

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Fenomena pergantian auditor mulai mendapat sorotan sejak adanya kasus Enron pada tahun 2001 yang merupakan salah satu kasus terbesar di dunia audit. Arthur Andersen yang andil secara langsung dalam manipulasi laporan keuangan Enron disertai dengan adanya pemberian jasa konsultan bisnis, ditambah dugaan dimana sebagian besar tenaga *out-sourcing* dalam fungsi audit internal Enron dipegang oleh orang-orang KAP Andersen menjadi bukti bahwa sebagai auditor Arthur Andersen tidak independen. Hal ini diduga karena hubungan kerjanya dengan Enron yang terbilang lama yaitu 16 tahun, sejak tahun 1985 hingga tahun 2001 (Ranindya, 2010).

Dengan adanya kasus ini, menimbulkan persepsi bahwa masa kerja auditor-klien yang panjang dapat menyebabkan berkurangnya independensi auditor. Karena dengan panjangnya masa kerja tersebut memperbesar kemungkinan terjalinnya hubungan istimewa antara auditor-klien selama proses audit tersebut. Meskipun di samping sisi negatif tersebut sebenarnya masih terdapat sisi positif dimana jika panjangnya masa kerja auditor-klien itu disertai kualitas kinerja, profesionalitas tinggi dan kredibilitas KAP yang baik, maka hal ini dapat meningkatkan kualitas laporan audit karena pemahaman akan ruang lingkup kegiatan bisnis dan pengendalian internal klien yang meningkat dan mendalam akibat telah lama bekerjasama.

Untuk mencegah penyimpangan semacam ini, maka pemerintah Indonesia dengan tegas langsung mengatur batasan masa kerja auditor-klien dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 423/KMK.06/2002 tentang Jasa Akuntan Publik yang direvisi dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 359/KMK.06/2003 yang menyatakan bahwa perusahaan diharuskan melakukan pergantian Kantor Akuntan Publik (KAP) yang sudah mendapatkan penugasan audit selama lima tahun berturut-turut. Lalu ketentuan mengenai akuntan publik ini diperbaharui dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.01/2008 tentang Jasa Akuntan Publik yang mengatur bahwa pemberian

jasa audit umum atas laporan keuangan dari suatu entitas dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik maksimal selama enam tahun buku berturut-turut dan oleh seorang akuntan publik maksimal selama tiga tahun buku berturut-turut.

Selain karena tuntutan batasan masa kerja, jumlah akuntan publik yang semakin banyak secara langsung memang memancing perputaran auditor yang semakin tinggi. Terbukti dari data jumlah akuntan publik di Indonesia menurut Theodorus (2011, hlm. 226) adalah sebanyak 905 orang, sedangkan dalam kurun waktu tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 jumlah akuntan publik yang memperoleh izin register sudah bertambah sebanyak 1.124 orang (data Kementerian Keuangan per 29 September 2015). Adapun jumlah Kantor Akuntan Publik yang terdaftar di Kementerian Keuangan sejak tahun 1998-2015 adalah sebanyak 396 KAP (data Kementerian Keuangan per 29 September 2015).

Jumlah KAP dan akuntan publik ini dihadapkan pada kondisi permintaan jasa auditor oleh perusahaan-perusahaan terbuka yang jumlahnya tak kalah banyak dan semakin bertambah dari tahun ke tahun. Kondisi ini secara tidak langsung meningkatkan nilai persaingan dalam pasar jasa akuntan publik. Dengan tingkat kompetitif seperti ini maka wajar jika perputaran jasa auditor pun semakin tinggi karena perusahaan disuguhkan berbagai pilihan KAP baik dari segi kualitas, *fee*, ataupun alasan-alasan lain yang patut dipertimbangkan.

Dengan adanya kasus Enron yang melibatkan mantan KAP *Big Five* dan peraturan yang mewajibkan rotasi auditor dalam jangka waktu tertentu, memicu terjadinya fenomena pergantian auditor terutama di perusahaan yang terdaftar di pasar modal. Disamping itu terdapat pula pergantian auditor yang dipicu banyaknya permintaan dan penawaran akan jasa akuntan publik. Maka dapat dikatakan bahwa pergantian auditor ini dapat diklasifikasikan menjadi 2, yaitu pergantian bersifat *mandatory* (sesuai peraturan) dan pergantian bersifat *voluntary* (sukarela). Karena ternyata selain memang diharuskan untuk mengganti jasa auditor minimal setiap 6 tahun sekali, terdapat motif lain yang menyebabkan perusahaan melakukan pergantian auditor.

