BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Badan Usaha Milik Negara atau lebih dikenal dengan sebutan BUMN merupakan pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional. Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Salah satu peran nyata pemerintah dalam pengembangan perekonomian nasional adalah dengan mendirikan BUMN yang ditujukan menjadi agen pembangunan. Sebagai agen pembangunan, BUMN mempunyai tujuan dalam segi ekonomi yaitu mencari keuntungan. Tetapi disamping mencari keuntungan, BUMN juga mempunyai peran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang tidak dapat diberikan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang lain. Oleh karena itu, kinerja BUMN tetap menjadi salah satu pendorong sektor ekonomi sebagai penghasil laba atau keuntungan bagi negara.

Kondisi perekonomian nasional yang terus menghadapi tantangan global ini membuat persaingan bisnis pun menjadi semakin ketat. Hal ini membuat banyak perusahaan berlomba-lomba melakukan upaya terbaik agar tercapainya tujuan perusahaan. Salah satu tujuan perusahaan yaitu menghasilkan kinerja perusahaan yang baik.

Laporan keuangan merupakan tolak ukur dalam menilai kinerja suatu perusahaan. PSAK 1 tentang Penyajian Laporan Keuangan menyebutkan bahwa salah satu tujuan laporan keuangan adalah memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja keuangan, dan arus kas entitas yang bermanfaat bagi sebagian besar kalangan pengguna laporan dalam pembuatan keputusan. Dalam laporan keuangan perusahaan, laba merupakan informasi potensial yang penting untuk pihak internal perusahaan maupun pihak eksternal. Berikut merupakan grafik perkembangan laba pada perusahaan BUMN dari tahun 2014-2018:



Grafik 1.1 Perkembangan Laba Perusahaan BUMN Tahun 2014-2018 (dalam triliun)

Sumber: Laporan Kinerja Kementrian BUMN

Dilihat dari grafik di atas, menunjukkan bahwa pada tahun 2014 perusahaan BUMN mencapai laba sebesar 148 triliun, sedangan pada tahun 2015 mengalami penurunan sebesar 147 triliun. Pada tahun 2016 laba meningkat sebesar 166 triliun, lalu tahun 2017 terjadi peningkatan kembali pada jumlah laba menjadi 172 triliun. Perolehan laba terbesar terjadi pada tahun 2018. Perusahaan BUMN mengantongi laba sebesar 203 triliun, sangat meningkat dari tahun-tahun sebelumnya. Jadi, dapat disimpulkan bahwa laba perusahaan BUMN mengalami peningkatan setiap tahun nya.

Besarnya laba dalam suatu laporan keuangan menjadi penilaian kinerja bagi manajemen perusahaan. Dikarenakan begitu besarnya pengaruh informasi laba, maka seringkali pihak manajemen melakukan tindakan untuk memodifikasi informasi laba dan menghasilkan informasi sesuai dengan yang diinginkan demi mencapai tujuan tertentu, hal tersebut dikenal dengan tindakan manajemen laba.

Manajemen laba adalah upaya manajer perusahaan untuk mengintervensi atau mempengaruhi informasi-informasi dalam laporan keuangan dengan tujuan untuk mengelabui *stakeholder* yang ingin mengetahui kinerja dan kondisi perusahaan (Sulistyanto, 2014). Manajemen laba menjadi salah satu faktor yang dapat mengurangi kredibilitas laporan keuangan, menambah bias dalam laporan keuangan, dan dapat mengganggu pemakai laporan keuangan yang mempercayai

angka laba hasil rekayasa tersebut sebagai angka laba tanpa rekayasa (Setiawati & Na'im, 2000). Berikut merupakan perkembangan manajemen laba pada beberapa perusahaan BUMN tahun 2014-2018:

