# BAB I

# PENDAHULUAN

Dalam bab ini peneliti akan membahas pendahuluan yang diawali dengan latar belakang masalah. Pembahasan berikutnya adalah identifikasi masalah, yaitu uraian mengenai masalah masalah yang berupa pertanyaan-pertanyaan mengenai masalah masalah yang berupa pertanyaan-pertanyaan. Selanjutnya yang ketiga adalah batasan penelitian, yaitu kriteria-kriteria atau kebijakan yang membatasi identifikasi masalah yang diteliti.

Selain batasan penelitian, terdapat rumusan masalah yang merupakan inti masalah yang akan diteliti secara lebih lanjut dan konsisten. Selanjutnya yang akan dibahas adalah tujuan penelitian, yaitu sesuatu yang akan menjadi alsan mengapa penelitian ini dilaksanakan. Kemudian bagian terakhir, peneliti membahas manfaat penelitian, yaitu mengenai manfaat penelitian bagi berbagai pihak yang terkait dengan penelitian ini.

1. **Latar Belakang Masalah**

Laporan keuangan merupakan salah satu media terpenting dalam mengkomunikasikan fakta-fakta mengenai perusahaan dan sebagai dasar untuk dapat menentukan atau menilai posisi dan kegiatan keuangan dari suatu perusahaan. Banyak pihak yang berkepentingan terhadap laporan keuangan suatu perusahaan, diantaranya pemilik perusahaan itu sendiri, kreditur, lembaga keuangan, investor, pemerintah, masyarakat umum dan pihak-pihak lainnya (Novianty, 2001). Mengingat banyaknya pihak yang berkepentingan terhadap laporan keuangan tersebut, maka informasi yang disajikan dalam laporan keuangan tersebut haruslah wajar, dapat dipercaya dan tidak menyesatkan bagi pemakainya sehingga kebutuhan masing-masing pihak yang berkepentingan dapat dipenuhi. Guna menjamin kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan, maka perlu adanya suatu pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor independen. Di sini auditor dituntut untuk bersifat obyektif dan independen terhadap informasi yang disajikan oleh manajemen perusahaan dalam bentuk laporan keuangan. Hal ini dimaksudkan untuk menaikkan tingkat keandalan laporan keuangan perusahaan. Sehingga masyarakat dapat memperoleh informasi keuangan yang handal sebagai dasar pengambilan keputusan. Untuk menghasilkan laporan keuangan yang handal, maka perusahaan klien diwajibkan untuk melakukan rotasi audit. Rotasi audit adalah peraturan perputaran auditor yang harus dilakukan oleh perusahaan, dengan tujuan untuk menghasilkan kualitas dan menegakkan independensi auditor.

Salah satu fenomena kasus yang dapat dicontohkan yaitu mengenai kasus PT Garuda Indonesia, dalam kasus ini Kementrian Keuangan memaparkan tiga kelalaian Akuntan Publik (AP) dalam mengaudit laporan keuangan PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk tahun 2018. Laporan keuangan tersebut diaudit oleh AP Kasner Sirumapea dari Kantor Akuntan Publik (KAP) Tanubrata, Sutanto, Fahmi, Bambang, dan Rekan.

Sekertaris Jenderal Kemenkeu Hadiyanto merinci ketiga kelalaian yang dilakukan. Pertama, AP bersangkutan belum secara tepat menilai substansi transaksi untuk kegiatan perlakuan akuntansi pengakuan pendapat piutang dan pendapatan piutang meski secara nominal belum diterima oleh perusahaan. Sehingga, AP ini terbukti melanggar Standar Audit (SA) 315.

Kedua, Akuntan Publik belum sepenuhnya mendapatkan bukti audit yang cukup untuk menilai perlakuan akuntansi sesuai dengan substansi perjanjian transaksi tersebut, ii disebutnya melanggar SA 500. Terakhir, AP juga tidak bisa mempertimbangkan fakta – fakta setelah tanggal laporan keuangan sebagai dasar perlakuan akuntansi, dimana hal ini melanggar SA 560. Tak hanya itu, Kantor Akuntan Publik (KAP) tempat Kasner bernanung pun diminta untuk mengendalikan standar pengendalian mutu KAP.

