

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Agensi

Teori ini diperkenalkan oleh Jensen dan Meckling (1976). Teori keagenan merupakan teori yang menjelaskan hubungan antara pemegang saham sebagai *principal* dan manajemen sebagai *agen*. Manajemen sebagai pihak yang dikontrak oleh pemegang saham untuk bekerja demi kepentingan pemegang saham. Manajemen berwenang untuk memberikan keputusan bagi pemegang saham guna memaksimalkan keuntungan pemegang saham, sehingga manajemen harus mampu untuk memberikan tanggungjawab keputusan yang telah diambil kepada pemegang saham. Namun terkadang pihak pemegang saham memiliki tujuan yang tidak sama dengan manajemen, pemegang saham lebih mengutamakan keuntungan pribadi sedangkan manajemen mengutamakan kesejahteraan pribadi. Manajemen yang lebih mengetahui keadaan perusahaan, lebih memiliki kesempatan melakukan tindak kecurangan dalam pelaporan keuangan (Widjayanti dan Wahidawati, 2015). Perbedaan tersebut dapat menimbulkan asimetri informasi sehingga memungkinkan terjadinya suatu konflik antara pihak manajemen dengan pemegang saham.

Eisenhardt (1989) menyebutkan bahwa terdapat tiga sifat dasar dari manusia yaitu :

1. Manusia cenderung lebih memilih menghindari suatu resiko (*risk averse*)
2. Manusia lebih mementingkan diri sendiri (*self interest*)
3. Manusia cenderung mempunyai daya pikir yang terbatas menyangkut masa depan (*bounded rationally*)

Contoh perusahaan *rationality* yang melakukan asimetri informasi adalah ENRON yang merupakan perusahaan Amerika yang bergerak dibidang energi. Enron telah mengumumkan kebangkrutan pada tahun 2012, namun Enron sendiri diketahui melakukan manipulasi laporan keuangan dengan mencatat keuntungan \$600 juta padahal perusahaan mengalami kerugian. Dalam hal tersebut, pihak manajemen Enron telah bertindak secara rasional demi kepentingan dirinya sendiri. Selain menimbulkan asimetri informasi, dalam hubungan keagenan juga terdapat pemisahan antara kepemilikan yang telah menjadi milik investor dengan pihak manajemen, akibat dari pemisahan tersebut juga dapat menimbulkan suatu konflik antara pemilik dengan agen sehingga menimbulkan suatu biaya keagenan (Jao dan Pagalung, 2011).

Jensen dan Meckling (1976) mendefinisikan biaya keagenan dalam tiga jenis yaitu:

1. Biaya *Bonding* adalah biaya yang dikeluarkan untuk menjamin manajemen tidak akan berbuat suatu kecurangan terhadap pemegang saham, apabila

manajemen melakukan hal tersebut maka pihak manajemen harus memberikan ganti rugi terhadap pemegang saham.

2. Biaya monitoring adalah suatu biaya pengawasan yang dikeluarkan untuk aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh manajemen.
3. Biaya Kerugian Residual adalah suatu biaya kerugian akibat dari menurunnya nilai pasar karena adanya perbedaan kepentingan yang mempengaruhi kemakmuran pemegang saham.

Untuk meminimalkan adanya suatu asimetri informasi seperti pada kasus Enron dan biaya keagenan, maka perlu adanya tata kelola perusahaan (*Corporate Governance*) sebagai suatu pengawasan laporan keuangan. CG memiliki peran yang penting untuk mengungkapkan (*disclosure*) seluruh informasi keuangan perusahaan secara akurat dan transparan. Laporan keuangan yang akan disampaikan kepada pemegang saham harus memiliki nilai-nilai sesuai dengan SAK (Standar Akuntansi Keuangan).

2. Pengungkapan Wajib (*Mandatory Disclosure*)

Pengungkapan adalah suatu yang tidak bisa dipisahkan dari laporan keuangan, sedangkan pengungkapan secara teknis diartikan sebagai informasi dari suatu bentuk dalam statemen keuangan (Suwardjono, 2005). Terdapat dua jenis pengungkapan, yaitu pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) dan pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*). Pengungkapan wajib yaitu pengungkapan yang harus diungkapkan sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku (Suwardjono, 2005). Apabila suatu perusahaan tidak menginginkan

pengungkapan secara sukarela, maka perusahaan harus melakukan pengungkapan wajib (Nafisah, 2011).

