

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Badan Usaha Milik Negara atau BUMN merupakan badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003). Sebagai kepanjangan tangan pemerintah, BUMN memiliki peran sebagai lokomotif penggerak perekonomian, dimana BUMN tersebut harus memberikan kontribusi nyata akan pendapatannya kepada negara. Karena BUMN ini dimiliki oleh pemerintah, maka perusahaan-perusahaan BUMN tersebut terbagi di berbagai sektor yang mana menguasai hajat hidup orang banyak. Menurut Profil BUMN 2017 yang dimuat di *bumn.go.id*, terdapat 13 sektor diantaranya yaitu sektor informasi dan komunikasi; sektor jasa profesional, ilmiah, teknis; sektor konstruksi; sektor transportasi dan pergudangan; sektor perdagangan dan eceran; sektor pertanian, kehutanan, perikanan; sektor penyediaan migas dan listrik (energi); sektor pertambangan dan penggalian; sektor jasa keuangan dan asuransi; sektor pengolahan air, limbah, sampah, sektor penyediaan akomodasi, sektor *real estate*; dan sektor industri pengolahan.

Keberadaan BUMN di Indonesia tentunya memberikan manfaat yang banyak kepada masyarakat, dimana dengan terbentuknya BUMN yang jumlahnya cukup banyak dan tersebar di berbagai wilayah di Indonesia, pemerintah dapat melayani masyarakat dengan menyediakan kebutuhan masyarakat dengan barang dan jasa yang bermutu secara maksimal, kemudian BUMN juga dapat menyediakan lapangan pekerjaan bagi banyak masyarakat di berbagai sektor dan wilayah dimana hal ini berdampak pada penurunan angka pengangguran dan peningkatan taraf hidup masyarakat. Selain itu, apabila BUMN terus mengelola sektor-sektor potensial, pembangunan di Indonesia berkecukupan besar akan mengalami kenaikan dengan cepat karena hasil pendapatan BUMN tersebut akan membantu

No. Daftar PEPB: 272/UN-40-A7-D1/P1/2018

pendapatan negara dari segi non pajak, dampak lainnya hal tersebut dapat mencegah suatu sektor untuk di monopoli oleh kelompok tertentu.

Namun dalam praktiknya selama ini, BUMN belum menjalankan peran dan fungsinya dengan baik dan optimal. Dengan jumlah yang sangat banyak, BUMN dinilai tidak profesional dan juga tidak efisien sehingga seringkali menambah masalah perekonomian dimana seharusnya BUMN memberikan manfaat bagi perekonomian negara. Seperti yang dikutip dari halaman *BBC News* pada September 2017, Kementerian BUMN mencatat terdapat 24 perusahaan BUMN yang mengalami kerugian dengan total sebesar Rp 5,852 triliun pada kuartal pertama 2017. Total kerugian tersebut lebih tinggi Rp 26 triliun dibandingkan pada periode yang sama pada tahun 2016. Hal ini tentunya menimbulkan kerugian bagi negara. Dengan terjadinya kerugian tersebut, BUMN yang mengalami kerugian dibebaskan dari kewajibannya menyetor deviden kepada negara pada 2018 oleh Menteri Keuangan, Sri Mulyani.

Karena BUMN merupakan kepanjangan tangan pemerintah dan didalamnya mengelola keuangan negara, maka perusahaan BUMN sudah seharusnya melakukan pertanggungjawaban kepada publik yang dapat diwujudkan melalui laporan keuangan. Perusahaan BUMN yang baik dapat dicerminkan dengan pertanggungjawaban laporan keuangan yang baik pula, karena laporan keuangan merupakan alat utama untuk mengomunikasikan informasi-informasi keuangan kepada pihak-pihak yang membutuhkan baik pihak internal maupun pihak eksternal. Maka dari itu, pihak-pihak yang membutuhkan informasi keuangan tersebut membutuhkan laporan keuangan yang dapat dipercaya agar laporan keuangan tersebut dapat digunakan dalam pengambilan keputusan, yang nantinya berdampak pada keberlangsungan perusahaan. Namun, tidak jarang ditemukan kecurangan pada laporan keuangan sehingga pihak-pihak pemakai laporan tersebut tidak dapat menerima informasi-informasi yang akurat. Di sinilah peran auditor sebagai pihak yang independen dibutuhkan untuk menengahi ke dua belah pihak. Auditor independen bertanggung jawab untuk mengaudit laporan keuangan dimana ia akan memberikan penilaian atau pendapatnya (opini) atas kewajaran laporan keuangan sehingga laporan keuangan perusahaan tersebut dapat di yakini mempunyai kredibilitas sehingga dapat digunakan bagi pihak-pihak pemakai laporan keuangan.

