

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Reformasi sektor publik merupakan wacana yang cakupannya sangat luas walaupun sasaran akhirnya bermuara pada perubahan atau perbaikan sistem, institusi, program hingga kebijakan negara agar sumber daya ekonomi dan manusia yang dikuasai pemerintah dapat dimanfaatkan lebih besar melalui peningkatan efisiensi maupun efektivitas pelayanan negara beserta institusinya kepada masyarakat (Efendy,2010). Selama ini, sektor publik sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, dan sumber kebocoran dana. Tuntutan baru muncul agar organisasi sektor publik memperhatikan value for money yang mempertimbangkan input, output, dan outcome secara bersama-sama. Dalam pengukuran kinerja value for money, efisiensi dapat dibagi menjadi dua, yaitu: efisiensi alokasi (efisiensi 1), dan efisiensi teknis atau manajerial (efisiensi 2) (Mardiasmo, 2006). Era reformasi ini tuntutan akuntabilitas sektor publik terhadap terwujudnya good governance di Indonesia semakin meningkat (Efendy, 2010).

Menurut Mardiasmo (2005), terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (good governance), yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif, yaitu masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (control) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif untuk menjamin bahwa sistem dan kebijakan manajemen dilaksanakan dengan baik sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Sedangkan pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar yang ditetapkan.

Kegiatan audit seperti audit keuangan, audit operasional, dan audit tujuan tertentu secara umum mempunyai tujuan untuk meningkatkan kualitas

informasi bagi pengambil keputusan (Bastian,2007). Jones dan Bates (1990) menyatakan keinginan agar auditor pada sektor publik menjalankan peran yang lebih baik lagi sebagai pengawas dan auditor agar bersikap penuh kehati-hatian dalam melihat kemungkinan terjadinya kecurangan dan korupsi. Dalam penelitian yang dilakukan oleh BPKP (2003) terdapat perubahan paradigma auditor yang semula hanya untuk mencari kesalahan (*watchdog*), meningkat ke taraf profesi yang harus bertindak sebagai konsultan (*consultant*) dan kemudian dituntut menjadi katalis (*catalyst*) yang mampu membawa peningkatan moral dan value atau peningkatan budaya organisasi yang jauh lebih berkualitas dalam menghadapi persaingan yang kompetitif. Pada audit sektor publik, selain melakukan financial dan compliance audit, juga perlu dilakukan performance audit yang meliputi audit ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Audit sektor publik harus melaporkan fraud dan korupsi yang ada, serta berusaha mencegah hal tersebut terjadi. Istilah lain untuk performance audit tersebut adalah audit kinerja atau *Value for Money* audit (Rai,2008).

Fraud merupakan suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang-orang dari dalam dan atau luar organisasi, dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan atau kelompoknya yang secara langsung merugikan pihak lain (BPKP, 2004). Pengguna laporan hasil auditan dalam hal ini pemerintah baik pusat maupun daerah mempunyai harapan yang besar terhadap kualitas dari informasi yang disajikan oleh auditor pemerintah. Harapan-harapan tersebut antara lain dapat memberikan informasi yang *real time* dan relevan sehingga mampu memacu terjadinya perubahan demi tercapainya visi dan misi organisasi (Harun, 2009).

Adanya fenomena perilaku pengurangan kualitas audit (*reduced audit quality/ RAQ behaviors*) semakin banyak terjadi. Pengurangan kualitas ini dapat dilakukan melalui tindakan seperti mengurangi jumlah sampel dalam audit, melakukan review dangkal terhadap dokumen klien, tidak memperluas pemeriksaan ketika terdapat item yang dipertanyakan dan pemberian opini saat semua prosedur audit yang disyaratkan belum dilakukan dengan lengkap. Mautz dan Sharaf (1993) jika auditor tidak independen dan menjalankan prosedur dengan benar maka opini yang diberikan tidak memberikan nilai

tambah apapun. Sebagai contoh fenomena pada Kantor Akuntan Publik Ernst & Young Indonesia yang harus membayar denda senilai US\$ 1 juta (sekitar Rp 13,3 miliar) kepada regulator AS, akibat divonis gagal melakukan audit laporan keuangan Perusahaan operator telekomunikasi, PT Indosat Tbk (ISAT) atau Indosat Ooredoo. Temuan itu berawal ketika kantor akuntan mitra Ernst & Young di AS melakukan kajian atas hasil audit kantor akuntan di Indonesia. Mereka menemukan bahwa hasil audit atas perusahaan telekomunikasi itu tidak didukung dengan data yang akurat, yakni dalam hal persewaan lebih dari 4 ribu unit tower selular. “Namun afiliasi EY di Indonesia itu merilis laporan hasil audit dengan status wajar tanpa pengecualian,” (Tempo.Co, 13 Februari 2017).

