atas hanya bertujuan untuk mengetahui banyaknya pengetahuan industri anggota Dewan Komisaris, namun tidak mengaitkan pengetahuan industri dengan *commit to user*

*mandatory disclosure* perusahaan. Selain itu penelitian tersebut menggunakan perusahaan swasta dan dilakukan di negara yang menerapkan *one-tier system*.

Selain *board governance* tersebut, faktor lain yang mempengaruhi *mandatory disclosure* adalah karakteristik perusahaan, yakni *size* perusahaan dan status *listing* perusahaan. Perusahaan dengan *size* besar akan lebih banyak mengungkapkan informasi bagi *stakeholders*-nya karena memiliki sumber daya yang memadai untuk membayar biaya (*cost*) yang diperlukan untuk mengungkapkan informasi yang diperlukan bagi *stakeholders* (Galani, Alexandridis, dan Stavropoulos, 2011). Penelitian yang dilakukan oleh Suhardjanto dan Wardani (2010) yang meneliti 80 perusahaan yang terdaftar di BEI pada tahun 2007 menunjukkan bahwa *size* perusahaan berpengaruh terhadap pengungkapan yang dilakukan perusahaan.

Perusahaan yang terdaftar di bursa saham akan mengungkapkan informasi kepada *stakeholder* lebih banyak dibandingkan dengan perusahaan *non-listing*, karena perusahaan *listing* tersebut harus mematuhi peraturan yang berlaku, di mana peraturan tersebut bersifat wajib (*mandatory*) dan biasanya mengatur untuk mengungkapkan lebih banyak informasi dalam *annual report* (Popova *et al.* 2013). Penelitian yang dilakukan oleh Bhayani (2012) terhadap perusahaan yang termasuk ke dalam NSE 50 Index di India menunjukkan bahwa *listing status* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan yang dilakukan perusahaan. Berdasarkan hasil penelitian terdahulu tersebut dapat disimpulkan dalam tabel *Theoretical Mapping* dalam Lampiran I.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa BUMN di Indonesia memiliki peran sentral dalam perkembangan sosio-ekonomi suatu negara (Odainkey dan Simpson, 2012), karena terlibat secara langsung dalam proses alokasi sumber daya yang bersifat ekonomis bagi masyarakat (Jubaedah, 2007) dan menguasai hajat hidup orang banyak (Purwoko, 2002). Selain itu, BPK (2012) dalam publikasinya menjelaskan bahwa BUMN memiliki peran penting dalam perekonomian nasional, karena membantu menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta sebagai pelopor atau perintis sektor-sektor usaha yang belum diminati oleh swasta. Namun, terdapat beberapa kasus lemahnya transparansi (dalam bentuk pengungkapan, khususnya pengungkapan yang bersifat wajib) pada BUMN di Indonesia. Transparansi merupakan salah satu prinsip penting *corporate governance* yang menjadi tanggung jawab *board governance*, sehingga penting untuk mengetahui pengaruh pengawasan Dewan Komisaris terhadap *mandatory disclosure* tersebut. Selain itu, penelitian yang menguji pengaruh *board governance* terhadap ketaatan *mandatory disclosure* (fokus pada laporan laba/rugi dan neraca) pada BUMN non-keuangan di Indonesia sepengetahuan penulis belum pernah dilakukan sehingga penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan.

Penelitian terdahulu lebih menekankan pada pengaruh *corporate governance* terhadap *mandatory disclosure* (Prawinandi *et al.*, 2012; Utami *et al.*, 2012). Penelitian ini berbeda karena menguji pengaruh *board governance* terhadap *mandatory disclosure*. Kebaruan penelitian ini adalah : (1) obyek *commit to user*

penelitian ini menggunakan BUMN non-keuangan, (2) periode waktu yang digunakan adalah tahun 2008 sampai dengan 2012 sebelum penerapan UU No. XXI tentang Otoritas Jasa Keuangan, (3) dalam penelitian ini dilakukan wawancara dengan Dewan Komisaris yang digunakan sebagai analisis hasil penelitian, dan (4) pengukuran *mandatory disclosure* dengan mengidentifikasi item-item pengungkapan dalam neraca dan laporan laba rugi berdasarkan Surat Edaran Ketua Bapepam No. SE-02/PM/2002 tentang Penyajian dan Pengungkapan Laporan Keuangan Emiten atau Perusahaan Publik untuk industri konstruksi, manufaktur, telekomunikasi, jalan tol, perkebunan, *real estate* dan transportasi serta Surat Edaran Ketua Bapepam No. SE-02/BL/2008 tentang Pedoman Penyajian dan Pengungkapan Laporan Keuangan Emiten atau Perusahaan Publik Industri Pertambangan Umum, Minyak dan Gas Bumi, dan Perbankan untuk industri pertambangan minyak dan gas bumi serta pertambangan umum.

Terdapat tujuh faktor *board governance* yang diindikasikan berpengaruh signifikan terhadap *mandatory disclosure*. Tiga faktor diantaranya merupakan *novelty* dalam penelitian ini, yakni pengalaman internasional Komisaris, pengalaman Komisaris sebagai Direktur Utama, dan pengetahuan industri Komisaris. Ketiga faktor tersebut belum pernah digunakan sebagai faktor yang dapat mempengaruhi *mandatory disclosure* dalam penelitian sebelumnya. Selain itu, perusahaan yang umumnya diteliti dalam penelitian terdahulu adalah perusahaan swasta. Berbeda dengan penelitian terdahulu, perusahaan yang diteliti dalam penelitian ini adalah perusahaan BUMN non-keuangan.

## B. Rumusan Masalah

*Board of directors* berperan dalam mengawasi aktivitas dan kinerja perusahaan. Pengawasan yang lebih intensif oleh *board of directors* dapat mendorong pengungkapan lebih komprehensif dan berkualitas. Salah satu dari pengungkapan tersebut adalah *mandatory disclosure*. *Mandatory disclosure* bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pengguna laporan keuangan terhadap informasi mengenai perusahaan dan untuk memastikan kepatuhan perusahaan terhadap peraturan yang berlaku. Berdasarkan hal tersebut, permasalahan utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ketaatan BUMN non-keuangan di Indonesia terhadap peraturan yang tertuang dalam Surat Edaran Ketua Bapepam No. SE-02/PM/2002 dan Surat Edaran Ketua Bapepam No. SE-02/BL/2008 tentang *mandatory disclosure*?
2. Bagaimana pengaruh peranan *board governance* BUMN non-keuangan terhadap ketaatan *mandatory disclosure*?

## C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh keberadaan *board governance* terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada perusahaan Badan Usaha Milik Negara non-keuangan di Indonesia. Secara lebih spesifik tujuan penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Memberikan bukti empiris apakah BUMN non-keuangan di Indonesia telah mematuhi peraturan yang tertuang dalam Surat Edaran Ketua Bapepam No. SE-02/PM/2002 dan Surat Edaran Ketua Bapepam No. SE-02/BL/2008 tentang *mandatory disclosure*.
2. Memberikan bukti empiris pengaruh variabel ukuran Dewan Komisaris terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada BUMN non-keuangan di Indonesia.
3. Memberikan bukti empiris pengaruh variabel proporsi Komisaris independen terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada BUMN non-keuangan di Indonesia.
4. Memberikan bukti empiris pengaruh variabel jumlah rapat Dewan Komisaris terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada BUMN non-keuangan di Indonesia.
5. Memberikan bukti empiris pengaruh variabel latar belakang pendidikan Komisaris terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada BUMN non-keuangan di Indonesia.
6. Memberikan bukti empiris pengaruh variabel pengalaman internasional Komisaris terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada BUMN non-keuangan di Indonesia.
7. Memberikan bukti empiris pengaruh variabel pengalaman Komisaris sebagai Direktur Utama terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada BUMN non-keuangan di Indonesia.

8. Memberikan bukti empiris pengaruh variabel pengetahuan industri Komisaris terhadap ketaatan *mandatory disclosure* pada BUMN non-keuangan di Indonesia.

#### D. Kontribusi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berikut:

1. Bagi penyusun regulasi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi Bapepam-LK berupa rekomendasi kebijakan (*policy recommendation*) sebagai acuan dalam mengevaluasi peraturan yang telah dikeluarkan, baik yang berkaitan dengan *board governance* maupun ketentuan *mandatory disclosure* yang dilakukan oleh perusahaan publik, khususnya BUMN non-keuangan.

2. Bagi praktisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa pengetahuan mengenai sejauh mana tingkat *mandatory disclosure* yang sudah dilakukan oleh BUMN non-keuangan. Diharapkan hasil ini secara lebih spesifik dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dalam upaya meningkatkan ketaatan *mandatory disclosure*.

3. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam penjelasan teori yang mendasari pelaksanaan *mandatory disclosure* yang dilakukan oleh perusahaan BUMN non-keuangan di Indonesia. Kontribusi juga diharapkan dapat diperoleh melalui aplikasi konsep teoritis dalam *commit to user*

praktik, khususnya pada BUMN non-keuangan di Indonesia. Lebih jauh, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pandangan ke depan mengenai teori yang sesuai sebagai dasar penerapan *board governance* dalam kaitannya dengan *mandatory disclosure* pada BUMN di Indonesia.

