

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Persaingan bisnis yang semakin tajam dan mengglobal semakin menjadi tantangan yang menuntut perusahaan untuk selalu berkembang dan dinamis. Dalam perkembangan tersebut diperlukan adanya peningkatan kinerja, produktivitas dan efisiensi seluruh kekuatan ekonomi setiap perusahaan nasional di Indonesia. Salah satunya adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang merupakan badan yang dikelola oleh negara dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. BUMN memiliki peran yang cukup besar dalam perekonomian di Indonesia karena kebutuhan publik akan listrik, bahan bakar, air bersih, telekomunikasi, bahan pangan, perbankan, masih dikerjakan oleh BUMN.

Pada dasarnya memang pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial (Purwoko dalam Wahyuni dan Astuti, 2010). Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, dikuasai oleh BUMN. Sedangkan tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Hal tersebut juga selaras dengan peran BUMN yang tercantum dalam UU No.19 tahun 2003 sebagai penggerak

ekonomi, untuk pelayanan umum, sebagai perintis usaha, untuk mengembangkan ekonomi lemah serta sebagai perusahaan juga harus profit. Kebijakan pemerintah untuk melakukan *Go Public* terhadap beberapa BUMN salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas BUMN dalam rangka menghadapi persaingan di pasar global dan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan serta dalam pemilikan saham BUMN. Menurut Penelitian Megginson, D'Souza dan Nash dalam Pranoto (2007) bahwa privatisasi BUMN telah membangun praktek *corporate governance* menjadi lebih baik.

Artikel ilmiah yang dituliskan Wahyuni dan Astuti (2010) menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja BUMN, implementasi *corporate governance* harus dilakukan dengan tiga tahap yaitu sosialisasi, *assessment*, dan *review*. Sosialisasi bertujuan untuk meningkatkan pemahaman para *stakeholder* BUMN dan mempersiapkan implementasi *corporate governance* pada BUMN. *Assessment corporate governance* dilakukan untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi *corporate governance* pada BUMN. Tahap terakhir yaitu *review* BUMN dilakukan dengan tujuan untuk mendeskripsikan dan menerangkan kepada masyarakat atas pengembangan dan implementasi *corporate governance* BUMN.

Berdasarkan keputusan menteri Nomor: KEP-117/M-MBU/2002 yang pada bulan Agustus 2011 telah diubah melalui Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011, BUMN wajib menerapkan *corporate governance* secara konsisten dan atau menjadikan *corporate governance*

sebagai landasan operasionalnya. BUMN bisa berpedoman terhadap penerapan *corporate governance* yang diterbitkan oleh *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* dan Komite Nasional Kebijakan *Governance (KNKG)* dengan mengacu pada praktek-praktek bisnis terbaik yang disesuaikan dengan budaya Indonesia. Terutama dalam hal ini BUMN yang telah *Go Public* dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI).

Peraturan kementerian BUMN tersebut menjelaskan bahwa *corporate governance* adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organisasi BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan memperhatikan stakeholder lainnya berlandaskan peraturan, perundangan dan etika.

*Corporate Governance* pada dasarnya merupakan suatu sistem (input, proses, output) dan seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara berbagai pihak yang kepentingan (*stakeholders*) terutama dalam arti sempit hubungan antara pemegang saham, dewan komisaris, dan dewan direksi demi tercapainya tujuan perusahaan. Dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa pemeran utama implementasi *corporate governance* adalah manajemen puncak perusahaan yang berwenang untuk menetapkan kebijakan perusahaan.

Salah satu kebijakan yang bisa ditentukan manajemen puncak adalah penentuan metode atau estimasi pelaporan keuangan akuntansi yang dapat digunakan pada perusahaan BUMN khususnya agar dapat menyajikan informasi keuangan yang akurat, berkualitas dan bermanfaat bagi semua pihak

yang terkait. Hal tersebut diperlukan karena komprehensifnya peran BUMN di Indonesia yang sangat penting dalam menjadi tulang punggung dan kekuatan perekonomian negara. Peran BUMN mencakup sektor-sektor penting seperti keuangan dan perbankan, infrastruktur, transportasi, perkebunan, kehutanan, pertambangan, energi, berbagai jenis industri hingga perdagangan ekspor dan impor. Meskipun BUMN tersebut sudah *Go Public* dan tujuannya berkembang terkait dengan profitabilitas (keuntungan), tujuan sosial dan keuangannya tetap harus dijalankan secara selaras.