Pada sektor publik, fenomena gugatan terhadap Laporan BPKP atas proyek pengadaan UPS di DKI Jakarta pada Tahun 2014 merupakan contoh kasus prosedur audit belum dilaksanakan secara lengkap. Hasil audit BPKP menyebutkan bahwa korupsi pengadaan UPS telah merugikan keuangan negara Rp81 miliar, dimana PT Tirtamarta Wisesa Abadi (TWA) berperan dalam mengatur harga UPS kepada perusahaan yang ikut dalam lelang. PT TWA kemudian menggugat laporan BPKP ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam tuntutanannya, PT. TWA menilai laporan tersebut tidak berdasar karena pihaknya tidak pernah menjadi pemenang tender lelang UPS dan juga tidak pernah diobservasi dan dikonfirmasi oleh BPKP soal harga UPS ([www.news.detik.com](http://www.news.detik.com)).

Fenomena lain yaitu ancaman pidana terhadap auditor BPKP karena dinilai tidak memenuhi kode etik dan standar audit. Hasil audit BPKP di Tahun 2012 mengungkapkan kerugian negara atas kasus Bioremediasi fiktif PT Chevron Pacific Indonesia (CPI) senilai USD 9 juta. Dalam persidangan sebelumnya, auditor BPKP yang melakukan audit mengakui bahwa tidak memintakan konfirmasi ke PT CPI maupun SKK Migas sebagai pihak yang diaudit atas bukti- bukti terkait. Kemungkinan pemidanaan auditor BPKP ini terungkap oleh keterangan saksi ahli dalam sidang perkara proyek bioremediasi PT CPI di Pengadilan Tipikor Jakarta. Sesuai kode etik dan standar audit kerugian negara, setelah mendapatkan data seharusnya auditor

melakukan lagi verifikasi data yang didapatkan langsung kepada pihak yang diperiksa ([www.dunia-energi.com](http://www.dunia-energi.com)).

Dalam penelitian Rahayuningsih (2012) diterangkan bahwa BPKP dalam melakukan audit atas pinjaman luar negeri dari World Bank seperti PNPM Mandiri, dimana PNPM ini merupakan program nasional yang ada di seluruh wilayah Indonesia baik di tingkat Propinsi maupun di tingkat Kota/Kabupaten, tetapi waktu yang diberikan untuk mengaudit sampai dengan kompilasi laporan hasil audit secara nasional hanya diberikan selama 30-40 hari kerja dan dengan jumlah tim auditor yang terbatas. Laporan hasil audit ini harus diserahkan ke Bank Dunia (World Bank) tepat waktu sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Kondisi di lapangan menunjukkan adanya peran ganda yang harus dijalani oleh individu auditor maupun secara tim yang bertugas. Satu auditor bisa merangkap penugasan di beberapa wilayah yang diaudit dan adanya perangkapan peran dengan surat tugas yang berbeda dengan anggaran waktu yang diberikan sama pada setiap surat tugasnya, di tim audit yang satu sebagai pengendali teknis sedangkan di tim yang lain sebagai ketua tim, di tim yang satu sebagai ketua tim dan tim lainnya sebagai anggota tim.

Keadaan seperti ini jelas sangat mempengaruhi adanya pengurangan kualitas audit karena sangat rentan dengan adanya pemangkasan prosedur-prosedur audit (*premature sign off*). Keadaan yang diduga dapat mempengaruhi adanya pengurangan audit inilah yang akan diteliti untuk mengetahui pengaruhnya secara bukti empiris dan dapat mengambil kesimpulan penelitian secara generalisasi.