Pengungkapan wajib memiliki tujuan yaitu sebagai pemenuh atas kebutuhan informasi dalam penggunaan laporan keuangan, serta memastikan kualitas kinerja dalam pengendalian telah sesuai standar akuntansi yang berlaku (Adina dan Ion, 2008). Indonesia sendiri memiliki aturan tentang pengungkapan wajib yang diatur oleh Bapepam-LK yang ada dalam peraturan No.VIII.G.7 tentang pedoman penyajian laporan keuangan dan tentang pedoman penyajian dan pengungkapan laporan Keuangan Emiten dan Perusahaan Publik yang ditetapkan oleh Ketua Bapepam-LK No. Kep-554/BL/2010.

3. *Corporate Governance*

Menurut FCGI (2001), CG yaitu seperangkat aturan yang mengatur hubungan pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, pemegang saham, pemerintah, karyawan maupun pemegang kepentingan internal dan eksternal yang memiliki kaitan dengan hak-hak serta kewajiban mereka atau dengan kata lain sistem pengendali perusahaan. CG juga didefinisikan sebagai suatu sistem yang digunakan khususnya untuk pengendalian internal pada perusahaan, dimana perusahaan tersebut telah menetapkan tujuan dalam pengelolaan resiko untuk pemenuhan tujuan bisnis melalui pengamanan asset dan sebagai peningkatan nilai investasi jangka panjang bagi pemegang saham (Istiqomah dan Pujiati, 2015).

Berdasarkan definisi di atas, maka CG merupakan sistem atau struktur yang baik digunakan untuk pengelolaan dan pengendalian perusahaan yang bertujuan sebagai alat yang digunakan untuk meningkatkan nilai pemegang saham dan membantu pihak-pihak yang berkepentingan. Menurut FCGI (2001), CG mempunyai empat unsur penting, empat unsure tersebut yaitu:

- a. Transparansi, adalah suatu keterbukaan atas informasi yang harus diungkapkan sejalan dengan pembukuan dan bersifat relevan, adil, tepat waktu serta efisien dan terbuka dalam pengambilan keputusan.
- b. Akuntabilitas, adalah suatu tindakan yang harus dilakukan oleh anggota dewan direksi demi kepentingan perusahaan yang penilaian bersifat independen dan mempunyai akses yang akurat, relevan dan tepat waktu.
- c. Pertanggungjawaban adalah memberikan suatu jaminan atas hak-hak pihak yang berkepentingan untuk memastikan kesesuaian (kepatuhan) di dalam pengelolaan perusahaan, hal ini sangat penting bagi kegiatan operasional perusahaan dalam kaitannya dengan pemenuhan undang-undang yang telah diatur.
- d. Keadilan yaitu menjamin perlindungan hak-hak para pemegang saham, termasuk hak-hak pemegang saham minoritas dan parapemegang saham asing, serta menjamin terlaksananya komitmen dengan para investor.

Sesuai dengan empat unsur yang mendasari penerapan CG tersebut, transparansi adalah salah satu prinsip yang penting bagi *stakeholder*. Sutedi (2012) menjelaskan, terdapat dua unsur CG yaitu unsur internal (berasal dari

dalam perusahaan) dan unsure eksternal (berasal dari luar perusahaan), unsur internal itu sendiri terdiri dari dewan komisaris, komite audit serta struktur kepemilikan, sedangkan mekanisme eksternal lebih condong kepada pengendalian perusahaan serta system hukum yang berlaku. Indonesia sendirimenganut *two tiers system* (sistem dua tingkat), maksudnya perusahaan memiliki dua badan terpisah, yaitu dewan pengawas (dewan komisaris) dan dewan manajemen (dewan direksi). Inti dari CG di Indonesia adalah para dewan komisaris (FCGI, 2001).

4. Mekanisme *Corporate Governance*

a. Jumlah Anggota Dewan Komisaris

Dewan Komisaris adalah inti dari CG Indonesia karena mempunyai tugas utama sebagai pengawas dan pemberi evaluasi atas kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan oleh dewan direksi serta memberi nasehat kepada dewan direksi (Muntoro, 2005). Dewan komisaris diberikan wewenang atas pengawasan kualitas informasi yang terdapat dalam laporan keuangan (Nasution dan Setiawan, 2007). Menurut FCGI (2001), ada dua sistem yang memiliki kaitan dengan struktur dewan dalam perusahaan yaitu *one tiers system* (sistem satu tingkat) dan *two tiers system* (system dua tingkat). *One tiers system* yaitu perusahaan memiliki satu dewan direksi yang merupakan gabungan dari manajer dan direktur independen, sedangkan *two tiers system* (sistem dua tingkat) yaitu perusahaan memiliki dua badan yang terpisah, yaitu dewan komisaris dan dewan direksi. Sesuai Undang-undang

Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas disebutkan bahwa jumlah minimal anggota dewan komisaris adalah satu orang.

Dewan Komisaris dengan jumlah yang banyak akan lebih efektif dibandingkan dengan jumlah dewan komisaris yang lebih sedikit. Hal ini menyebabkan aktivitas dalam pengendalian serta pengawasan terhadap manajemen semakin baik (Dalton et al., 1999). Jumlah dewan komisaris yang banyak juga mencegah adanya suatu kecurangan (Rahmawati dan Sutiyok, 2014). Dewan komisaris tidak diperbolehkan terlibat langsung dalam tugas-tugas manajemen dan tidak boleh ikut berperan dalam transaksi-transaksi dengan pihak ketiga. Anggota dewan komisaris diangkat dan diganti dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) (FCGI, 2001).

b. Persentase Kehadiran Rapat Dewan Komisaris

Rapat dewan komisaris menunjukkan bahwa, dalam pengambilan keputusan perusahaan dilakukan secara musyawarah dan bukan secara individual, serta dapat memudahkan dalam pengambilan keputusan (Rahmawati dan Sutiyok, 2014). Pedoman Umum CG yang dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG, 2006) mengungkapkan bahwa tugas dari dewan komisaris adalah bertanggungjawab dalam pengawasan secara kolektif dan memberikan nasihat kepada dewan direksi serta melakukan pengawasan kepada perusahaan tentang pelaksanaan CG. Namun, dewan komisaris tidak diijinkan berperan dalam pengambilan keputusan operasional. Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik

Negara Nomor: Per01/MBU/2011 menyebutkan bahwa, rapat dewan komisaris harus diadakan secara berkala, minimal sekali dalam setiap bulan, dan dalam rapat tersebut dewan komisaris dapat mengundang direksi

c. Proporsi Komisaris Independen

Independensi profesional merupakan bentuk sikap mental yang tidak mudah untuk dikendalikan karena memiliki hubungan dengan integritas seseorang. Integritas independensi seseorang lebih ditentukan oleh apa yang diyakininya dan dilaksanakannya dalam kenyataan (*in fact*) dan bukan keadaan yang hanya bersifat semu (*in appearance*) (FCGI, 2006). Komisaris independen adalah anggota dewan yang tidak memiliki hubungan dengan direksi, anggota dewan komisaris lainnya, dan pemegang saham (mayoritas) serta tidak memiliki hubungan bisnis atau kontrak dengan perusahaan lainnya (FCGI, 2001).

Berdasarkan atas pedoman dari *Good Corporate Governance* Indonesia (2006), komisaris independen harus mampu memberikan suatu jaminan supaya dalam proses mekanisme pengawasan dapat berjalan secara efektif tanpa melanggar undang-undang yang berlaku. Keberadaan Komisaris Independen telah diatur Bursa Efek Jakarta melalui peraturan BEJ tanggal 1 Juli 2000. Dalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa perusahaan yang listed di Bursa harus mempunyai komisaris independen yang secara proporsional sama dengan jumlah saham yang dimiliki pemegang saham yang minoritas. Minimal jumlah komisaris independen

dalam peraturan tersebut yaitu 30% dari seluruh anggota Dewan Komisaris (FCGI,2001).

d. Jumlah Anggota Komite Audit

Menurut Arifani (2013), Komite audit memiliki tugas yaitu bertanggungjawab dalam mengawasi laporan keuangan, mengawasi audit internal maupun system pengendalian audit internal tersebut. Komite audit juga membantu dan memberikan pendapat kepada dewan komisaris bahwa laporan keuangan sudah disajikan secara wajar dan sesuai prinsip akuntansi berlaku umum (Istiqomah dan Pujiati, 2015). Komite audit bertugas secara terpisah dengan dewan komisaris dalam kaitannya dengan pemenuhan tanggung jawab dalam memberikan pengawasan secara keseluruhan. Disini, komite audit berwenang dalam pelaksanaan dan pengesahan penyelidikan yang berkaitan dengan masalah-masalah mengenai pertanggungjawaban (FCGI, 2001).

Menurut FCGI 2001, terdapat 3 pertanggungjawaban komite audit pada laporan keuangan yaitu :

1. Memberikan kepastian laporan keuangan yang dibuat manajemen telah menggambarkan kondisi keuangan.
2. Memberikan kepastian laporan keuangan yang dibuat manajemen telah menggambarkan hasil usahanya.
3. Memberikan kepastian laporan keuangan yang dibuat manajemen telah menggambarkan rencana dan komitmen jangka panjang.

Sesuai dengan peraturan Bapepam-LK Nomor: KEP-643/BL/2012, anggota komite audit sekurang-kurangnya terdiri dari tiga orang anggota yang berasal dari komisaris independen dan pihak dari luar emiten atau perusahaan publik. Komite audit diketuai oleh komisaris independen pihak perusahaan, sedangkan anggota lain merupakan pihak dari luar yang wajib memahami laporan keuangan dan memiliki kemampuan di bidang akuntansi atau keuangan.

B. Pengembangan hipotesis dan Penelitian Terdahulu

1. Jumlah Anggota Dewan Komisaris dan Tingkat Kepatuhan

Mandatory Disclosure

Dewan komisaris adalah sebagai pengawas dan memberikan nilai atas pelaksanaan kebijakan perusahaan serta mengungkapkan pendapatnya kepada dewan direksi dalam pengambilan keputusan. Menurut Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, menyatakan bahwa jumlah minimal anggota dewan komisaris adalah 1 orang. Apabila suatu perusahaan memiliki dewan komisaris yang sedikit maka proses pengawasan cenderung tidak maksimal. Pengawasan yang tidak maksimal berakibat pada rendahnya tingkat pengungkapan wajib. Anggota dewan komisaris dengan jumlah yang banyak dapat mengurangi tingkat kecurangan yang dilakukan oleh pihak manajemen serta pengawasan kepada pihak manajemen semakin tinggi sehingga berdampak pada tingkat pengungkapan perusahaan.

Dugaan tersebut sesuai penelitian Nafisah (2011) yang meneliti dengan jumlah sampel 65 BUMN yang terdaftar di BEI tahun 2005 sampai 2009. Hasil penelitian menyebutkan bahwa terdapat pengaruh positif jumlah anggota dewan komisaris terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure* IFRS. Anggota dewan komisaris memiliki peran sebagai pengawas dalam kebijakan perusahaan, apabila jumlah anggota dewan komisaris semakin besar maka pengungkapan informasi perusahaan semakin akurat dan lengkap dan tingkat kecurangan akan menurun. Penelitian tersebut juga didukung penelitian Supriyono *et al.* (2014) dan Rahmawati dan Sutyok (2014) yang menunjukkan terdapat pengaruh jumlah dewan komisaris terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure*. Semakin besar jumlah anggota dewan komisaris akan memudahkan dalam pengawasan dan mengendalikan kegiatan manajemen dan *monitoring* kinerja. Berdasarkan dari penjelasan tersebut, maka peneliti menurunkan hipotesis berupa:

H1: Jumlah anggota dewan komisaris berpengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure*

2. Persentase Kehadiran Rapat Dewan Komisaris dan Tingkat Kepatuhan *Mandatory Disclosure*

Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: Per 01/MBU/2011 menyebutkan dewan komisaris memiliki tanggungjawab melakukan pengawasan atas kebijakan perusahaan, jalannya perusahaan

pada umumnya, serta memberikan nasihat kepada direksi. Kinerja dewan komisaris dapat dicerminkan melalui rapat yang akan diadakan secara berkala, sekurang-kurangnya sekali dalam setiap bulan, dan dalam rapat tersebut dewan komisaris dapat mengundang direksi.

Dalam teori agensi, manajemen adalah pihak yang berwenang untuk memberikan keputusan bagi pemegang saham guna memaksimalkan keuntungan pemegang saham, sehingga manajemen harus mampu untuk memberikan tanggungjawab keputusan yang telah diambil kepada pemegang saham. Namun terkadang pemegang saham dan manajemen memiliki tujuan yang berbeda. Hal tersebut mengakibatkan terjadinya asimetri informasi. Untuk menghindari adanya asimetri informasi dewan komisaris harus melakukan rapat, seringkali rapat diadakan dapat mengurangi asimetri informasi sehingga dewan komisaris dapat meningkatkan pengawasan agar manajemen mampu untuk mencapai tujuan yang diinginkan pemegang saham.

Penelitian Rahmawati dan Sutiyok (2014) menyebutkan terdapat pengaruh rapat dewan komisaris terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure* IFRS. Investor harus diberikan suatu keyakinan bahwa perusahaan tidak akan melakukan suatu kecurangan yaitu seperti penyalahgunaan dana investasi, untuk itu agar investor merasa yakin, rapat dewan komisaris harus rutin untuk dilakukan agar pihak manajemen dapat terpantau dengan maksimal. Semakin seringnya rapat diadakan, dapat meningkatkan pengawasan terhadap kinerja manajemen

terkait kebijakan perusahaan. Hal ini sejalan dengan penelitian Suhardjanto dan Dewi (2011) yang menunjukkan bahwa, pertemuan yang sering diadakan oleh dewan komisaris akan meningkatkan kepatuhan pengungkapan. Berdasarkan dari penjelasan tersebut, maka peneliti menurunkan hipotesis berupa:

H2: Persentase kehadiran rapat dewan komisaris berpengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure*

3. Proporsi Komisaris Independen dan Tingkat Kepatuhan *Mandatory Disclosure*

Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: Per01/MBU/2011 menyebutkan dalam komposisi dewan komisaris, minimal 20% merupakan anggota dewan komisaris independen yang telah ditetapkan dalam keputusan pengangkatannya. Komisaris independen merupakan pihak yang berasal dari luar perusahaan (Suhardjanto dan Afni, 2009 dalam Prawinandi *et al.*, 2012). Dalam FCGI (2011), Komisaris independen dalam suatu perusahaan minimal yaitu 30% dari seluruh anggota dewan komisaris.

Semakin besarnya proporsi dewan komisaris independen dalam perusahaan, menjadikan pelaksanaan *monitoring* oleh dewan akan semakin berkualitas, dan apabila semakin banyaknya pihak independen dalam perusahaan yang memberikan pendapatnya, penyajian pelaporan keuangan akan semakin transparan. Transparansi sangat diperlukan untuk laporan keuangan karena menghindari adanya ketidakseimbangan

informasi (asimetri informasi) yang diperoleh pemegang saham. Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Prawinandi *et al.* (2012) yang menunjukkan bahwa, proporsi komisaris independen berpengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan pengungkapan wajib IFRS.

Penelitian tersebut juga didukung oleh hasil dari Istiqomah & Pujiati (2015) dan Fauziah (2015) pada perusahaan manufaktur yang go publik di BEI bahwa proporsi komisaris independen mempunyai pengaruh terhadap tingkat kepatuhan pengungkapan wajib IFRS. Semakin besar proporsi komisaris independen diharapkan pengungkapan wajib semakin tinggi. Berdasarkan dari penjelasan tersebut, maka peneliti menurunkan hipotesis berupa:

H3: Proporsi komisaris independen berpengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure*

4. Jumlah Anggota Komite Audit dan Tingkat Kepatuhan *Mandatory Disclosure*

Suatu perusahaan agar mampu untuk menjalankan fungsi di tengah lingkup bisnis secara keseluruhan, perlu adanya suatu pembentukan komite-komite yang dibentuk oleh dewan komisaris, sehingga diharapkan mampu untuk membantu dewan komisaris dalam menjalankan tugasnya, diantaranya yaitu komite audit (FCGI, 2001). Komite audit bertugas membantu dan memberikan pendapat kepada dewan komisaris bahwa laporan keuangan sudah disajikan secara wajar dan sesuai prinsip akuntansi berlaku umum (Istiqomah dan Pujiati, 2015).

Jumlah anggota komite audit memiliki peran yang sangat penting dalam mempengaruhi laporan keuangan perusahaan yang merupakan informasi penting yang tersedia di publik dan dapat digunakan investor untuk menilai perusahaan. Investor sebagai pihak luar tidak bisa mengamati kualitas informasi perusahaan secara langsung, oleh sebab itu persepsi kinerja audit akan mempengaruhi penilaian investor terhadap kualitas laporan keuangan perusahaan. Dalam pelaksanaan tugasnya komite audit menyediakan komunikasi formal antara manajemen, dewan, auditor eksternal dan internal.

Adanya komunikasi tersebut akan menjamin proses audit berjalan dengan baik sehingga investor percaya terhadap laporan keuangan yang diungkapkan dan hasil dari laporan keuangan perusahaan semakin transparan, oleh sebab itu semakin besarnya jumlah komite audit maka semakin mempengaruhi tingkat kepatuhan *mandatory disclosure*.

Hal tersebut sesuai dengan penelitian Pitasari dan Septiani (2014) yang menunjukkan bahwa jumlah komite audit memiliki pengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure* IFRS. Penelitian tersebut juga didukung oleh Gunawan dan Hendrawati (2016) bahwa jumlah komite audit berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure* IFRS. Semakin besar jumlah anggota komite audit, tingkat kecurangan akan semakin kecil dan pengawasan akan semakin lebih meningkat sehingga laporan keuangan menjadi berkualitas. Berdasarkan dari penjelasan tersebut, maka peneliti menurunkan hipotesis berupa:

H4: Jumlah komite audit berpengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan *mandatory disclosure*

5. Model Penelitian