Laporan keuangan yang dibuat oleh perusahaan akan menggambarkan kinerja manajemen dalam mengelola sumber daya perusahaannya. Informasi yang disampaikan melalui laporan keuangan BUMN yang *Go Public* akan digunakan oleh pihak internal maupun pihak eksternal. Laporan keuangan tersebut harus memenuhi tujuan, aturan serta prinsip-prinsip akuntansi yang sesuai dengan standar yang berlaku umum agar dapat menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan dan bermanfaat bagi setiap penggunanya.

Pengguna laporan keuangan, terutama investor dan kreditor, dapat menggunakan informasi keuangan khususnya laba dan komponennya untuk membantu mereka dalam: (1) mengevaluasi kinerja perusahaan, (2) mengestimasi daya melaba dalam jangka panjang, (3) memprediksi laba di masa yang akan datang, dan (4) menaksir risiko investasi atau pinjaman kepada perusahaan. Untuk mewujudkan manfaat tersebut, maka diperlukan

prinsip-prinsip akuntansi yang akan menghasilkan angka-angka yang relevan dan reliabel (Juanda, 2007).

Standar Akuntansi Keuangan (SAK) memberikan kebebasan memilih metode akuntansi yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan. Kebebasan dalam memilih metode ini dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan laporan keuangan yang berbeda-beda di setiap perusahaan. Aktivitas perusahaan yang dilingkupi dengan ketidakpastian mengakibatkan penerapan prinsip konservatisme menjadi salah satu pertimbangan perusahaan dalam akuntansi dan laporan keuangan perusahaan terutama objek penelitian ini yaitu perusahaan BUMN yang telah *Go Public*.

Konservatisme memiliki kaidah pokok, yaitu tidak boleh mengantisipasi laba sebelum terjadi, tetapi harus mengakui kerugian yang sangat mungkin terjadi. Metode akuntansi dengan prinsip konservatisme jika diterapkan akan menghasilkan angka-angka pendapatan dan aset cenderung rendah, serta angka-angka biaya cenderung tinggi.

Prinsip konservatisme merupakan prinsip kehati-hatian terhadap suatu keadaan yang tidak pasti untuk menghindari optimisme berlebihan dari manajemen dan pemilik perusahaan. Basu dalam Mranani dan Harini (2010) menyatakan bahwa konservatisme dapat didefinisikan sebagai tendensi yang dimiliki oleh seorang akuntan yang mensyaratkan tingkat verifikasi yang lebih tinggi untuk mengakui laba dibandingkan rugi.

Tingkatan konservatisme akuntansi dalam perusahaan berbeda-beda. Salah satu faktor yang sangat menentukan tingkatan konservatisme dalam

pelaporan keuangan suatu perusahaan adalah komitmen manajemen dan pihak internal perusahaan dalam memberikan informasi yang transparan, akurat dan tidak membingungkan bagi investornya.

Penggunaan metode akuntansi yang konservatif akan dapat menghasilkan laporan keuangan yang pesimis. Hal ini diperlukan untuk menetralkan sikap optimistis yang berlebihan pada manajer dan pemilik bahwa perusahaan tidak selalu mendapatkan keuntungan yang sama. Manajer mempunyai kewajiban untuk memaksimalkan kesejahteraan para pemegang saham, namun disisi lain manajer juga mempunyai kepentingan untuk memaksimalkan kesejahteraan mereka. Menurut Faizal dalam Panuntun (2012), penyatuan kepentingan pihak-pihak ini seringkali menimbulkan masalah yang disebut dengan masalah keagenan.

Masalah keagenan antara manajer dan pemegang saham muncul sebagai akibat dari pemisahan fungsi pengelolaan dan fungsi kepemilikan. Ketika presentase saham yang dimiliki oleh manajemen lebih rendah dari saham yang dimiliki oleh pemegang saham khususnya BUMN yang mana 51% atau lebih saham dikuasai oleh pemerintah, maka besar kemungkinan akan terjadi masalah keagenan. Presentase kepemilikan saham yang lebih rendah yang dimiliki manajer dapat mendorong manajer untuk melakukan tindakan *opportunistic* yang akan menguntungkan dirinya sendiri. Hal tersebut membuat manajer mengabaikan tugas utamanya, yaitu menciptakan nilai bagi pemegang saham. Oleh karena itu, mekanisme *corporate governance* dapat menjembatani masalah keagenan yang ada.

Ahmad Juanda (2009) menyebutkan ada empat mekanisme *corporate governance* yang sering dipakai dalam berbagai penelitian dengan tujuan untuk mengurangi konflik keagenan yaitu komite audit, komisaris independen, kepemilikan institusional dan kepemilikan manajerial. Berdasarkan hal tersebut mekanisme *corporate governance* dapat memengaruhi tingkatan konservatisme yang akan digunakan perusahaan BUMN dalam menyusun laporan keuangannya.

Pada penelitian terdahulu menunjukkan adanya hubungan antara *corporate governance* dengan tingkat konservatisme akuntansi. Ahmed dan Duellman dalam Wardhani (2008) menyatakan bahwa terdapat hubungan antara praktek akuntansi yang konservatis dengan *corporate governance*. Secara spesifik penelitian tersebut menyimpulkan adanya hubungan positif antara *corporate governance* dengan konservatisme. Penelitian lain yang juga mendukung hubungan positif mekanisme *corporate governance* dengan tingkat konservatisme akuntansi adalah Mranani dan Harini (2010).

Menurut Wardhani (2008), karakteristik dari manajemen puncak perusahaan akan memengaruhi tingkatan konservatisme yang akan digunakan perusahaannya dalam menyusun laporan. Ahmed dan Duellman dalam Wardhani (2008) juga menyatakan bahwa terdapat hubungan antara praktek akuntansi yang konservatis dengan karakteristik *board of directors*. Secara spesifik, penelitian tersebut menyimpulkan adanya hubungan yang negatif antara presentase *inside directors* dalam dewan dengan konservatisme dan hubungan yang positif antara presentase kepemilikan perusahaan oleh *outside*

*directors* dan konservatisme. Aspek lain dalam *corporate governance* yang berkaitan dengan *board of directors* adalah ukuran dewan komisaris independen dan keberadaan komite audit dalam perusahaan.

Sifat masalah keagenan secara langsung berhubungan dengan struktur kepemilikan. Struktur Kepemilikan yang terdiri dari kepemilikan manajerial dan kepemilikan institusional, oleh beberapa peneliti dipercaya mampu memengaruhi jalannya perusahaan yang pada akhirnya berpengaruh pada kinerja perusahaan dalam mencapai tujuan perusahaan yaitu maksimalisasi nilai perusahaan. Hal ini dikarenakan oleh adanya kontrol yang mereka miliki (Wahyudi dan Pawestri dalam Juanda, 2009).

Dalam Penelitian Wardhani (2008) menemukan bahwa mekanisme *corporate governance* yaitu komite audit dan kepemilikan institusional berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap tingkat konservatisme akuntansi dengan menggunakan ukuran akrual. Menurut Juanda (2009) komite audit mempunyai peran yang sangat penting dan strategis dalam hal memelihara kredibilitas proses penyusunan laporan keuangan seperti halnya menjaga terciptanya sistem pengawasan perusahaan yang memadai serta dilaksanakannya *corporate governance*.

Hasil penelitian Mranani dan Harini (2010) menemukan pengaruh signifikan keberadaan komite audit dalam penggunaan prinsip pelaporan akuntansi yang konservatif dilihat dari tugas pengawasannya. Tetapi dalam penelitian Wardhani (2008) tidak dapat membuktikan pengaruh dari independensi komisaris dan kepemilikan manajerial terhadap tingkat



konservatisme akuntansi pada perusahaan yang diukur dengan menggunakan ukuran akrual. Sebaliknya pada penelitian Mranani dan Harini (2010) menemukan bahwa komisaris independen dan kepemilikan manajerial memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap tingkat konservatisme akuntansi dengan ukuran akrual.