Penelitian mengenai praktik penghentian prematur atas prosedur audit telah banyak dilakukan. Penelitian yang pernah dilakukan oleh Weningtyas dkk. (2007) menguji mengenai faktor-faktor penghentian prematur atas prosedur audit seperti Tekanan Waktu, risiko audit, materialitas serta prosedur review dan kontrol kualitas pada auditor yang bekerja di Kantor Akuntan Publik di wilayah Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian tersebut menunjukkan hasil bahwa semua variabel independen yaitu Tekanan Waktu, risiko audit, materialitas dan prosedur review serta kontrol kualitas berpengaruh signifikan terhadap penghentian prematur atas prosedur audit. Penelitian mengenai

penghentian prematur atas prosedur audit juga telah dilakukan oleh Yuliana dkk. (2009), yang menguji mengenai pengaruh Tekanan Waktu dan resiko audit terhadap penghentian prematur atas prosedur audit yang dilakukan pada Kantor Akuntan Publik di Kota Palembang. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Tekanan Waktu dan resiko audit secara simultan berpengaruh terhadap penghentian prematur atas prosedur audit. Tekanan Waktu secara parsial tidak memiliki hubungan terhadap penghentian prematur atas prosedur audit. Resiko audit secara parsial berpengaruh negatif dan signifikan terhadap penghentian prematur atas prosedur audit.

Penelitian serupa juga pernah dilakukan oleh Lestari (2010) yang melakukan pengujian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku auditor dalam penghentian prematur atas prosedur audit pada auditor di Kantor Akuntan Semarang, dan menunjukkan hasil bahwa pemahaman terhadap bisnis klien merupakan prosedur yang cenderung ditinggalkan, sedangkan proses konfirmasi merupakan prosedur yang jarang ditinggalkan. Uji regresi logistik menunjukkan bahwa secara simultan variabel Tekanan Waktu, risiko audit, materialitas, prosedur review dan kontrol kualitas serta locus of control auditor berpengaruh secara signifikan terhadap *premature sign off*.

Menurut teori atribusi yang dikembangkan oleh Frits Heider (1958) bahwa perilaku seseorang ditentukan oleh faktor eksternal (luar) dan internal (dalam). Dalam pelaksanaan audit, auditor sering dihadapkan situasi yang mempengaruhi perilakunya dalam menjalankan kegiatan audit baik dari dalam maupun luar yang mengakibatkan pelaksanaan prosedur audit tidak dilaksanakan dengan benar salah satunya penghentian prematur atas prosedur audit (*Premature sign off*). Selalu ada alasan dan penyebab yang membuat auditor harus melakukan pengurangan kualitas audit, antara lain seperti waktu pekerjaan lapangan yang disediakan sangat pendek, pertimbangan biaya, atau bahkan memang perilaku dari auditor itu sendiri. Belum lagi akan ada masalah yang dihadapi auditor seperti adanya konflik peran, ketidakjelasan peran, dan kelebihan peran yang dirasakan auditor. Proses penghentian prematur atas prosedur audit tersebut dapat disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor karakteristik personal dari auditor (faktor internal) dan faktor situasional saat

melakukan audit (faktor eksternal). Proses penghentian prematur atas prosedur audit merupakan salah satu faktor yang dapat mengurangi kualitas audit atau dapat berdampak pada penurunan kualitas audit.

Penugasan audit di sektor publik lebih sering mengalami tekanan waktu, biaya, perangkapan tugas, dan peran ganda. Keadaan seperti ini jelas akan mempengaruhi kualitas hasil audit. Adanya tekanan waktu, biaya, perangkapan tugas, dan peran ganda akan memunculkan perilaku disfungsional audit dengan melakukan pemangkasan prosedur audit untuk menghilangkan beberapa prosedur yang dinilai dapat dihilangkan tanpa harus menggantinya dengan prosedur lain. Ketidaklengkapan prosedur audit yang dilakukan auditor jelas akan mempengaruhi kualitas hasil audit yang ada kemungkinan tujuan dari audit tidak tercapai (Rahayuningsih,2012).