Dalam hal pergantian auditor, Theodorus (2011, hlm. 263) menyebutkan bahwa salah satu jenis perusahaan yang memiliki tingkat pergantian auditor

tertinggi adalah perusahaan perbankan. Sehubungan dengan ini, pada tahun 2002 lalu terdapat kasus yang melibatkan perusahaan perbankan kelas menengah dengan auditornya. Sehingga menimbulkan indikasi adanya hubungan tidak wajar antara auditor dengan manajemen perusahaan.

Adapun perusahaan yang dimaksud adalah Lippo *Bank*, yang pada tahun 2002 lalu terseret kasus terkait laporan keuangan ganda dengan perbedaan yang signifikan atas informasi keuangan didalamnya. Lippo *Bank* dilansir telah memberikan laporan keuangan (*audited*) yang berbeda untuk kepentingan publikasi dan untuk kepentingan laporan terhadap manajemen BEJ. Perbedaan tersebut memunculkan kontroversi berbagai pihak. Pihak manajemen beralasan bahwa perbedaan informasi laporan keuangan tersebut terjadi karena adanya penurunan nilai aset yang diambil alih/AYDA (*foreclosed asset*) sebesar hampir 50% yang mengakibatkan turunnya tingkat *Capital Adequacy Ratio* (CAR) dari yang semula 24,77% menjadi 4,23% yang jelas di bawah standar sehat perbankan menurut Bank Indonesia. Pihak lain mengatakan bahwa perbedaan laporan keuangan tersebut merupakan hasil manipulasi yang dilakukan manajemen karena adanya kecurigaan upaya kepemilikan kembali oleh pemilik lama (Riwi Sumantyo, 2003).

Namun, di luar kontroversi mengenai alasan adanya laporan keuangan ganda serta perbedaan-perbedaan informasi didalamnya, perlu diperhatikan peran auditor eksternal Lippo *Bank* yang saat itu merupakan KAP Prasetio, Sarwoko & Sandjaya dengan penanggung jawab Drs. Ruchjat Kosasih, yang memberikan pendapat Wajar Tanpa Pengecualian pada kedua laporan keuangan tersebut. Hal ini ganjil, mengingat perbedaan yang signifikan atas informasi laporan keuangan tersebut terjadi hanya dalam kurun waktu sekitar 1 bulan. Karena auditor tetap memberikan opini WTP pada laporan keuangan kedua setelah terjadi perubahan dari yang awalnya laba sebesar Rp. 98 milyar menjadi rugi sebesar Rp. 1,3 triliun. Kalaupun memang penurunan nilai AYDA adalah hal yang wajar, seharusnya auditor eksternal dapat memprediksi hal tersebut, dan memodifikasi opininya yang berupa WTP karena berkaitan dengan asumsi keberlangsungan hidup perusahaan. Adanya keanehan dalam laporan keuangan *audited* tersebut

menunjukkan adanya indikasi hubungan lain antara auditor-klien yang bermula dari pemilihan KAP dan *partner* pada saat melakukan pergantian auditor.

Adapula pernyataan menarik baru-baru ini yang disampaikan oleh Wakil Ketua Komisi XI DPR RI, Gus Irawan, yang disebutkan dalam salah satu artikel dalam situs berita resmi Okezon.com (2015), dimana beliau berpendapat bahwa sampai saat ini terdapat beberapa hal yang masih membingungkan atau cenderung tidak konsisten dalam Undang-Undang Perbankan yang berlaku. Contohnya adalah perbedaan kebijakan antara Bank Indonesia (BI) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dimana kebijakan yang dimaksud sekilas terlihat mirip tetapi berbeda. Industri perbankan pun dibebankan dengan berbagai macam laporan baik kepada BI maupun kepada OJK. Perbedaan-perbedaan ini menyebabkan kebingungan pelaku usaha perbankan sekaligus menyebabkan inefisiensi.

Dengan Undang-Undang yang dinilai masih membingungkan atau cenderung tidak konsisten, maka tidak heran jika masih terdapat kasus-kasus yang melibatkan perusahaan perbankan baik yang berskala besar maupun kecil. Karena daerah yang tidak konsisten tersebut menjadi celah bagi mereka yang berniat melakukan penyimpangan dengan memanfaatkan ketidaksempurnaan peraturan yang ada.

Dengan adanya kasus *Lippo Bank* dan pernyataan Undang-Undang Perbankan yang masih belum konsisten seperti yang dijelaskan di atas, maka peneliti tertarik untuk menjadikan perusahaan perbankan sebagai objek dalam penelitian ini. Adapun perbankan merupakan salah satu sektor perusahaan yang memiliki induk tersendiri secara nasional, yaitu Bank Indonesia yang berwenang mengeluarkan peraturan-peraturan khusus sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan operasional perbankan di Indonesia. Dimana salah satu diantaranya adalah peraturan yang berkaitan dengan pembatasan masa kerja auditor-klien sesuai dengan pembahasan pada penelitian ini. Peraturan tersebut adalah Peraturan Bank Indonesia No. 3/22/PBI/2001 tentang Transparansi Kondisi Keuangan Bank Pasal 16 ayat 2 dimana dijelaskan bahwa penunjukkan akuntan publik dan/atau Kantor Akuntan Publik dapat dilakukan oleh bank yang sama maksimal selama 5 tahun buku berturut-turut. Dan pada tahun 2012 peraturan ini diperbaharui dengan

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/14/PBI/2012 tentang Transparansi dan Publikasi Laporan Bank.