Tabel 1.1 Perkembangan Manajemen Laba pada Perusahaan BUMN Tahun 2014-2018

No	Kode	MANAJEMEN LABA					
110	Perusahaan	2014	2015	2016	2017	2018	
1	GIAA	-0.0884	-0.0164	0.0524	-0.0315	-0.1075	
2	KAEF	-0.0243	0.0143	-0.0470	0.1376	-0.0067	
3	PGAS	0.0441	0.0488	0.0305	-0.0093	-0.0203	
4	TINS	0.1329	-0.0921	-0.0215	0.0327	0.1595	
5	WSKT	0.0803	-0.0235	0.1614	-0.0322	0.0230	
RATA-RATA		0.0289	-0.0138	0.0352	0.0195	0.0096	
MAKSIMUM		0.1329	0.0488	0.1614	0.1375	0.1595	
MINIMUM		-0.0844	-0.0921	-0.0470	-0.0322	-0.1075	

Sumber: Laporan Tahunan Perusahaan BUMN (Diolah)

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa secara keseluruhan selama periode 2014 sampai 2018 nilai rata-rata manajemen laba dari laporan keuangan beberapa perusahaan BUMN dengan menggunakan metode *discretionary accruals* mengalami kenaikan dan juga penurunan. Dari tabel tersebut diperoleh nilai rata-rata manajemen laba tertinggi pada tahun 2016 yaitu sebesar 0,0352 dan nilai rata-rata terendah terjadi pada tahun 2015 yaitu sebesar -0,0138. Nilai *discretionary accruals* tertinggi terjadi pada emiten dengan kode WSKT pada tahun 2016 yaitu sebesar 0,1614 yang mengindikasikan terjadi manajemen laba dengan pola i*ncome increasing*. Sedangkan, nilai *discretionary accruals* terendah terjadi pada emiten dengan kode GIAA pada tahun 2018 yaitu sebesar -0,1075 yang mengindikasikan terjadi manajemen laba dengan pola *income decreasing*.

Hal ini pun sesuai dengan beberapa skandal pelaporan keuangan atau adanya praktik manajemen laba yang terjadi di perusahaan BUMN. Berikut merupakan fakta temuan terkait kasus manajemen laba pada perusahaan BUMN:

Tabel 1.2 Fakta Temuan Kasus Manajemen Laba Perusahaan BUMN

No	Perusahaan	Fakta Temuan
1	PT. Garuda Indonesia (Persero) Tbk	Adanya penipuan publik yang dilakukan oleh manajemen perusahaan dalam pelaporan keuangan. Perusahaan tersebut mencatatkan

		keuntungan tahun 2018 sebesar Rp11 miliar, sedangkan pada tahun 2017 mengalami rugi sebesar Rp3 miliar. Pihak manajemen diduga mengakui piutang sebagai pendapatan. Kasus ini pun berdampak pada akuntan publik yang mengauditnya.
2	PT. Timah Tbk	Perusahaan memberikan laporan keuangan fiktif. Direksi perusahaan tersebut menyatakan bahwa perusahaan membuahkan kinerja yang positif. Kenyataanya, pada semester I-2015 laba operasi rugi sebesar Rp59 miliar.

Sumber: Data diolah

Sesuai dengan yang dijelaskan pada tabel di atas, perusahaan BUMN yang belakangan ini terlibat kasus terkait pelaporan keuangan atau adanya praktik manajemen laba, yaitu mulai dari yang terbaru PT. Garuda Indonesia (Persero) Tbk. Pada tahun 2019 kemarin, kita diramaikan dengan kasus dari PT. Garuda Indonesia (Persero). Menurut berita dari surat kabar online, ditemukan kejanggalan dalam laporan keuangan dari perusahaan tersebut. Kasus tersebut juga berdampak pada auditor yang mengaudit nya, yaitu Akuntan Publik (AP) Kasner Sirumapea dari Kantor Akuntan Publik (KAP) Tanubrata Sutanto Fahmi Bambang & Rekan (Member of BDO Internasional). Pasalnya, dalam laporan keuangan pada tahun buku 2018, Garuda Indonesia membukukan laba bersih sebesar USD809,85 ribu atau setara Rp11,33 miliar (asumsi kurs Rp14.000 per dolar AS). Angka ini melonjak tajam dibandingkan 2017 yang menderita rugi sebesar USD216,5 juta atau setara Rp3 miliar. Selain itu, berdasarkan laporan keuangan 2018 ditemukan kerjasama antara Garuda Indonesia dengan Mahata Aero Teknologi sebesar USD239 juta. Namun, pihak manajemen Garuda Indonesia langsung mengakui pendapatan tersebut ke dalam laporan keuangan tahun 2018, padahal Mahata Aero Teknologi belum melakukan pembayaran. Terkait kasus ini, baik PT. Garuda Indonesia (Persero) maupun akuntan publik dari KAP yang bersangkutan dikenai sanksi oleh OJK, Kemenkeu dan juga BEI (Economy.okezone.com, dikutip tanggal 24 Februari 2020).

Selanjutnya yaitu dari perusahaan PT. Timah Tbk, perusahaan tersebut memberikan laporan keuangan fiktif pada tahun 2015. Pada *press release* laporan

keuangan semester I-2015, Direksi PT. Timah mengatakan bahwa efisiensi dan strategi yang telah dilakukan membuahkan kinerja yang positif. Padahal, mengalami kenyataannya laba operasi rugi sebesar Rp59 miliar (Economy.okezone.com, dikutip tanggal 24 Februari 2020). Kegiatan laporan keuangan fiktif ini dilakukan guna menutupi kinerja keuangan PT. Timah yang terus mengkhawatirkan. Ketua Ikatan Karyawan Timah (IKT) mengungkapkan kondisi keuangan PT. Timah sejak tiga tahun belakangan memang kurang sehat. Ketidakmampuan jajaran Direksi PT. Timah keluar dari jerat kerugian telah mengakibatkan penyerahan 80% wilayah tambang milik PT. Timah kepada mitra usaha. Penyerahan wilayah tambang ini memiliki konsekuensi negatif terhadap masa depan PT. Timah (Tambang.co.id, dikutip tanggal 24 Februari 2020).

Subjek penelitian ini mengkhususkan pada perusahaan BUMN yang sudah *go public* di Bursa Efek Indonesia. Karena menurut Direktur Penilaian Perusahaan BEI yang menyatakan bahwa perusahaan BUMN yang telah tercatat di BEI dianggap memiliki performa yang baik, akuntabel, dan profesionalitas nya lebih terjaga. Dan yang terpenting lagi adalah dengan menjadi emiten, otomatis perusahaan tersebut akan menjadi lebih transparan (Market.bisnis.com, dikutip tanggal 24 Februari 2020). Akan tetapi, beberapa tahun belakangan ini perusahaan BUMN *go public* juga sedang mendapatkan banyak sorotan terkait permasalahan adanya praktik manajemen laba yang dilakukan oleh beberapa perusahaan. Tata kelola perusahaan plat merah yang dilakukan oleh pemerintah pun sudah terlalu berantakan, sehingga membutuhkan pembenahan yang sesuai dengan *good corporate governance* (GCG). Akibat tata kelola BUMN yang buruk itu, pemerintah seringkali memberikan *privilege* (keistimewaan) kepada perusahaan plat merah. Sayangnya, dengan keistimewaan itu justru perusahaan plat merah tetap tidak bisa memaksimalkan kinerjanya (Cnnindonesia.com, dikutip tanggal 24 Februari 2020).

Faktor-faktor yang mempengaruhi manajemen laba dalam suatu perusahaan dapat disebabkan oleh beberapa faktor, yang diantaranya terbagi menjadi faktor internal dan faktor eksternal. Salah satu faktor internal manajemen laba adalah corporate governance. Corporate governance memang menjadi isu yang penting bagi going concern perusahaan. Dan juga digunakan sebagai alat monitoring terhadap kinerja perusahaan maupun manajer perusahaan untuk mencapai laba

ataupun visi perusahaan jangka panjang. Mekanisme corporate governance jika dijalankan secara baik dan tepat akan dapat meminimalisasi tindakan manajemen laba. Good corporate governance dapat diidentifikasi dengan beberapa proksi. Dalam penelitian ini, proksi yang digunakan yaitu dewan komisaris independen dan komite audit, karena keduanya berhubungan langsung dengan proses pelaporan keuangan perusahaan yang disampaikan oleh pihak manajemen. Dewan Komisaris sebagai organ perusahaan bertugas dan bertanggungjawab secara kolektif untuk melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi serta memastikan bahwa perusahaan melaksanakan good corporate governance (Hamdani, 2016). Dewan Komisaris Independen adalah anggota dewan komisaris yang tidak terafiliasi dengan manajemen, anggota dewan komisaris lainnya dan pemegang saham pengendali, serta bebas dari hubungan bisnis atau hubungan lainnya yang dapat mempengaruhi kemampuannya untuk bersikap independen atau bersikap semata-mata demi kepentingan perusahaan (KNKG, 2006). Dengan adanya komisaris independen dapat meningkatkan pengawasan terhadap manajemen sehingga dapat membatasi manajemen laba. Komite Audit juga mempunyai tanggung jawab atas proses pelaksanaan corporate governance suatu perusahaan, khususnya untuk memberikan pengawasan yang lebih terhadap kinerja manajemen perusahaan dan memberikan informasi yang akurat dan tepat, serta membantu dewan komisaris dalam menganalisis laporan keuangan perusahaan (Setiawan & Fitriany, 2011). Dengan adanya komite audit dapat meningkatkan pengawasan terhadap pelaporan keuangan yang dilakukan oleh manajer dan dapat meminimalisasi tindakan manajemen laba. Keberadaan komite audit juga bermanfaat untuk memberikan transparansi, keterbukaan laporan keuangan, keadilan untuk semua stakeholder, dan pengungkapan semua informasi yang telah dilakukan oleh manajemen meskipun ada konflik kepentingan.

Dalam melaporkan hasil operasi perusahaan, seringkali dapat memicu terjadinya konflik kepentingan antara manajemen dan pengguna eksternal atas keberadaan laporan keuangan tersebut. Konflik ini muncul akibat timbulnya kesenjangan informasi yang disediakan, oleh karena itu membutuhkan adanya audit laporan keuangan oleh pihak ketiga yang kompeten dan independen (Al-Thuneibat, Issa, & Baker, 2011). Ada sedikitnya 6 faktor yang diuji dalam penelitian terdahulu yang

7

berhubungan dengan independensi auditor, yaitu ukuran perusahaan audit; tingkat kompetisi dalam pasar jasa audit; *audit tenure* atau masa perikatan audit; besarnya *audit fee* yang diterima oleh perusahaan audit; *Management Advisory Service* (MAS); dan keberadaan komite audit (Bakar & Ahmad, 2009). Beberapa faktor tersebut termasuk dalam faktor eksternal yang dapat mendorong tindakan manajemen laba yang dilakukan oleh perusahaan. Dalam penelitian ini, faktor independensi auditor yang akan diteliti adalah ukuran perusahaan audit (KAP) dan lamanya masa perikatan audit (*audit tenure*). Faktor tersebut juga sesuai dengan kasus praktik manajemen laba yang dilakukan oleh beberapa perusahaan BUMN yang sudah dijelaskan sebelumnya, yaitu terkait kedekatan antara perusahaan dengan auditor dan juga reputasi dari KAP tersebut.

Ukuran perusahaan audit atau KAP dianggap dapat menunjukkan kemampuan auditor untuk bersikap independen dan melaksanakan audit secara professional (Kono & Yuyetta, 2013). Ukuran Kantor Akuntan Publik (KAP) merupakan besar kecilnya KAP yang dibedakan menjadi KAP yang berafiliasi dengan *Big Four* (KAP besar) dan KAP yang berafiliasi dengan *non-Big Four* (KAP kecil) (Choi, Kim, Kim, & Zang, 2010). KAP *Big Four* dianggap merupakan auditor yang memiliki keahlian dan reputasi yang tinggi dibandingkan dengan auditor KAP *Non-Big Four*. Maka dari itu, auditor pada KAP *Big Four* dapat dikatakan lebih berpengalaman dan mampu untuk mengatasi praktik manajemen laba suatu perusahaan.