Penelitian ini untuk mengetahui prosedur-prosedur audit yang paling sering ditinggalkan dan yang paling jarang ditinggalkan oleh auditor dalam melaksanakan prosedur auditnya yang disebabkan adanya tekanan waktu yang pendek maupun biaya yang dianggarkan sedikit tapi mereka dituntut untuk menyelesaikan penugasan sesuai dengan yang telah dianggarkan, khususnya di bidang audit sektor publik. Keadaan yang diduga dapat mempengaruhi adanya pengurangan audit inilah yang akan diteliti untuk mengetahui pengaruhnya secara empiris dan dapat mengambil kesimpulan penelitian. Untuk itu penulis tertarik untuk mengetahui lebih jauh mengenai faktor yang memengaruhi Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit, maka penulis memilih judul “Pengaruh Tekanan Peran, Tekanan Waktu, dan Kontrol Kualitas Terhadap Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit Pada Sektor Publik (Studi Empiris Pada Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan)”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka menarik untuk diteliti adalah pengaruh Tekanan Peran, Tekanan Waktu, Kontrol Kualitas terhadap Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit Pada Sektor Publik.

Mengingat banyaknya identifikasi masalah maka penulis membatasi masalah pada 3 variabel saja : Tekanan Peran, Tekanan Waktu, dan Kontrol Kualitas.

Auditor yang sering dihadapkan pada permasalahan pengurangan/ penghentian pelaksanaan prosedur audit adalah ketua tim audit/ senior auditor. Ketua tim audit ialah auditor yang bersertifikat ahli dengan menempuh ujian sertifikasi auditor dan berpendidikan minimum Strata 1 dengan uraian tugas memimpin penugasan audit, membagi penugasan harian dan mereviu kertas kerja anggota tim, mengkomunikasikan penugasan kepada supervisor/ pengendali teknis serta menyusun kesimpulan dan konsep laporan hasil audit (Peraturan Menteri Pendayaagunaan dan Aparatur Negara Nomor 220 Tahun 2008). Survei yang dilakukan oleh Coram dkk (2000), terhadap 106 senior auditor menjelaskan secara umum bahwa tekanan anggaran waktu memberikan pengaruh yang paling besar terhadap perilaku penurunan kualitas audit dan berhubungan dengan risiko audit. Ketua tim/ senior auditor lebih sering melaporkan hasil auditnya dengan penghentian prematur prosedur audit dibanding supervisor (Shapeero,2003). Atas dasar tersebut maka responden yang akan dipilih adalah auditor yang berperan sebagai ketua tim pada BPKP. Di samping itu, penugasan audit di BPKP bersifat berbasis permintaan mitra kerja ([www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)) yang waktunya tidak terjadwal sesuai kebutuhan mitra kerja. Hal tersebut memungkinkan terjadinya kegiatan audit yang *overload* dan dilaksanakan pada waktu yang bersamaan. Pembatasan masalah juga terhadap jenis audit tidak termasuk yang bersifat investigatif karena audit investigatif merupakan proses mencari, menemukan, dan mengumpulkan bukti secara sistematis yang bertujuan mengungkapkan terjadi atau tidaknya suatu perbuatan dan pelakunya guna dilakukan tindakan hukum sehingga diperlukan kecukupan bukti (PPBI 2017). Rumusan masalah dalam penelitian kali ini yaitu seberapa besar pengaruh Tekanan Peran, Tekanan Waktu, Kontrol Kualitas terhadap Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit Pada Sektor Publik dan Prosedur audit apa yang sering ditinggalkan ketika mengalami tekanan peran, tekanan waktu, dan kontrol kualitas yang rendah.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penulis dalam melakukan penelitian ini adalah untuk menguji:

1. Seberapa besar pengaruh Tekanan Peran terhadap Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit Pada Sektor Publik.
2. Seberapa besar pengaruh Tekanan Waktu terhadap Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit Pada Sektor Publik.
3. Seberapa besar pengaruh Kontrol Kualitas terhadap Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit Pada Sektor Publik.
4. Prosedur audit apa yang sering ditinggalkan ketika mengalami tekanan peran, tekanan waktu, dan kontrol kualitas yang rendah.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi para peneliti yang akan melakukan penelitian terkait Tekanan Peran, Tekanan Waktu, dan Kontrol Kualitas terhadap Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit Pada Sektor Publik di masa yang akan datang.

2. Bagi Subyek Penelitian (BPKP)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu masukan, evaluasi serta bahan kajian bagi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan berkaitan dengan Tekanan Peran, Tekanan Waktu, dan Kontrol Kualitas dalam rangka mengurangi Penghentian Prematur Atas Prosedur Audit.