Sebelumnya, Kemenkeu menjatuhkan dua sanksi kepada Akuntan Publik (AP) Kasner Sirumapea dan Kantor Akuntan Publik (KAP) Tanubrata, Sutanto, Fahmi, Bambang & Rekan terkait polemik laporan keuangan PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk untuk tahun buku 2018. Tak hanya itu, KAP yang mengaudit laporan keuangan Garuda Indonesia juga dikenakan peringatan tertulis disertai kewajiban untuk melakukan perbaikan terhadap Sistem Pengendalian Mutu KAP dan dilakukan review oleh BDO International Limited kepada KAP Tanubrata, Sutanto, Fahmi, Bambang & Rekan (CNN, 2019).

Di Indonesia, rotasi audit diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 17/PMK.01/2008 pasal 3. yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.01/ 2008 tentang “Jasa Akuntan Publik” (Ruroh, 2016). Namun pada tahun 2015, pemerintah mengeluarkan peraturan baru yang mengatur pergantian auditor, yaitu PP No. 20/2015 tentang Praktik Akuntan Publik. Dalam PP No. 20/2015 pasal 11 ayat (1)

Karena adanya kewajiban rotasi auditor tersebut, sehingga timbul perilaku perusahaan untuk melakukan Auditor switching. Auditor switching merupakan perpindahan auditor yang dilakukan oleh perusahaan klien akibat adanya kewajiban rotasi auditor. Perusahaan dalam melakukan auditor switching dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain yaitu ukuran perusahaan klien, kondisi keuangan perusahaan klien dan kepemilikan saham publik.

Faktor yang pertama untuk mempengaruhi auditor switching adalah ukuran perusahaan klien. Ukuran perusahaan klien merupakan ukuran untuk menentukan besar kecilnya perusahaan klien yang dihubungan dengan financial perusahaan. Di mana perusahaan yang besar dipercayai dapat menyelesaikan kesulitan-kesulitan keuangan yang dihadapinya daripada perusahaan kecil (Mutchler, 1985). Sehingga dapat dikatakan bahwa ukuran perusahaan klien mempengaruhi auditor switching. Karena perusahaan klien yang lebih besar karena kompleksitas usaha dan peningkatan pemisahan antara manajemen dan kepemilikan, permintaan yang sangat tinggi bagi perusahaan audit independen untuk mengurangi biaya keagenan (Watts & Zimmerman, 1981). Selain itu, karena ukuran perusahaan klien meningkat, kemungkinan jumlah konflik agen juga meningkat sehingga meningkatkan permintaan untuk kualitas audit.

Faktor yang kedua untuk mempengaruhi auditor switching adalah kondisi keuangan perusahaan klien. Tingkat kesehatan suatu perusahan dapat dilihat dari kondisi keuangan perusahaan yaitu jika kewajiban keuangan lebih besar daripada kekayaannya, maka dapat dikatakan perusahaan berpotensi mengalami kebangkrutan dan sebaliknya. Perusahaan klien yang bangkrut akan lebih mencari auditor yang memilik independensi yang tinggi untuk meningkatkan kepercayaan para pemegang saham dan kreditur serta mengurangi risiko litigasi (Francis dan Wilson, 1988). Karena kondisi keuangan perusahaan klien memiliki implikasi yang penting terhadap pengambilan keputusan dalam mempertahankan perusahaan audit. Selanjutnya, yang mempengaruhi auditor switching adalah kepemilikan saham publik. Perusahaan-perusahaan yang sudah *go public* biasanya menjual sebagian sahamnya kepada masyarakat. Hal ini disebut kepemilikan saham publik. Semakin tinggi tingkat kepemilikan saham publik, maka perusahaan cennderung akan melakukan pergantian auditor.

Indonesia adalah salah satu negara yang mewajibkan pergantian Kantor Akuntan Publik (KAP) dan seorang akuntan yang diberlakukan secara periodik. Pemerintah telah mengatur kewajiban rotasi auditor dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor359/KMK.06/2003 pasal 2 tentang “Jasa Akuntan Publik” (perubahan atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 423/KMK.06/2002). Peraturan ini menyatakan bahwa pemberian jasa audit umum atas laporan keuangan dari suatu entitas dapat dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (selanjutnya disebut KAP) paling lama untuk 5 (lima) tahun buku berturut-turut dan oleh seorang akuntan publik paling lama untuk 3 (tiga) tahun buku berturut-turut. Peraturan tersebut kemudian diperbaharui dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 17/PMK.01/2008 tentang “Jasa Akuntan Publik”. Perubahan yang dilakukan di antaranya adalah pertama, pemberian jasa audit umum menjadi enam tahun berturut-turut oleh kantor akuntan dan tiga tahun berturut-turut oleh akuntan publik kepada satu klien yang sama (pasal 3 ayat 1). Kedua, akuntan publik dan kantor akuntan boleh menerima kembali penugasan setelah satu tahun buku tidak memberikan jasa audit kepada klien yang di atas (pasal 3 ayat 2). Ketiga, Jasa audit umum atas laporan keuangan dapat diberikan kembali kepada klien yang sama melalui KAP setelah 1 (satu) tahun buku tidak diberikan melalui KAP tersebut (pasal 3 ayat 3) dan pada tahun 2015, pemerintah mengeluarkan peraturan baru yang mengatur pergantian auditor, yaitu PP No. 20/2015 tentang Praktik Akuntan Publik. Dalam PP No. 20/2015 pasal 11 ayat (1) dijelaskan bahwa pembatasan bagi AP adalah selama 5 tahun buku berturut-turut.

