

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam waktu yang relatif singkat akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Perkembangan yang sangat pesat tersebut ditandai dengan diterapkannya otonomi daerah, dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan keuangan daerahnya sendiri. Hal tersebut menimbulkan tuntutan dari masyarakat agar pemerintah dapat menyelenggarakan suatu pemerintahan yang baik serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

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 Daerah (DPRD) 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 (Mardiasmo, 2005).

Dalam pemeriksaan (audit) khususnya pada audit internal pemerintah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang sistem

pengendalian intern pemerintah, pelaksanaan pengendalian intern tersebut dilaksanakan oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP), yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kota.

BPKP merupakan lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawah presiden dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. BPKP dalam melaksanakan kegiatannya dapat dikelompokkan ke dalam empat kelompok, yaitu audit, konsultasi, asistensi dan evaluasi, pemberantasan KKN, pendidikan dan pelatihan pengawasan.

Dengan adanya Keppres no.31 tahun 1983, BPKP lahir dari hasil transformasi DJPKN (Direktorat Jendral Pengawasan Keuangan Negara). DJPKN berdiri tahun 1966, dan memiliki tugas melakukan pengawasan anggaran dan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah. BPKP sebagai salah satu pelaksana tugas pengendalian internal pemerintah yang mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan dan pembangunan haruslah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, BPKP juga harus melaksanakan tugasnya sesuai dengan standar audit APIP dan kode etik APIP yang berlaku.

Dalam rangka mewujudkan suatu pemerintahan yang baik dengan pelaksanaan fungsi pengawasan dan sistem pengendalian intern, BPKP perlu didukung oleh kinerja yang baik dari auditornya. Namun dari segi kinerjanya, auditor BPKP saat ini masih menjadi sorotan, karena masih banyak fenomena yang terjadi terkait kinerja auditor. Adapun beberapa fenomena yang berhubungan

dengan kinerja auditor, yaitu kinerja BPKP dan Badan Pengawas Keuangan (BPK) yang melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dipertanyakan karena ditengarai telah melindungi pejabat koruptor yang diduga menyimpan banyak anggaran senilai bermilyar-milyar rupiah. Hal tersebut terjadi, karena hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPKP dan BPK tersebut tidak pernah ditindaklanjuti oleh aparat hukum. Hal tersebut terjadi karena adanya permainan antara pemerintah daerah dengan BPKP dan BPK sehingga tak satu pun kasus yang diproses oleh kejaksaan negeri Mamuju (Wibisono, 2010).

Fenomena kedua, yaitu Kejaksaan Tinggi (Kejati) Jawa Barat menilai Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) lamban dalam melakukan audit aliran dana bansos Pemkot Bandung, sehingga penyidik kejaksaan pun belum bisa melimpahkan berkas perkara kasus bansos ke pengadilan. Tugas BPKP sebenarnya tinggal menghitung dan mencocokkan dugaan besaran kerugian hasil penyidikan dengan data yang ada di BPKP. Sesuai dengan undang-undang lembaga audit pemerintah, batas waktu untuk menghitung kerugian guna kepentingan hukum hanya 60 hari. Namun hingga sudah melebihi batas waktu 60 hari sejak kejaksaan minta audit kasus bansos Pemkot Bandung, perhitungan kerugian belum selesai. Hal tersebut menyalahi asas dukungan percepatan proses penyelesaian penegakan kasus tindak pidana korupsi (Sofyan, 2010).

Fenomena ketiga, yaitu disorotnya kinerja Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang melakukan *quality assurance* dan audit investigasi data honorer kategori satu (K1) Mamuju Utara. Dimana anggota BPKP

tidak melaksanakan tugasnya secara langsung karena daerah yang harusnya diperiksa merupakan daerah pelosok yang sulit untuk dijamah (Jawa Pos *National Network*, 2013).

Terakhir, fenomena terkait dengan kinerja auditor yaitu Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagaimana digariskan Inpres No. 7/1999 belum terlaksana secara optimal karena kurangnya pemahaman terhadap prinsip *good corporate governance* (GCG). Sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, BPKP bertanggung jawab atas pencapaian GCG baik di sektor publik maupun *corporate*. Dalam meningkatkan kinerjanya, BPKP mempunyai paradigma baru yaitu memberikan konsultasi dan pendampingan bagi sektor publik maupun *corporate* dalam rangka penerapan GCG (Opini Anggota, 2002).