Selain itu, setelah melakukan perbandingan dengan perusahaan manufaktur yang merupakan salah satu jenis perusahaan terbanyak di Indonesia, maka akan terlihat bahwa perusahaan perbankan memang memiliki tingkat pergantian auditor yang lebih tinggi. Hal ini sama seperti yang diungkapkan oleh Theodorus (2011, hlm. 263). Perbandingan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1.1 Pergantian Auditor Perusahaan Perbankan dan Manufaktur yang Listing di BEI per Tahun Selama 2012-2014**

Entitas yang Mengganti KAP				
Tahun	Perbankan	Persentase	Manufaktur	Persentase
2012	7	26%	17	12%
2013	2	7%	22	15%
2014	5	19%	16	11%
<b>Rata-rata</b>	5	17%	18	12%

Sumber : Laporan keuangan audit perusahaan perbankan dan manufaktur di BEI 2011-2014 (Data diolah)

Tabel di atas menunjukkan bahwa setiap tahunnya terdapat fenomena pergantian auditor pada perusahaan perbankan dan manufaktur yang *listing* di BEI dengan tingkat persentase pergantian auditor yang berbeda. Dari sekitar 27 perusahaan perbankan, 7 perusahaan mengganti auditornya pada tahun 2012, 2 perusahaan mengganti auditornya pada tahun 2013, dan 5 perusahaan mengganti auditornya pada tahun 2014. Sedangkan rata-rata tingkat pergantian auditor pada sektor perbankan ini adalah sebesar 17%. Adapun untuk perusahaan manufaktur, dari sekitar 147 perusahaan, 17 diantaranya mengganti auditornya pada tahun 2012, 22 perusahaan mengganti auditornya pada tahun 2013, dan 16 perusahaan mengganti auditornya pada tahun 2014. Sedangkan rata-rata tingkat pergantian auditornya adalah sebesar 12%.

Dalam bukunya, Theodorus M. Tuanakotta (2011, hlm. 263) mengatakan bahwa saat ini ribuan perusahaan dari berbagai ukuran dan dari semua jenis usaha membuktikan bahwa stigma untuk mengganti KAP sudah hilang. Komite Audit dari perusahaan-perusahaan ini menyadari bahwa mengganti KAP memang perlu,

untuk alasan apapun. Salah satu alasan yang dimaksud adalah dimana perusahaan mengharapkan pelayanan dan kualitas audit yang lebih baik dari KAP pengganti atau KAP dengan spesialisasi sesuai jenis industrinya atau segmen pasarnya. Ada pula perusahaan yang mengganti KAP sekedar untuk menurunkan biaya audit. Atau, jika KAP tidak setuju dengan manajemen mengenai masalah kebijakan akuntansi perusahaan, maka perusahaan dapat mencari KAP lain yang dapat memahami pandangan manajemen.

Dalam penelitian sebelumnya, Andri Prastiwi dan Frenawiduyarti Wilsya (2009) menyatakan bahwa tipe KAP dan pertumbuhan perusahaan (yang diukur dengan total aset) berpengaruh secara signifikan terhadap kemungkinan pergantian KAP, sedangkan ukuran perusahaan, pertumbuhan perusahaan (yang diukur dengan perubahan *sales*, perubahan *Market Value of Equity*/MVE dan perubahan *income*) dan masalah keuangan tidak berpengaruh signifikan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi pergantian auditor di Indonesia. Adapun penelitian I.G.A. Asti Pratini dan I.B Putra Astika (2013) membuktikan bahwa pergantian manajemen dan *financial distress* berpengaruh positif dan signifikan terhadap pergantian auditor, sedangkan opini auditor dan ukuran KAP tidak mendukung pada terjadinya pergantian auditor.

Penelitian ini berisi variabel-variabel yang sama dari beberapa penelitian sebelumnya, namun terdapat perbedaan dalam tahun penelitian, subjek penelitian dan sumber data yaitu data keuangan terbaru atas perusahaan perbankan yang *listing* di BEI pada tahun 2008-2014. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan menguji teori dan pendapat atas keberpengaruhan variabel-variabel bebas dalam hasil penelitian terdahulu, sehingga didapat bukti empiris terbaru mengenai keberpengaruhan variabel-variabel bebas yang diduga terkait dengan fenomena pergantian auditor. Sehingga pada akhir penelitian ini dapat dilihat apakah penelitian ini mendukung teori yang ada dan hasil penelitian-penelitian sebelumnya atau tidak.