Namun, ada yang menentang tentang gagasan kewajiban rotasi auditor yang dianjurkan oleh AICPA karena mereka percaya bahwa biaya lebih besar daripada manfaat yang diperoleh. Kelemahan lain adalah bahwa pengetahuan yang diperoleh selama meningkatkan kualitas pekerjaan audit akan sia-sia dengan pengangkatan seorang auditor baru (AICPA, 1992). Ketika auditor pertama kali diminta mengaudit satu klien, yang pertama kali harus mereka lakukan adalah memahami lingkungan bisnis klien dan risiko audit klien. Bagi auditor yang sama sekali buta dengan kedua masalah itu, maka biaya start-up menjadi tinggi sehingga bisa menaikkan *fee audit*. Kedua, penugasan yang pertama terbukti memiliki kemungkinan kekeliruan yang tinggi. Litigasi terhadap auditor umumnya terjadi pada tiga tahun pertama tugas pengauditan dan menunjukkan tren penurunan setelah masa penugasan bertambah. Risiko litigasi terhadap KAP besar lebih tinggi dibandingkan dengan KAP kecil karena salah satunya terjadi "kantong tebal" pada KAP besar tersebut. Oleh karena itu, PWC (2002) dalam Nasser, et al. (2006) menentang sama sekali pertukaran auditor secara wajib yang sedang diusahakan oleh legislator di AS melalui SOX saat itu. Mereka, dan pendukung yang lain, berpendapat bahwa hubungan yang panjang antara auditor dengan klien akan membuat auditor menjadi ahli dan sangat paham terhadap bisnis klien. Sehingga, auditor lebih paham terhadap perilaku manajemen yang ekstrim dan paham dengan pilihan-pilihan akuntansi yang ada di dalam bisnis itu. Artinya, mereka tidak menyetujui perilaku Arthur Andersen akan menjadi perilaku auditor yang lain. Penelitian ini sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti antara lain Mardiyah (2002), Nasser et al. (2006) di Malaysia, (Damayanti & Sudarma, 2007)dan (Wijayanti, 2010)Pertama, pada penelitian Mardiyah (2002) variabel independen yang digunakan adalah auditor switch dan variabel dependen yang digunakan adalah perubahan kontrak, keefektifan auditor, reputasi klien, feeaudit, faktor klien, faktor Auditor. Kedua, penelitian Nasser, et al. (2006) dilakukan di Malaysia. Penelitian ini menelaah perilaku audit tenure dan switching dalam lingkungan audit di Malaysia untuk periode 1990-2000. Akan tetapi pada saat itu, rotasi auditor masih bersikap sukarela. Variabel dependen yang digunakan auditor switching dan variabel independen adalah ukuran klien dan financial distress. Ketiga, pada penelitian yang dilakukan (Damayanti & Sudarma, 2007) di Indonesia. Data yang digunakan dalam penelitian ini selama 3 tahun (2003-2005). Variabel dependen yang digunakan peneliti adalah perusahaan berpindah auditor dan variabel independen yang digunakan peneliti adalah pergantian manajemen, opini akuntan, fee audit, kesulitan keuangan perusahaan, ukuran KAP, persentase perubahan ROA. Terakhir, penelitian dilakukan oleh (Wijayanti, 2010) di Indonesia. Periode data yang digunakan selama 4 tahun (2004-2008). Variabel dependen yang digunakan peneliti adalah auditor switching dan variabel independen yang digunakan peneliti adalah ukuran KAP, ukuran klien, tingkat pertumbuhan klien, financial distress, pergantian manajemen, opini audit, feeaudit. Penelitian ini merupakan bentuk representasi dan rekomendasi dari penelitian–penelitan sebelumnya. Adapun variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa auditor switching. Sedangkan variabel independen yang digunakan terdiri dari ukuran perusahaan klien(UP), kondisi keuangan perusahaan klien (TK) dan kepemilikan saham publik (KSP. Penelitian ini memiliki periode waktu yaitu tahun 2015 sampai tahun 2017 dan memiliki tambahan variabel yang belum pernah dilakukan oleh penelitian-penelitian sebelumnya sehingga dapat memberikan hasil empiris yang berbeda. Berdasarkan keterbatasan dan Perbedaan pendapat dari penelitian-penelitian sebelumnya, maka penelitian ini menarik untuk diteliti kembali. Mengingat terdapat pihak-pihak yang mendukung dan menentangnya, terkait adanya independensi auditor dalam masalah auditor switching. Adapun judul dalam penelitian tentang “FAKTOR FAKTOR PERGANTIAN AUDITOR ( AUDITOR SWITCHING)”.