Fenomena di atas telah menggambarkan bagaimana auditor pada BPKP telah melanggar prinsip dasar dan etika profesi. Hal ini akan berdampak pada dipertanyakannya kredibilitas BPKP sebagai lembaga audit internal pemerintah. Banyaknya fenomena yang melibatkan BPKP, menuntut para auditornya untuk lebih meningkatkan bukan hanya kualitas audit yang dihasilkan, tetapi juga meningkatkan kinerja auditornya.

Hakikatnya, dalam melaksanakan audit, baik *auditee* maupun lembaga audit internal itu sendiri dapat mempunyai kepentingan yang berbeda, bahkan mungkin bertentangan. Oleh karena itu, berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara PER/05/M.PAN/03/2008 tanggal 31 Maret 2008 Tentang Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, menyatakan dalam

semua hal yang berkaitan dengan audit, APIP harus independen dan para auditornya harus obyektif dalam pelaksanaan tugasnya. Independensi APIP serta obyektifitas auditor diperlukan agar kredibilitas hasil pekerjaan APIP meningkat. Bertentangan dengan fenomena di atas, yang terjadi BPKP dalam melaksanakan tugasnya kurang memiliki sikap independensi, karena masih terdapat unsur keberpihakan kepentingan dalam melaksanakan tugas auditnya, sehingga kinerja BPKP dalam melaksanakan tugas pun dipertanyakan. Dalam hal ini auditor BPKP sebagai auditor internal pemerintah harus lebih diberdayakan dalam mempertahankan sikap independensinya karena Arens *et.al* (2012) menyatakan bahwa nilai auditing sangat bergantung pada persepsi publik akan independensi yang dimiliki auditor. Maka itu, kinerja auditor dapat tercermin dari kualitas pemeriksaan yang ditentukan oleh persepsi masyarakat terhadap independensi auditor dalam melaksanakan pemeriksaan. Persepsi masyarakat ini sangat tergantung pada bagaimana organisasi auditor bersama auditornya berusaha maksimal menunjukkan independensinya berdasarkan pembuatan aturan-aturan/standar dan prosedur yang memadai serta aplikasinya dalam pemeriksaan.

Penelitian Trisnaningsih (2007) menyatakan bahwa independensi auditor berfungsi sebagai variabel intervening dalam hubungan antara pemahaman *good governance* terhadap kinerja auditor. Penelitian Wati dkk. (2010) mengungkapkan bahwa independensi berpengaruh positif terhadap kinerja auditor pemerintah.

Selain itu, keberhasilan dan kinerja seseorang dalam suatu bidang pekerjaan sangat ditentukan oleh efisiensi seorang auditor dalam melaksanakan tugasnya. Pada hakikatnya *time budget* digunakan untuk mengukur efisiensi

seorang auditor dalam melaksanakan tugasnya. Ketepatan waktu dalam menyelesaikan tugas merupakan komponen penilaian kinerja. Hal ini menimbulkan tekanan kepada auditor untuk dapat menyelesaikan pekerjaannya sesuai dengan waktu yang dianggarkan. Sejalan dengan fenomena di atas, yang terjadi BPKP dalam melaksanakan tugasnya mengalami tekanan akibat adanya anggaran waktu yang telah ditetapkan untuk penyelesaian tugasnya, sehingga pada akhirnya kasus yang menjadi tugas audit belum terselesaikan tepat pada waktunya.

Penelitian Liyanarachchi & McNamara (2007) menyatakan bahwa anggaran waktu memiliki potensi untuk menciptakan tekanan karena bertindak tidak hanya sebagai mekanisme kontrol tetapi juga sebagai alat pengukuran kinerja dalam perusahaan. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Marganingsih & Martani (2010) menyatakan bahwa tekanan anggaran waktu berpengaruh positif terhadap kinerja auditor.

Adanya komitmen organisasi yang kuat akan mendorong para individu untuk berusaha lebih keras dalam mencapai tujuan organisasi. Sehingga komitmen yang tinggi menjadikan individu lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadi dan berusaha menjadikan organisasi menjadi lebih baik lagi. Komitmen organisasi yang tinggi dalam mencapai tujuan organisasi dapat meningkatkan kinerja yang tinggi pula (Angel & Perry, 1981). Bertentangan dengan fenomena di atas, yang terjadi BPKP dalam melaksanakan tugasnya kurang memiliki komitmen terhadap organisasi, karena anggota BPKP tidak

melaksanakan tugasnya dikarenakan daerah yang harusnya diperiksa terpencil, sehingga kinerja BPKP pun masih dipertanyakan.