Selanjutnya yaitu lamanya waktu yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan audit klien, dan juga memiliki pengaruh pada resiko hilangnya independensi auditor atau sering disebut *audit tenure* (Bakar & Ahmad, 2009). Hubungan antara klien dengan auditor yang berlangsung lama dapat menyebabkan independensi auditor menjadi terancam. Terdapat pandangan dari otoritas regulasi bahwa auditor dengan kontrak kerja dalam waktu yang lebih lama, akan mengembangkan hubungan yang kuat dengan klien, sehingga menghasilkan kemunduran pada kualitas audit. Dan juga dapat terjadi tindakan kecurangan atau praktik manajemen laba yang dilakukan oleh manajer perusahaan. Hal tersebut menyebabkan adanya kewajiban untuk rotasi perusahaan audit di berbagai Negara (Geiger & Raghunandan, 2002).

Beberapa penelitian mengenai *good corporate governance* yang diproksi oleh dewan komisaris independen dan komite audit, ukuran KAP, serta *audit tenure* telah banyak dilakukan sebelumnya pada berbagai jenis perusahaan dan ditemukan hasil yang masih beragam. Penelitian Dewi, Putra, & Ernawatinigsih (2019), Senja & Nurbaiti (2019), serta Octavia (2017) menyatakan *good corporate governance* yang diproksi dewan komisaris independen berpengaruh terhadap manajemen laba. Ini berarti dengan adanya komisaris independen mampu mengurangi terjadinya tindakan manajemen laba. Semakin besar jumlah komisaris independen dalam suatu perusahaan, maka akan semakin kecil tindakan manajemen laba terjadi. Berbeda dengan penelitian Fitriyani, Marita, & Astuti (2016) yang menemukan dewan komisaris independen tidak berpengaruh terhadap manajemen laba, karena pengangkatan dewan komisaris independen yang dilakukan oleh perusahaan hanya sebatas untuk memenuhi regulasi yang ada tetapi tidak untuk menegakkan *good corporate governance* di dalam perusahaan.

Menurut penelitian Fitriyani et al. (2016) juga menyatakan *good corporate governance* yang diproksi komite audit tidak berpengaruh terhadap manajemen laba. Hal ini sejalan dengan penelitian Senja & Nurbaiti (2019) yang juga menemukan bahwa komite audit tidak berpengaruh pada manajemen laba. Tidak berpengaruhnya komite audit terhadap manajemen laba disebabkan karena keberadaan komite audit dalam perusahaan belum bisa memaksimalkan fungsinya dalam pengawasan pelaporan keuangan. Keberadaan komite audit hanya untuk memenuhi regulasi yang ada, sehingga kinerja komite audit kurang efektif dan optimal dalam menerapkan pengawasan untuk meminimalisir praktik manajemen laba. Tetapi, menurut penelitian Dewi et al., (2019), Octavia (2017), dan Rahardi & Prastiwi (2014) menyatakan bahwa komite audit berpengaruh terhadap manajemen laba, karena semakin besar adanya komite audit dalam perusahaan mampu mengurangi terjadinya tindakan manajemen laba.

Selanjutnya, penelitian Rahdal (2017), Hasanuddin (2015), dan Dinuka (2014) menyatakan ukuran KAP berpengaruh terhadap manajemen laba. Semakin besar KAP yang mengaudit laporan keuangan perusahaan, dimana terdapat auditor yang memiliki pengalaman dan keahlian yang tinggi, maka praktik manajemen laba dalam perusahaan tersebut lebih kecil. Sedangkan, menurut Kono & Yuyetta (2013)

9

ukuran KAP tidak berpengaruh terhadap manajemen laba. Manajemen tetap melakukan manajemen laba walaupun perusahaan diaudit oleh auditor baik dari KAP *Big Four* ataupun *non-Big Four*.