Pergantian auditor baik *mandatory* maupun sukarela memicu persaingan di pasar jasa akuntan publik. Dengan persaingan yang tinggi, maka keahlian seorang auditor dengan kualitas tinggi akan membentuk penawaran *fee* yang tinggi pula. Dengan begitu tingginya biaya yang dikeluarkan perusahaan untuk membayar

auditor akan menjadi salah satu pertimbangan perusahaan dalam melakukan pergantian auditor. Karena bukan tidak mungkin perusahaan merasa keberatan mengeluarkan biaya audit yang tinggi dengan bekerja sama dengan KAP ternama. Terutama jika perusahaan tersebut sedang mengalami kesulitan keuangan, dimana keadaan tersebut mengharuskan mereka untuk menjaga kestabilan keuangannya. Oleh karena itu, ada kemungkinan perusahaan merasa cukup dengan auditor lokal dengan biaya yang tidak terlalu tinggi tetapi kualitas auditnya tetap baik.

Untuk menarik minat para pemegang saham, investor, dan kreditor, perusahaan cenderung menjaga agar laporan keuangannya terlihat baik. Dan untuk menambah keandalan atas laporannya perusahaan harus menggunakan jasa auditor yang independen dan kompeten. Dalam memilih auditor, perusahaan biasanya lebih tertarik dengan auditor yang berasal dari Kantor Akuntan Publik (KAP) dengan tingkat kredibilitas skala internasional yang telah diakui oleh masyarakat umum seperti *Big Four*.

Opini audit atas suatu laporan keuangan menjadi salah satu pertimbangan kuat bagi investor yang ingin mempercayakan modalnya di perusahaan *go public*. Oleh karena itu, manajemen perusahaan selalu berusaha agar mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian yang menggambarkan kondisi keuangan dan kinerja perusahaan dalam kondisi baik dan mempunyai prospek yang baik untuk investasi kedepannya. Hal ini dapat dijadikan alasan bagi manajemen dalam melakukan *opinion shopping*, dimana manajemen sengaja mencari auditor yang dapat memahami keinginan manajemen untuk mendapatkan opini yang mencerminkan kualitas laporan keuangan yang baik dan dapat memberikan opini WTP atas laporan keuangannya.

Dengan banyaknya faktor yang mempengaruhi terjadinya pergantian auditor, disertai adanya perbedaan-perbedaan dalam hasil penelitian sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk meneliti kembali faktor-faktor yang diduga mempengaruhi pergantian auditor. Dalam hal ini, peneliti menggunakan beberapa variabel yang dianggap paling mempengaruhi pergantian auditor dan memiliki teori dasar yang kuat. Variabel-variabel tersebut adalah *financial distress*, ukuran KAP, dan opini audit. Sehingga untuk menemukan bukti empiris terbaru mengenai keberpengaruhannya antara variabel-variabel tersebut dan pergantian

auditor, peneliti mengambil judul penelitian “**PENGARUH *FINANCIAL DISTRESS*, UKURAN KAP, DAN OPINI AUDIT TERHADAP PERGANTIAN AUDITOR (Studi Kasus pada Perusahaan Perbankan yang Listing di Bursa Efek Indonesia pada Tahun 2008-2014)**”.

## **1.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti menyimpulkan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh *financial distress* terhadap pergantian auditor.
2. Bagaimana pengaruh ukuran KAP terhadap pergantian auditor.
3. Bagaimana pengaruh opini audit terhadap pergantian auditor.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh *financial distress* terhadap pergantian auditor.
2. Untuk mengetahui pengaruh ukuran KAP terhadap pergantian auditor.
3. Untuk mengetahui pengaruh opini audit terhadap pergantian auditor.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Praktis**

Bagi perusahaan perbankan; Menambah referensi untuk pertimbangan keputusan kebijakan perusahaan dalam melakukan pergantian auditor. Dan untuk KAP sebagai dasar pertimbangan dalam memilih klien berdasarkan alasan klien untuk mengganti KAP.

### **1.4.2 Manfaat Teoritis**

1. Bagi penulis; Menambah pengetahuan mengenai pengaruh *financial distress*, ukuran KAP, dan opini audit terhadap pergantian auditor. Dan sebagai latihan pengaplikasian di lapangan atas teori-teori yang telah dipelajari selama proses perkuliahan.
2. Bagi peneliti selanjutnya; Penelitian ini diharapkan menambah sumber pengetahuan dalam dunia akademis, sebagai pembanding dari penelitian-penelitian sebelumnya, dan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya.