

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Laporan keuangan merupakan bentuk penyajian terhadap posisi keuangan dan performa finansial yang terstruktur dalam suatu entitas. Oleh karena itu untuk setiap transaksi atau aktivitas yang perlu disajikan dalam laporan keuangan sehingga menginformasikan posisi keuangan, performa finansial, dan arus kas dalam entitas yang dapat memberikan manfaat pada pihak berkepentingan yang menggunakan informasi laporan tahunan dalam membuat pertimbangan keuangan. Pada PSAK 1 berisi tentang persyaratan dan struktur yang perlu diperhatikan dalam penyajian laporan keuangan. Standar tersebut perlu untuk dipatuhi perusahaan dalam menerbitkan saham di bursa efek atau melakukan IPO (*Initial Public Offering*). Perusahaan perlu untuk memenuhi standar penyajian laporan keuangan sehingga pihak yang berkepentingan dapat lebih mudah untuk dipahami. Berdasarkan Kayo (2013) untuk melakukan IPO maka perusahaan perlu untuk memenuhi beberapa persyaratan yang ada, salah satunya adalah laporan keuangan perusahaan telah diaudit dalam 3 tahun buku kebelakang dimana terdapat ketentuan untuk laporan yang telah diaudit dalam 2 tahun terakhir dan laporan audit pada tahun terakhir mendapatkan pendapat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Proses *auditing* dalam laporan keuangan diharapkan dapat mematuhi sesuai standar yang berlaku. Proses audit dilakukan dengan melakukan evaluasi dan pemeriksaan terhadap laporan keuangan perusahaan, dimana auditor akan memastikan keakuratan dan tanggung jawab keuangan perusahaan. Adanya audit membantu perusahaan dalam mendeteksi kesalahan yang mungkin dapat terjadi baik dari kesengajaan maupun tidak. Hasil akhir dari *auditing* adalah pemberian opini dari auditor terhadap laporan keuangan perusahaan. Pemberian opini ini merupakan bentuk penilaian dari auditor yang dibentuk berdasarkan standar yang ada.

Persyaratan yang dimiliki BEI membuat perusahaan mempunyai tanggung jawab menyajikan laporan keuangan setelah melalui proses audit. Berdasarkan hal tersebut, membuat laporan keuangan memiliki manfaat terhadap pihak internal dari

perusahaan tetapi juga untuk pihak pemegang saham serta kreditor. Kepentingan dari pihak eksternal ini terlihat ketika perusahaan membutuhkan dana tambahan seperti modal dari para investor, pinjaman dana dari bank atau kreditor, dan berbagai jenis lainnya. Laporan yang dibentuk oleh pihak internal perusahaan tidak akan dipercaya secara langsung informasi yang terdapat didalamnya oleh pihak eksternal. Peran auditor dalam memberikan *auditing* terhadap laporan keuangan yang dibuat manajemen diharapkan menjadi peningkat kepercayaan untuk pihak eksternal dengan pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan (Yanti, 2017). Untuk itu pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor harus dengan menjunjung tinggi independensi dan melihat secara objektif.

Perusahaan dalam menyajikan laporan keuangan terdapat konflik yang terjadi diantara manajemen dengan publik. Masalah ini dikenal dengan konflik kepentingan, dimana ketika perusahaan memiliki berbagai kepentingan sehingga dapat mendistorsi atau mengabaikan tindakan yang lain. Konflik kepentingan ini terdapat berbagai macam bentuk seperti ketika terdapat transaksi yang dilakukan oleh perusahaan namun dalam transaksi tersebut terdapat kesepakatan yang ternyata menguntungkan pengelola perusahaan, kepentingan keluarga juga dapat menjadi konflik kepentingan dalam perusahaan seperti ketika terdapat anggota keluarga yang diberikan pekerjaan dengan mudah di perusahaan ataupun dalam transaksi yang dilakukan, selain itu juga dapat melibatkan teman yang melakukan bisnis secara bersama sehingga memberikan berbagai keuntungan dalam bisnisnya, dan berbagai macam lainnya. Dalam hal ini auditor dianggap harus dapat menjembatani benturan kepentingan yang mungkin terjadi antara pihak manajemen (agen) yang berlaku sebagai pengelola perusahaan dengan pihak pemegang saham (prinsipal).

Profesi sebagai seorang auditor harus memiliki independensi yang tinggi dalam setiap penugasan yang dikerjakan. Tujuan utama dalam audit merupakan pemberian pendapat pada laporan keuangan perusahaan terhadap pihak eksternal, dimana laporan keuangan harus mencerminkan fakta dari keadaan terhadap posisi keuangan suatu perusahaan. Sikap mempertahankan independensi oleh auditor dapat menunjukkan bahwa dalam setiap penugasan dilakukan secara obyektif. Oleh sebab pentingnya opini dari seorang auditor bagi pihak eksternal dalam keputusan bisnisnya, maka dengan bersikap independen diharapkan opini yang dihasilkan oleh

auditor tidak akan dipengaruhi dari pihak manapun baik dari hubungan atau berbagai hal lainnya, sehingga tidak memberikan opini yang bias atas laporan keuangan perusahaan.

Independensi dalam diri seorang auditor eksternal terkadang masih diragukan karena beberapa sebab. Keraguan ini ada ketika terdapat beberapa perusahaan yang dengan tujuan untuk mendapatkan opini dan penilaian audit yang baik melalui menjaga hubungan dengan auditor maupun Kantor Akuntan Publik (KAP). Hal lainnya yang menimbulkan keraguan adalah KAP terkadang memiliki biaya audit yang dibawah harga pasar sehingga untuk menutupi kekurangannya mereka menyediakan beberapa layanan non-audit, seperti jasa konsultasi, jasa penasihat pajak, dan jasa asesasi. Dengan adanya layanan non-audit ini membuat secara tidak langsung KAP memiliki kepentingan komersial untuk dilindungi. Melihat hal tersebut muncul kekhawatiran dari pihak eksternal akan kepentingan auditor untuk memberikan opini yang independen dengan kepentingan komersial KAP dapat berbenturan.

Pada 30 Juli 2002 terdapat hukum baru di Amerika yang disebut dengan *SOX Act*. Hukum ini dibuat dengan tujuan untuk melindungi pemegang saham dengan memperkuat pengungkapan perusahaan menjadi lebih andal dan akurat. Latar belakang diterbitkannya hukum ini diakibatkan oleh kejadian yang terjadi pada skandal akuntansi yang terbilang cukup besar, salah satunya adalah kasus Enron, dimana perusahaan tersebut melakukan penipuan pada pemegang saham dengan menaikkan harga saham. Dalam *cnn.com* yang menjadi pokok perhatian pada kasus Enron adalah ketika terlihat ada keterlibatan dari Arthur Andersen sebagai KAP yang memberikan jasa layanan audit. Ini kemudian membuat publik menjadi meragukan kualitas penyajian laporan keuangan oleh perusahaan. Keterlibatan *fraud* dalam kasus Enron menunjukkan bahwa auditor gagal dalam mempertahankan independensinya.

SOX Act yang telah diterbitkan kemudian membuat banyak negara melakukan perusbahan terhadap aturan pengawasan KAP dengan menetapkan pergantian auditor dan KAP secara mandatory. Peraturan mengenai pergantian auditor ini juga diterapkan di Indonesia. Diawali dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 423/KMK.06/2002 tentang memberikan jasa akuntan

publik, berlanjut dengan dibentuknya Peraturan Menteri Keuangan No. 17/PMK.01/2008. Keduanya memuat mengenai batasan penggunaan jasa audit untuk dari seoran auditor dan KAP. Pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 17/PMK.01/2008, pasal 2 ayat (1) menegaskan bahwa dalam memberikan layanan auditing untuk laporan entitas, bagi KAP dibatasi masanya adalah enam tahun secara konsekutif sedangkan terhadap auditor paling lama adalah tiga tahun buku secara konsekutif. Bagi auditor dapat memberikan kembali jasa auditnya setelah 1 (satu) tahun buku berhenti memberikan jasanya terhadap perusahaan yang sama. Pemerintah kemudian memperbarui kembali aturan tersebut pada tahun 2015. Diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 20 Tahun 2015 tentang praktik akuntan publik, yang dimana berbeda dengan peraturan sebelumnya. Peraturan tersebut mengatur mengenai jasa audit bagi akuntan publik diubah dari yang sebelumnya 3 (tiga) tahun buku berturut-turut menjadi 5 (lima) tahun buku berturut-turut. Sementara aturan mengenai pembatasan untuk KAP tidak ada lagi. Untuk Akuntan Publik (AP) dapat kembali memberikan layanan auditnya bagi perusahaan yang sama 2 (dua) tahun buku berturut-turut.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mengeluarkan aturan akan pembatasan jasa audit untuk akuntan publik dan KAP tetapi dalam kegiatan jasa keuangan. Peraturan ini adalah POJK No.13/POJK.03/2017, dimana entitas yang melakukan kegiatan pada sektor jasa keuangan wajib untuk membatasi penggunaan dari jasa audit untuk laporan yang disajikan perusahaan oleh akuntan publik paling lama 3 (tiga) tahun buku berturut-turut. Pembatasan penggunaan jasa audit dari KAP melihat kembali dari evaluasi yang telah dilakukan oleh komite audit akan potensi risiko yang dapat timbul apabila menggunakan KAP yang sama secara konsekutif dalam periode yang lama.

Pergantian terhadap auditor dapat terjadi diakibatkan oleh hal lainnya, seperti pergantian manajemen dimana perusahaan mengambil keputusan untuk melakukan pergantian terhadap direksi perusahaan atau dari pihak manajemen sendiri yang mengundurkan diri. Menurut Sangkala (2007) perubahan dalam struktur manajemen merupakan teknik yang dipakai oleh perusahaan dalam menciptakan dan mendukung suatu perusahaan dalam organisasi. Pergantian manajemen terjadi melalui keputusan yang diambil dalam rapat umum pemegang saham.

Perubahan yang terjadi pada baik pada direktur maupun *Chief Executive Officer* (CEO) akan membawa dampak pada aktivitas perusahaan. Dampak yang ditimbulkan adalah terdapat kemungkinan untuk terjadinya perubahan pada kebijakan yang diterapkan perusahaan. Kebijakan yang dimaksud dapat merupakan bidang akuntansi, keuangan, termasuk juga pada pemilihan auditor. Pergantian auditor dapat disebabkan juga oleh komite audit sebab dalam salah satu wewenang yang dimiliki oleh komite audit sesuai dengan POJK No. 13 Tahun 2017 adalah melakukan evaluasi terhadap pemilihan eksternal audit dimana memperhatikan independensi, objektivitas, serta membuat rekomendasi. Faktor lain yang mendorong terjadi pergantian auditor dapat disebabkan oleh opini *going concern*, yaitu opini diberikan oleh auditor dengan menyertakan paragraf penjelasan terhadap pertimbangan yang dilakukan oleh auditor setelah menilai terdapat ketidakmampuan akan kelangsungan hidup entitas untuk menjalankan operasinya di masa mendatang (Sudarno, 2012). Opini yang diberikan oleh auditor dengan adanya *going concern* dapat memungkinkan manajemen melakukan pergantian terhadap auditor untuk mendapatkan opini yang bisa menunjang nilai perusahaan.

Pergantian auditor adalah pertukaran terhadap auditor yang melakukan penugasan atau memberikan jasa audit untuk perusahaan. Perusahaan dapat mengambil tindakan untuk melakukan pergantian auditor karena keinginan sendiri (*voluntary*) atau disebabkan oleh peraturan yang telah membatasi pemberian jasa audit (*mandatory*). Semakin berkembangnya jaman maka akan mengakibatkan pada jumlah auditor yang juga ikut bertambah. Jumlah auditor yang semakin bertambah akan membuat adanya persaingan yang tinggi antar auditor baik dalam mencari dan mempertahankan klien yang akan menggunakan jasa audit. Pada sisi lainnya perusahaan memiliki kebebasan dalam memilih menggunakan jasa auditor. Pergantian auditor secara *voluntary* mengakibatkan menarik untuk menjadi pembahasan faktor apa saja yang membuat perusahaan mengambil tindakan tersebut (Supriyanto & Cristina, 2021).

Di Indonesia terdapat kasus pada PT Sunprima Nusantara Pembiayaan (SNP Finance) mengenai kesalahan audit. Dirujuk dari (www.liputan6.com, Nurmayanti, 2018) kasus tersebut melibatkan KAP *big 4* dengan pemeriksaan yang dilaksanakan oleh akuntan publik memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hasil

audit yang telah diberikan digunakan oleh SNP Finance untuk melakukan pinjaman pada bank kemudian melakukan penerbitan *Medium Term Note* (MTN). OJK kemudian melakukan pemeriksaan pada laporan keuangan SNP Finance dan menemukan bahwa perusahaan dalam penyajian laporan keuangan terdapat indikasi tidak menunjukkan sesuai dengan kondisi finansial yang sebenarnya, ini kemudian mengakibatkan kerugian pada banyak pihak. Hasil dari pemeriksaan tersebut menunjukkan bahwa kredit dan MTN SNP Finance terdapat kemungkinan untuk menjadi kredit yang bermasalah. Pemeriksaan tersebut dilakukan oleh OJK setelah melihat terdapat perbedaan angka antara SNP Finance dengan Bank Mandiri pada tahun 2017. Permasalahan tersebut kemudian membuat SNP Finance mengajukan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) atas kewajibannya yang sebesar kurang lebih Rp 4,07 triliun. Pemberian opini WTP oleh akuntan publik tersebut dilakukan tanpa memperoleh bukti yang memadai dan memperhatikan salah saji maka menunjukkan ketidaksesuaian dengan Standar Audit (SA) 700, dimana opini yang diberikan oleh auditor harus dibentuk dengan auditor memiliki evaluasi yang cukup pada seluruh bagian laporan keuangan bebas dan telah bebas dari kesalahan penyajian material baik disebabkan oleh kecurangan maupun kesalahan.

Pemeriksaan yang dilakukan OJK, memberikan penilaian terhadap akuntan publik yang memberikan jasa audit pada SNP Finance telah melanggar POJK No. 13/2017, dimana mereka terbukti memberikan pendapat terhadap laporan SNP Finance tanpa memperhatikan kondisi finansial yang dimiliki perusahaan sebenarnya. Hal tersebut menyebabkan kerugian yang besar terhadap industri pada sektor jasa keuangan dan publik yang diakibatkan oleh opini akuntan publik terhadap Laporan Keuangan Tahunan Audit (LKTA) SNP Finance, serta mengakibatkan timbulnya ketidakpercayaan pada perusahaan yang memberikan jasa keuangan oleh masyarakat. Pusat Pembinaan Profesi Keuangan (PPPK) membuat evaluasi atas topik persoalan lalu menarik sebuah kesimpulan yang menyatakan adanya wujud tindakan yang tidak sesuai dengan standar pada laporan yang disajikan SNP Finance pada periode 2012 hingga 2016. OJK menilai dalam pemeriksaan bahwa KAP dinyatakan memiliki pengendalian yang lemah dikarenakan masih belum melakukan tindakan preventif terhadap ancaman kedekatan. Hubungan cukup lama dalam perikatan auditor dan klien yang sama

untuk satu periode, sehingga Kementerian Keuangan menilai hal tersebut berdampak dengan berkurangnya skeptisme profesional.

Pada tahun 2018 dirujuk dari (www.cnbcindonesia.com, Banjarnahor, 2018) terjadi kasus yang melibatkan Bank Bukopin karena melakukan modifikasi atau memperindah laporan keuangan perusahaan dengan tujuan agar kinerja perusahaan terlihat meningkat. Perubahan yang dilakukan pada laporan Bank Bukopin terletak pada data mengenai kartu kredit. Perubahan telah dilakukan selama bertahun-tahun yang mengakibatkan posisi kredit dan pendapatan yang berasal dari komisi Bukopin bertambah dengan tidak wajar. Data mengenai kartu kredit yang telah dimodifikasi oleh perusahaan tidaklah sedikit, hingga mencapai lebih dari 100.000 kartu.

Masalah pada Bukopin tersebut menjadi perhatian setelah terungkap karena selama bertahun-tahun lolos dari berbagai pengawasan dan audit. Masalah ini lolos dari audit internal Bukopin, Kantor Akuntan Publik (KAP) dimana sebagai pihak independen, Bank Indonesia yang bertindak sebagai otoritas dalam sistem pembayaran terkait kartu kredit, dan OJK yang merupakan lembaga bertanggungjawab atas pengawasan dalam sektor keuangan. Auditor eksternal Bukopin adalah KAP Purwantono, Sungkoro, dan Surja dimana merupakan afiliasi *Big Four* auditor internasional Ernst & Young. Kasus tersebut akhirnya membuat Bukopin harus melakukan perbaikan pada laporan tahun 2015 hingga 2017 (finance.detik.com, Rachman, 2018). Revisi dilakukan terhadap laba bersih yang dicatatkan terutama pada 2016 sebesar Rp 1,08 triliun tetapi pada tahun 2017 hanya tercatat sebesar Rp 183,53 miliar yang sebagian besar merupakan bagian dari pendapatan dari provisi dan komisi dari kartu kredit. Pencatatan atas pendapatan yang tidak wajar tersebut pertama kali ditemukan pada laporan tahunan 2017. Akibat dari lolosnya kasus tersebut dari pengawasan yang dilakukan oleh KAP Purwantoro dan rekan pada tahun 2017 membuat perusahaan melakukan pergantian auditor menjadi KAP Amir Abadi Jusuf, Aryanto, Mawar, dan rekan pada tahun 2018. Pergantian dilakukan karena KAP sebelumnya dianggap tidak dapat mendeteksi kesalahan ataupun kecurangan yang terjadi pada pencatatan penerimaan kartu kredit.

Kasus yang menimpa PT Asuransi Jiwasraya menjadi perbincangan umum karena mengalami tekanan likuiditas yang mengakibatkan ekuitas yang dimiliki perseroan tercatat memiliki nominal negatif Rp 23,92 triliun pada 2019. Jiwasraya mulai menjadi perhatian publik semenjak terjadi gagal bayar produk *saving plan* pada tahun 2018. BPK melakukan pemeriksaan atas kasus tersebut kemudian memberikan penilaian bahwa terdapat potensi kerugian yang akan dialami negara sebesar Rp 16,8 triliun. Hasil perhitungan kerugian tersebut diperoleh dari penyelidikan yang dilakukan atas berkas dari tahun 2008 sampai 2018. Dampak dari masalah tersebut membuat ketua BPK Agung Firman Sampurna memberikan rekomendasi untuk bisnis asuransi Jiwasraya dibubarkan (www.cnbcindonesia.com, Sidik, 2020). Berdasarkan informasi dari kasus tersebut terlihat bahwa tindakan yang diambil oleh Jiwasraya selama bertahun-tahun sehingga berakibat pada timbulnya kerugian negara tidak terdeteksi oleh pengawasan yang dilakukan oleh auditor. Pada tahun 2016 terjadi perubahan auditor oleh Jiwasraya yang beralih ke *Pricewaterhouse Coopers* (PWC). Pergantian auditor kemudian menghasilkan perbedaan opini pada tahun 2017 terhadap laporan keuangan perusahaan dari WTP menjadi opini tidak wajar sehingga akhirnya membuat Menteri BUMN menilai terdapat kejanggalan dalam Jiwasraya.

Kasus yang dialami oleh SNP Finance, Bukopin, dan Jiwasraya merupakan fenomena terkait dengan pergantian auditor yang disebabkan oleh adanya sifat auditor sebelumnya yang tidak independen sehingga turut berperan melakukan kecurangan yang dilakukan oleh perusahaan, serta pemberian opini yang tidak sesuai sehingga laporan keuangan perusahaan terlihat baik yang disebabkan masa perikatan terlalu lama. Penelitian ini dianggap perlu dilakukan untuk melihat kepatuhan perusahaan terhadap peraturan terkait pergantian auditor yang berlaku serta untuk mengetahui pengaruh dari beberapa faktor yang dianggap berperan dalam pergantian auditor seperti pergantian manajemen, komite audit, ukuran perusahaan, dan opini audit *going concern*. Kebaharuan dalam penelitian ini adalah menggunakan pergantian auditor yang dilihat dari individu yang bertugas dalam melakukan audit perusahaan.

Penelitian ini dilakukan melihat juga dari adanya perbedaan hasil atau *gap research* pada penelitian yang ada sebelumnya. Pada variabel Pergantian Manajemen penelitian yang dilakukan oleh Wulandari & Suputra (2018) mendapatkan hasil bahwa Pergantian Manajemen berpengaruh positif terhadap Pergantian Auditor, sementara pada penelitian yang dilakukan oleh Yunita *et al.* (2018) mendapatkan hasil bahwa Pergantian Manajemen tidak berpengaruh terhadap Pergantian Auditor. Pada variabel Komite Audit, penelitian yang dilakukan oleh Safriliana & Muawanah (2020) mendapatkan hasil bahwa Komite Audit berpengaruh terhadap Pergantian Auditor, sementara pada penelitian yang dilakukan oleh Mardasari & Triyanto (2020) mendapatkan hasil bahwa Komite Audit tidak berpengaruh terhadap Pergantian Auditor. Pada variabel Ukuran Perusahaan, penelitian yang dilakukan oleh Maryani *et al.* (2017) mendapatkan hasil bahwa Ukuran Perusahaan tidak berpengaruh terhadap Pergantian Auditor, sementara pada penelitian yang dilakukan oleh Pratiwi & Muliarta RM (2019) mendapatkan hasil bahwa Ukuran Perusahaan berpengaruh terhadap Pergantian Auditor. Variabel Opini Audit Going Concern, penelitian yang dilakukan oleh Fenadi (2019) mendapatkan hasil bahwa Opini Audit Going Concern berpengaruh terhadap Pergantian Auditor, sementara pada penelitian yang dilakukan oleh Antoni *et al.* (2018) mendapatkan hasil bahwa Opini Audit Going Concern tidak berpengaruh terhadap Pergantian Auditor. Berdasarkan fenomena dan *gap research* yang ada di atas, maka penelitian ini dilakukan.

I.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ditampilkan, maka peneliti menyusun rumusan masalah:

1. Apakah pergantian manajemen berpengaruh terhadap kemungkinan terjadinya pergantian auditor?
2. Apakah komite audit berpengaruh terhadap kemungkinan terjadinya pergantian auditor?
3. Apakah ukuran perusahaan berpengaruh terhadap kemungkinan terjadinya pergantian auditor?

4. Apakah opini audit *going concern* berpengaruh terhadap kemungkinan terjadinya pergantian auditor?

I.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini adalah membuktikan:

1. Pengaruh dari pergantian manajemen terhadap pergantian auditor
2. Pengaruh dari komite audit terhadap pergantian auditor
3. Pengaruh dari ukuran perusahaan terhadap pergantian auditor
4. Pengaruh dari opini audit *going concern* terhadap pergantian auditor

I.4. Manfaat Hasil Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Riset ini diharapkan bisa memberikan partisipasi untuk ilmu pengetahuan dan meningkatkan pandangan tentang analisis pergantian manajemen, komite audit, ukuran perusahaan, opini audit *going concern* terhadap pergantian auditor serta dapat digunakan sebagai bahan literatur untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Investor

Diharapkan dari riset ini bisa menunjang pemahaman dalam laporan keuangan dan membantu dalam membuat keputusan investasi.

- b. Bagi Kreditor

Dengan adanya riset ini diharapkan dapat menunjang pemahaman dalam kondisi keuangan perusahaan dan membantu dalam membuat keputusan pemberian pinjaman.

- c. Bagi Perusahaan

Dengan adanya riset ini diharapkan dapat berperan dalam menambah wawasan mengenai pergantian auditor.

- d. Bagi Regulator

Dengan adanya riset ini diharapkan bisa menjadi salah satu sumber dalam melihat kepatuhan hukum pergantian auditor.