Beberapa penelitian yang telah dilakukan seperti penelitian Feris & Aranya (1983) menunjukkan bahwa komitmen organisasi dapat berfungsi sebagai indikator efektifitas kinerja organisasi. Penelitian Wang *et.al* (2012) menyatakan bahwa komitmen organisasi karyawan berpengaruh positif terhadap kinerja organisasi. Penelitian Meyer *et.al* (1990) menyatakan bahwa komitmen *affective* berkorelasi secara positif dengan kinerja, sedangkan komitmen *continuance* berkorelasi secara negatif dengan kinerja.

Dalam rangka penerapan *good corporate governance*, BPKP mempunyai tugas untuk memberikan konsultasi dan pendampingan bagi sektor publik maupun *corporate*. Berdasarkan fenomena di atas, auditor BPKP ditekankan untuk memiliki pemahaman tentang *good governance*, karena selain mempengaruhi kinerja auditor, dengan melaksanakan *good governance* salah satu manfaat yang bisa dipetik adalah meningkatkan kinerja perusahaan melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik, meningkatkan efisiensi operasional perusahaan serta lebih meningkatkan pelayanan kepada *stakeholders* (Forum for *Corporate Governance* in Indonesia, 2000).

Penelitian yang dilakukan Wati dkk. (2010) menyatakan bahwa pemahaman *good governance* berpengaruh positif terhadap kinerja auditor pemerintah.

Dengan demikian, bahwa sangat penting sekali bagi suatu instansi, khususnya BPKP untuk mempertahankan bahkan meningkatkan kinerjanya dalam

melaksanakan tugas audit yang diberikan. Dalam upaya meningkatkan kinerja auditor pemerintah, diperlukan sikap independensi, komitmen organisasi, dan pemahaman *good governance* seorang auditor pemerintah yang disertai anggaran waktu yang seringkali menimbulkan tekanan dalam menyelesaikan pekerjaan diharapkan dapat menghasilkan audit yang lebih berkualitas. Pada akhirnya, audit yang berkualitas ini yang akan meningkatkan kinerja auditor internal pemerintah BPKP sekaligus meningkatkan kepercayaan publik terhadap BPKP sebagai lembaga audit pemerintah.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti tertarik untuk meneliti mengenai kinerja auditor pemerintah, khususnya pada BPKP Perwakilan Jawa Barat sebagai auditor internal pemerintah, beserta faktor-faktor independensi, *time budget pressure*, komitmen organisasi, dan pemahaman *good governance* yang dapat mempengaruhinya.

Maka, penulis memilih judul **Pengaruh Independensi, *Time Budget Pressure*, Komitmen Organisasi, dan Pemahaman *Good Governance* terhadap Kinerja Auditor Pemerintah (Studi Kasus Pada Auditor Pemerintah di BPKP Perwakilan Jawa Barat).**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh independensi, *time budget pressure*, komitmen organisasi, pemahaman *good governance* terhadap kinerja auditor pemerintah secara parsial?

2. Bagaimana pengaruh independensi, *time budget pressure*, komitmen organisasi, pemahaman *good governance* terhadap kinerja auditor pemerintah secara simultan?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan yang hendak dicapai oleh peneliti adalah :

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh independensi terhadap kinerja auditor pemerintah
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *time budget pressure* terhadap kinerja auditor pemerintah
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja auditor pemerintah
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pemahaman *good governance* terhadap kinerja auditor pemerintah
5. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh independensi, *time budget pressure*, komitmen organisasi dan pemahaman *good governance* terhadap kinerja auditor pemerintah

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi:

1. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai bagaimana pengaruh

independensi, *time budget pressure*, komitmen organisasi, dan pemahaman *good governance* terhadap kinerja auditor pemerintah

2. Bagi Instansi terkait, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi auditor pemerintah di BPKP Perwakilan Jawa Barat.
3. Bagi Penelitian Selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi akademisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan untuk penelitian selanjutnya.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Dalam proses pengumpulan data dan informasi yang diperlukan dalam penyusunan skripsi, peneliti akan melakukan penelitian di BPKP Perwakilan Jawa Barat. Rencananya waktu penelitian akan dilaksanakan pada bulan Oktober 2012 sampai dengan selesai.