1. **Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dilihat bahwa adanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi auditor switching di Indonesia. Hal itu karena adanya beberapa faktor antara lain yaitu ukuran perusahaan klien, kondisi keuangan klien dan kepemilikan saham publik. Auditor switching adalah perilaku perputaran auditor yang dilakukan oleh perusahaan klien akibat adanya kewajiban rotasi audit. Kewajiban rotasi audit bertujuan untuk menegakkan independensi auditor. Sehingga dapat dikatan bahwa independensi auditor merupakan landasan yang utama dalam melakukan audit di perusahaan klien. Dari perbedaan-perbedaan tersebut dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah faktor ukuran perusahaan klien mempengaruhi perusahaan melakukan  
 auditor switching?

2. Apakah faktor kondisi keuangan perusahaan klien mempengaruhi perusahaan  
 melakukan auditor switching?

3. Apakah faktor kepemilikan saham publik mempengaruhi perusahaan melakukan  
 auditor switching?

1. **Batasan Masalah**

“Apakah Ukuran perusahaan klien, kondisi keuangan perusahaan klien dan kepemilikan saham publik, berpengaruh terhadap *auditor switching*?”

1. **Batasan Penelitian**

Peneliti menetapkan batasan penelitian agar mempermudah penelitian dalam proses pengumpulan data dan analisis data. Batasan yang dimaksud :

1. Berdasarkan aspek obyek penelitian, maka obyek penelitian peneliti adalah semua perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI).
2. Berdasarkan aspek waktu, penelitian ini menganalisis data yang terjadi selama periode tahun 2015 sampai dengan tahun 2017.
3. Berdasarkan aspek unit analisis,variable-variabel yang akan diteliti adalah *Auditor Switching*, ukuran perusahaan klien, kondisi keuangan perusahaan klien, dan kepemilikan saham publik.
4. **Rumusan masalah**
5. Apakah faktor ukuran ukuran perusahaan klien mempengaruhi perusahaan melakukan auditor switching?
6. Apakah faktor kondisi keuangan perusahaan mempengaruhi perusahaan melakukan auditor switching?
7. Apakah faktor kepemilikan saham publik mempengaruhi perusahaan melakukan auditor switching?
8. **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Memperoleh bukti yang empiris ukuran perusahaan klien secara signifikan berpengaruh terhadap auditor switching.
2. Memperoleh bukti yang empiris apakah kondisi keuangan perusahaan klien secara signifikan berpengaruh terhadap auditor switching.
3. Memperoleh bukti yang empiris apakah kepemilikan saham publik secara signifikan berpengaruh terhadap auditor switching
4. **Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. **Kegunaan Teoritis**
2. Melalui penelitian ini, peneliti mencoba memberikan bukti empiris tentang faktor-faktor yang mempengaruhi auditor switching.
3. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan sumbangan konseptual bagi peneliti sejenis maupun civitas akademika lainnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan untu perkembangan dan kemajuan dunia pendidikan khususnya dibidang pengauditan.
4. **Kegunaan Praktik**
5. Dapat digunakan sebagai masukan bagi pimpinan Kantor Akuntan Publik dalam rangka menjaga dan meningkatkan independensi dan obyektivitas dalam melaksanakan audit.
6. Sebagai bahan evaluasi bagi para auditor sehingga dapat meningkatkan independensi, obyektif, kualitas dan kompetensi auditor.