Sesuai dengan PSA No. 2 SA Seksi 110 (SPAP, 2001), dinyatakan bahwa auditor bertanggung jawab dalam merencanakan dan melaksanakan audit untuk memperoleh keyakinan memadai tentang apakah laporan keuangan tersebut bebas dari salah saji material,

Hasna Kusuma Dewi , 2013 PENGARUH OPINI AUDIT TERHADAP AUDITOR SWITCHING DENGAN
KEPEMILIKAN SAHAM SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

baik yang disebabkan oleh kekeliruan atau kecurangan. Maka dari itu seorang auditor harus memiliki integritas yang tinggi dalam melakukan pekerjaannya. Seorang auditor juga harus mampu bekerja dengan independensi yang tinggi karena hal tersebut merupakan kunci utama untuk menilai kewajaran laporan keuangan secara netral. Dengan independensi auditor yang tinggi, menunjukkan bahwa besar kemungkinannya auditor tersebut dapat meningkatkan kualitas auditnya serta tidak dapat dengan mudah dipengaruhi oleh kepentingan pribadi kliennya sehingga tidak berat sebelah atau tidak memihak salah satu pihak. Namun, saat ini sudah banyak timbul keraguan mengenai independensi auditor karena Kantor Akuntan Publik di bebaskan dalam memberikan jasa non-audit kepada klien yang mereka audit laporan keuangannya. Pemberian jasa non-audit ini dapat menambah tingkat dependensi kantor akuntan kepada kliennya karena dapat memicu keakraban yang berlebihan.

Pada pelaksanaannya, terdapat regulasi yang mengatur Kantor Akuntan Publik dalam melakukan jasa audit terhadap laporan keuangan BUMN, yaitu Keputusan Menteri Keuangan Nomor 423/KMK.06/2002 tentang Jasa Akuntan Publik yang selanjutnya direvisi menjadi Keputusan Menteri Keuangan Nomor 359/KMK.06/2003 yang mana isinya menyatakan bahwa perusahaan diharuskan melakukan pergantian Kantor Akuntan Publik (KAP) yang sudah mendapatkan penugasan audit selama lima tahun berturut-turut. Kemudian KMK tersebut diperbaharui lagi 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. Pada tahun 2015, Pemerintah menerbitkan kembali Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 2015 yang isinya mengatur tentang Praktik Akuntan Publik. Di dalam peraturan pemerintah tersebut terdapat Pasal 11 yang menjelaskan bahwa pemberian jasa audit atas informasi keuangan historis terhadap suatu entitas oleh seorang akuntan publik dibatasi paling lama untuk lima tahun buku berturut-turut dan akuntan publik tersebut dapat memberikan kembali jasa audit atas informasi keuangan historis terhadap entitas setelah dua tahun buku berturut-turut tidak memberikan jasa tersebut. Kemudian dalam ayat selanjutnya dijelaskan bahwa entitas yang dimaksudkan tersebut salah satunya adalah Badan Usaha Milik Negara. Pergantian KAP yang dilakukan oleh perusahaan tersebut disebut dengan istilah *auditor switching*.

No. Daftar FPEB : 272/UN.40.A7.D1/P1/2018

Pada dasarnya *auditor switching* dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu *auditor switching* yang bersifat *mandatory* (sesuai peraturan) dan *auditor switching* yang bersifat *voluntary* (sukarela). Baik *auditor switching* yang bersifat *mandatory* ataupun *auditor switching* yang bersifat *voluntary*, dapat memicu persaingan di pasar akuntan publik. Apalagi saat ini perusahaan yang mengatas namakan Kantor Akuntan Publik semakin berkembang jumlahnya di Indonesia. Fenomena mengenai *auditor switching* memang belum banyak diteliti di BUMN. Namun apabila dilihat dari penelitian sebelumnya di perusahaan BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia yaitu Oktaviana et.al (2017), terdapat beberapa perusahaan yang melakukan *auditor switching*. Pihak perusahaan tentunya memiliki alasan-alasan tersendiri dalam menentukan auditor atau kantor akuntan publik mana yang akan dipilih dalam mengaudit laporan keuangannya. Maka dari itu, tentunya terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi terjadinya *auditor switching*.