Penelitian Senja & Nurbaiti (2019), Kurniawansyah (2016), dan Dinuka (2014) menyatakan bahwa *audit tenure* berpengaruh terhadap manajemen laba. Semakin lama sebuah perusahaan mengikat kontrak kerja dengan auditor yang sama untuk beberapa tahun, maka semakin tinggi praktik manajemen laba yang dilakukan oleh manajemen perusahaan tersebut. Berbeda dengan penelitian Hasanuddin (2015) dan Kono & Yuyetta (2013) yang menyatakan sebaliknya. *Audit tenure* tidak berpengaruh terhadap manajemen laba, karena pembatasan masa penugasan (tenur) ini memang dianggap dapat mencegah auditor semakin akrab dengan klien, namun hal tersebut membuat auditor belum mengenal karakteristik perusahaan secara baik. Auditor memerlukan waktu yang lebih banyak untuk mengenali karakteristik manajemen dalam menyajikan laporan keuangan.

Kesenjangan penelitian serta hasil yang belum konsisten ini mendorong untuk dilakukannya penelitian lebih lanjut mengenai praktik manajemen laba, khususnya pada penelitian ini mengambil perusahaan BUMN yang sudah *go public*. Penelitian ini berusaha menyelidiki adanya praktik manajemen laba yang sedang menjadi sorotan pada perusahaan BUMN, serta menguji kembali faktor-faktor yang mempengaruhinya, baik faktor internal maupun eksternal, yaitu *good corporate governance* yang diproksi oleh dewan komisaris independen dan komite audit, ukuran KAP, serta *audit tenure*.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul "Pengaruh Good Corporate Governance, Ukuran KAP, dan Audit Tenure terhadap Manajemen Laba (Studi pada Perusahaan BUMN yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia pada Tahun 2014-2018)"

1.2 Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

10

1. Apakah good corporate governance yang diproksi oleh dewan komisaris

independen berpengaruh terhadap praktik manajemen laba pada perusahaan

BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?

2. Apakah good corporate governance yang diproksi oleh komite audit

berpengaruh terhadap praktik manajemen laba pada perusahaan BUMN yang

terdaftar di Bursa Efek Indonesia?

3. Apakah ukuran KAP berpengaruh terhadap praktik manajemen laba pada

perusahaan BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?

4. Apakah audit tenure berpengaruh terhadap praktik manajemen laba pada

perusahaan BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Menguji dan memperoleh bukti empiris pengaruh good corporate governance

yang diproksi oleh dewan komisaris independen terhadap praktik manajemen

laba pada perusahaan BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia

2. Menguji dan memperoleh bukti empiris pengaruh good corporate governance

yang diproksi oleh komite audit terhadap praktik manajemen laba pada

perusahaan BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia

3. Menguji dan memperoleh bukti empiris pengaruh ukuran KAP terhadap praktik

manajemen laba pada perusahaan BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia

4. Menguji dan memperoleh bukti empiris pengaruh *audit tenure* terhadap praktik

manajemen laba pada perusahaan BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang ingin dicapai dari hasil penelitian ini yaitu diharapkan

dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran keilmuan bagi peneliti lainnya, dan

juga khususnya pada jurusan akuntansi terkait topik manajemen laba dan faktor-

faktor yang memotivasi adanya praktik manajemen laba.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang ingin dicapai dari hasil penelitian ini adalah sebagai

berikut:

1. Bagi Perusahaan

Diharapkan dapat berguna untuk memberikan temuan, gambaran, masukan dan referensi bagi manajer perusahaan dan/atau pemilik perusahaan dalam upaya mencegah praktik manajemen laba demi peningkatan mutu dan kualitas perusahaan.

2. Bagi Kantor Akuntan Publik (KAP)

Diharapkan dapat menyediakan jasa audit yang lebih baik lagi, sehingga mampu untuk menemukan dan melaporkan adanya praktik manajemen laba yang dapat menyesatkan para pengguna laporan keuangan.