Berdasarkan latar belakang tersebut serta pendapat dalam penelitian terdahulu, maka peneliti tertarik untuk melakukan pengujian kembali dengan judul **“ANALISIS HUBUNGAN MEKANISME CORPORATE GOVERNANCE TERHADAP TINGKAT KONSERVATISME AKUNTANSI PADA PERUSAHAAN BUMN Non Keuangan GO PUBLIC”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Mranani dan Harini (2010). Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya, yaitu:

1. Populasi yang digunakan adalah perusahaan BUMN yang telah *Go Public* dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia.
2. Sampel yang digunakan adalah perusahaan BUMN Non Keuangan yang telah melakukan *Go Public* dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia dengan tahun periode terupdate 2007-2011.
3. Menambah variabel independen yaitu kepemilikan institusional.
4. Proksi pengukuran keberadaan komite audit menggunakan jumlah anggota audit yang telah diatur dalam Keputusan Menteri BUMN Nomor: KEP-103/MBU/2002.

Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui ataupun membandingkan dengan penelitian sebelumnya dalam hal sampel dari karakteristik industri yang berbeda. Peneliti tertarik dengan judul ini dikarenakan judul yang masih baru dan perlu untuk dibahas serta ingin mengetahui lebih dalam hubungan mekanisme *corporate governance* terhadap tingkat konservatisme pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang telah melakukan *Go Public* dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI).

## **B. BATASAN MASALAH**

Untuk membatasi permasalahan agar cakupannya terfokus, batasan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Proksi *corporate governance* yang digunakan meliputi proporsi dewan komisaris independen, kepemilikan manajerial, kepemilikan institusional dan ukuran komite audit.
2. Periode penelitian yang digunakan adalah dari tahun 2007-2011 dengan objek penelitian yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Non Keuangan yang telah *Go Public* dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia.

## **C. RUMUSAN MASALAH**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah komisaris independen berpengaruh positif terhadap tingkat konservatisme akuntansi pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang *Go Public*?

2. Apakah kepemilikan manajerial oleh komisaris dan direksi berpengaruh negatif terhadap tingkat konservatisme akuntansi pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang *Go Public*?
3. Apakah kepemilikan institusional dari komisaris berpengaruh positif terhadap tingkat konservatisme akuntansi pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang *Go Public*?
4. Apakah keberadaan komite audit berpengaruh positif terhadap tingkat konservatisme akuntansi pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang *Go Public*?

#### **D. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan dalam penelitian ini meliputi:

1. Untuk mengetahui apakah komisaris independen berpengaruh positif terhadap tingkat konservatisme akuntansi pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang *Go Public*.
2. Untuk mengetahui apakah kepemilikan manajerial dari komisaris berpengaruh negatif terhadap tingkat konservatisme akuntansi pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang *Go Public*.
3. Untuk mengetahui apakah kepemilikan institusional dari komisaris berpengaruh positif terhadap tingkat konservatisme akuntansi pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang *Go Public*.

4. Untuk mengetahui apakah keberadaan komite audit akan berpengaruh positif terhadap tingkat konservatisme akuntansi pada perusahaan BUMN Non Keuangan yang *Go Public*.

## **E. MANFAAT PENELITIAN**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak, diantaranya:

### **1. Teoritis**

#### **a. Bagi penulis**

Penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai hubungan mekanisme *corporate governance* terhadap tingkat konservatisme akuntansi dengan sampel terfokus pada BUMN non keuangan yang *Go Public*.

#### **b. Bagi akademis**

Penelitian ini dapat memberikan informasi dan memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama penelitian yang berkaitan dengan mekanisme *corporate governance* dan tingkat konservatisme akuntansi dengan sampel terfokus pada BUMN non keuangan yang *Go Public*.

#### **c. Bagi penulis mendatang**

Penulis juga berharap agar penelitian ini bisa dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya sebagai konsep khususnya dibidang akuntansi keuangan dan pasar modal.

## **2. Praktis**

### **a. Bagi perusahaan BUMN**

Penelitian ini bisa menjadi masukan sekaligus acuan bagi BUMN dalam menjalankan *corporate governance* secara komprehensif sehingga dapat menetapkan standar yang lebih baik dimasa yang akan datang khususnya terkait pemilihan metode estimasi akuntansi yang konservatif dalam rangka perkembangan kinerja dan penyelarasan dengan tujuan negara.

### **b. Bagi investor dan kreditor**

Penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai mekanisme *corporate governance* terhadap tingkat konservatisme akuntansi suatu perusahaan BUMN yang telah *Go Public* dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI). Diharapkan dapat memberikan pertimbangan terkait dengan pengambilan keputusan baik keputusan pengambilan investasi, kredit maupun keputusan sejenis lainnya.