Salah satu fenomena mengenai *auditor switching* yang terjadi di BUMN yaitu kasus PT Kimia Farma yang terjadi pada tahun 2002 dimana PT Kimia Farma memanipulasi laporan keuangan dengan melaporkan laba sebesar Rp. 132 miliar yang bekerjasama atau melibatkan KAP Hans Tuanakotta dan Mustofa (HTM). KAP HTM dinilai tidak memiliki independensi yang baik karena seharusnya setelah KAP HTM melakukan pengauditan keuangan PT Kimia Farma, mereka sudah mengetahui kemungkinan adanya aksi manipulasi yang dihadapi oleh PT Kimia Farma tersebut. Namun, KAP HTM gagal mendeteksi adanya kecurangan tersebut, walaupun mereka tidak terbukti membantu manajemen perusahaan melakukan kecurangan tersebut. Berdasarkan fenomena tersebut, pergantian KAP atau pemilihan KAP yang dilakukan suatu perusahaan, bisa saja terjadi karena suatu hal yang negatif, dimana perusahaan menggunakan KAP tertentu agar dapat mempertahankan laporan keuangan yang dapat dimanipulasi agar tetap terlihat baik untuk menarik para investor menanamkan sahamnya di perusahaan tersebut. Hal tersebut juga diperkuat oleh artikel yang memuat mengenai Wakil Ketua BPK, Hasan Bisri yang mengatakan bahwa masih ada KAP yang tidak melaporkan temuan pelanggaran dalam laporan keuangan BUMN dimana salah satu modusnya yaitu, perusahaan BUMN mencatatkan piutang sebagai pendapatan agar bonus untuk manajemen dan laba dapat meningkat. Hal tersebut sangat dikhawatirkan mengingat saat krisis moneter terdapat kantor akuntan asing menemukan manipulasi yang dilakukan sejumlah perusahaan namun KAP yang mengauditnya selalu memberikan opini WTP (tempo.co). Sehingga dapat dikatakan bahwa perusahaan-perusahaan melakukan *auditor switching* untuk dapat

mempertahankan sebuah opini yang baik karena manajemen perusahaan pasti akan selalu berusaha agar saat laporan keuangannya di audit nanti, perusahaan tersebut mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) karena opini tersebut menggambarkan kinerja dan keuangan perusahaan dalam keadaan yang baik dan dapat diproyeksikan memiliki masa depan perusahaan yang baik untuk para investor di masa mendatang. Dikarenakan hal tersebut, manajemen perusahaan seringkali melakukan *opinion shopping*. *Opinion shopping* menurut *Securities and Exchange Commission (SEC)* yaitu suatu aktivitas yang dilakukan oleh manajemen untuk mencari auditor yang bersedia mendukung perlakuan akuntansi perusahaan untuk mencapai tujuan pelaporan perusahaan sehingga dapat mencerminkan bahwa kualitas laporan keuangan tersebut baik. Hal tersebut mendukung teori dari Arens et al, (2011) yang menyatakan bahwa penelitian di bidang auditing mengindikasikan beragam alasan dimana manajemen akhirnya dapat memutuskan untuk melakukan pergantian auditornya, salah satunya yaitu aktivitas *opinion shopping*.

Terlepas dari sisi negatifnya, perusahaan dalam mengganti auditornya juga berkemungkinan memiliki alasan-alasan yang baik dan positif. Sebagai salah satu contohnya yaitu fenomena *auditor switching* yang terjadi pada tahun 2015 di perusahaan Petral (Pertamina Energy Trading Ltd) yang mana merupakan anak perusahaan dari PT. Pertamina. Pada tahun tersebut, Petral melakukan korupsi terhadap pengadaan minyak. Kemudian PT. Pertamina, dalam menentukan Kantor Akuntan Publik yang akan melakukan jasa audit, Petral menunjuk auditor asing yang berasal dari Australia, padahal sebelumnya laporan keuangan Petral telah di audit oleh BPK. KAP tersebut adalah KAP Kormandheta. KAP Kormandheta dipilih karena proses audit yang dilakukannya disinyalir berbeda dengan BPK. Jasa audit yang dilakukan KAP Kormandheta dinilai lebih menyeluruh dibandingkan dengan jasa audit yang dilakukan oleh BPK. Audit yang dilakukan BPK hanya audit pada laporan keuangan, operasi dan transaksi. Sedangkan audit yang dilakukan KAP Kormandheta mencakup audit forensik agar *fraud* dalam pengadaan minyak tersebut dapat ditemukan. Sehingga dapat dikatakan bahwa perusahaan melakukan *auditor switching* dapat dikarenakan oleh kualitas audit, dimana perusahaan akan mencari KAP atau auditor yang dinilai memiliki kualitas yang lebih baik dari KAP sebelumnya. Kualitas audit yang baik dibutuhkan oleh perusahaan dalam mempertanggungjawabkan laporan keuangannya kepada para pemegang saham.

Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa selain aktivitas *opinion shopping*, faktor yang mungkin berpengaruh adalah kepemilikan saham. Seperti yang tertera pada

Hasna Kusuma Dewi, 2013 PENGARUH OPINI AUDIT TERHADAP AUDITOR SWITCHING DENGAN
KEPEMILIKAN SAHAM SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) yaitu POJK No.13/POJK.03/2017 tentang Penggunaan Jasa Akuntan Publik dalam Kegiatan Jasa Keuangan Pasal 13 ayat (1) menyatakan bahwa penunjukan akuntan publik dan/atau KAP yang akan memberikan jasa audit atas informasi keuangan historis tahunan wajib diputuskan oleh RUPS pihak yang melaksanakan kegiatan jasa keuangan dengan mempertimbangkan usulan dewan komisaris. Pada ayat selanjutnya juga dibahas apabila penunjukan akuntan publik dan/atau KAP tidak dapat diputuskan dalam RUPS, maka RUPS dapat mendelegasikan kepada dewan komisaris yang tentunya disertai dengan penjelasan alasan pendelegasian kewenangan dan kriteria penunjukan akuntan publik dan/atau KAP yang dapat ditunjuk. Chan et. al, (2007) menyatakan bahwa kepemilikan institusional juga menentukan besarnya peningkatan permintaan kualitas audit. Maka dapat dikatakan bahwa, apabila mayoritas dari saham perusahaan dimiliki oleh lembaga, hal ini memungkinkan bagi perusahaan untuk beralih dari auditor berkualitas rendah ke auditor berkualitas tinggi. Pengambilan keputusan pun menjadi lebih mudah karena pengambilan keputusan berpusat hanya pada pemerintah saja dan tidak memerlukan persetujuan dari pemegang saham lainnya.

Walaupun segala aktivitas perusahaan BUMN dikuasai dan diawasi penuh oleh pemerintah sebagai pemegang saham pengendali, namun beberapa saham BUMN masih bisa dimiliki oleh masyarakat atau pihak luar walaupun jumlahnya tidak boleh melebihi dari 49%. Dengan adanya saham yang dimiliki masyarakat atau pihak luar, menunjukkan adanya kontrol lain di perusahaan BUMN tersebut karena pemegang saham selain memiliki hak untuk mendapatkan dividen, mereka juga memiliki hak untuk memberikan suara dalam RUPS yang mana mereka turut andil dalam mengatur jalannya perusahaan. Maka dari itu, dapat dikatakan apabila perusahaan BUMN yang kepemilikan sahamnya dimiliki oleh pemerintah 100% maka pemerintah memegang kontrol penuh terhadap perusahaan. Kepemilikan institusional tersebut berperan cukup penting dalam pengambilan keputusan-keputusan bagi kelangsungan hidup perusahaan, salah satunya mengenai perlu atau tidaknya untuk melakukan *auditor switching*. Namun, apabila perusahaan BUMN yang sebagian sahamnya dimiliki oleh publik, maka akan ada kontrol lain yang akan mempengaruhi jalannya perusahaan, dimana perusahaan BUMN pun dalam mengambil keputusan untuk melakukan *auditor switching* harus mempertimbangkan persetujuan dari para publik yang juga memiliki sahamnya di BUMN tersebut.

No. Daftar FPEB : 272/UN.40.A7.D1/P1/2018

Faktor-faktor tersebut tidak selalu berlaku di semua negara, atau bahkan di semua perusahaan, beberapa penelitian yang dilakukan di beberapa negara dan perusahaan yang berbeda menunjukkan hasil yang berbeda-beda pula. Dalam penelitian ini penulis menggunakan variabel yang cukup sering diteliti namun masih menunjukkan hasil yang berbeda-beda yaitu opini audit. Untuk memperkuat penelitian, peneliti juga menggunakan variabel pemoderasi yaitu kepemilikan saham. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Wahyuningsih (2012), Pratini dan Astika (2013), dan Putra dan Trisnawati (2016), menyatakan bahwa opini audit tidak berpengaruh pada *auditor switching*. Namun, penelitian yang dilakukan Wijaya (2013), Suputra (2015), Putra dan Suryanawa (2016) dan Luthfiyati (2016) menyatakan bahwa opini audit berpengaruh signifikan terhadap *auditor switching*. Selanjutnya mengenai variabel kepemilikan saham, menurut penelitian Choi et. al, (2007) menyatakan bahwa terdapat hubungan positif antara pemilihan kualitas auditor dan perbedaan kepemilikan saham. Penelitian yang dilakukan oleh Lin dan Liu (2012), Sari dan Astika (2018) dan Fajrin (2015) juga menyatakan bahwa kepemilikan institusional berpengaruh terhadap *auditor switching*. Namun hal tersebut bertolak belakang dengan penelitian Yohana dan Hasanudin (2016), Kistini dan Nahumury (2014) dan Robbitasari dan Wiratmaja (2013) yang menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap *auditor switching*.

Mengingat banyak terdapat opini mengenai permasalahan *auditor switching*, beberapa pihak menyetujui dengan adanya *auditor switching* untuk mengatasi permasalahan terkait independensi auditor, namun beberapa pihak tidak menyetujui sehingga penelitian ini menarik untuk diteliti kembali. Alasan lain peneliti tertarik melakukan penelitian ini adalah untuk melakukan pengujian ulang terhadap penelitian-penelitian sebelumnya yang menunjukkan hasil berbeda-beda agar dapat menjawab ketidak konsistenan tersebut. Alasan peneliti memilih BUMN sebagai objek penelitian karena berdasarkan fakta yang telah dipaparkan diatas, BUMN memiliki peran penting dalam pembangunan perekonomian nasional, namun kinerjanya saat ini dinilai masih belum cukup baik. Selain itu juga, fenomena *auditor switching* masih tergolong sangat jarang untuk diteliti di BUMN.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul “PENGARUH OPINI AUDIT TERHADAP *AUDITOR SWITCHING* DENGAN KEPEMILIKAN SAHAM SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI (Studi empiris pada seluruh perusahaan yang termasuk dalam Badan Usaha Milik Negara di Indonesia)”

No. Daftar FPER : 272/UN.40.A7.D1/P1/2018

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh opini audit terhadap *auditor switching* pada seluruh perusahaan BUMN di Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh opini audit terhadap *auditor switching* dimoderasi oleh kepemilikan saham pada seluruh perusahaan BUMN di Indonesia?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui bagaimana pengaruh opini audit terhadap *auditor switching* pada seluruh perusahaan BUMN di Indonesia.
- 2) Untuk mengetahui bagaimana pengaruh opini audit terhadap *auditor switching* dimoderasi oleh kepemilikan saham pada seluruh perusahaan BUMN di Indonesia.

1.4 Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para pembacanya. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan sumbangan pemikiran mengenai opini audit dan pengaruhnya terhadap *auditor switching* serta pengaruh opini audit terhadap *auditor switching* apabila di moderasi oleh kepemilikan saham. Bagi para praktisi profesi akuntan publik agar dapat menjadi bahan informasi mengenai pergantian auditor atau *auditor switching* yang dilakukan oleh klien.

2. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu bahan referensi serta masukan atau pertimbangan untuk mengembangkan ilmu akuntansi, terlebih mengenai pengauditan. Penelitian ini juga menguji secara empiris variabel opini audit dalam pengaruhnya terhadap *auditor switching* dan pengaruh opini audit terhadap *auditor switching* di moderasi oleh kepemilikan yang mana selama ini terdapat banyak perbedaan dengan beberapa hasil penelitian sebelumnya. Selain itu, penelitian ini juga

Hasna Kusuma Dewi , 2013 PENGARUH OPINI AUDIT TERHADAP AUDITOR SWITCHING DENGAN
KEPEMILIKAN SAHAM SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

memberikan manfaat bagi penulis karena dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai *auditor switching*.

No. Daftar FPEB : 272/UN.40.A7.D1/P1/2018

Hasna Kusuma Dewi , 2013 PENGARUH OPINI AUDIT TERHADAP *AUDITOR SWITCHING* DENGAN
KEPEMILIKAN SAHAM SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu