

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik dapat diartikan sebagai organisasi yang tidak bertujuan mendapatkan laba, biasanya kegiatannya lebih banyak berhubungan dengan aktivitas sosial dan pelayanan masyarakat, diantaranya adalah instansi pemerintahan, partai politik, yayasan, sekolah, universitas, rumah sakit dan organisasi sejenis lainnya. Dari sudut pandang kepemilikan, organisasi ini dimiliki secara kolektif oleh masyarakat/publik. Atas dasar itu, organisasi ini dinamakan sebagai organisasi sektor publik (Dedhy Sulistiawan, 2007).

Instansi pemerintah sebagai salah satu organisasi sektor publik dituntut untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawab instansi pemerintah sebagai pemegang amanah (*agent*) kepada masyarakat sebagai pihak pemberi amanah (*principal*), yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut melalui informasi akuntansi yang berupa laporan keuangan.

Seiring dengan munculnya tuntutan dari masyarakat agar organisasi sektor publik mempertahankan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik dalam menjalankan aktivitasnya serta untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh organisasi sektor publik, maka diperlukan audit terhadap organisasi sektor publik.

Agar audit dapat bermanfaat bagi para pemakainya, auditor independen memiliki tanggungjawab untuk menghasilkan pendapat yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan dan memiliki obyektivitas yang tinggi. Oleh karena itu sebelum menjalankan proses audit, tentu saja proses audit harus direncanakan sebaik mungkin, sehingga dapat mengurangi risiko audit yang akan ditanggung oleh auditor baik proses hukum maupun penurunan/kehilangan reputasi.

Standar Auditing 316 dalam Standar Profesional Akuntan Publik (Institut Akuntan Publik Indonesia, 2011) mensyaratkan agar audit dirancang untuk memberikan keyakinan memadai atas pendeteksian salah saji yang material dalam laporan keuangan. Selanjutnya audit harus direncanakan dan dilaksanakan dengan sikap skeptisme profesional dalam semua aspek penugasan. Perencanaan audit merupakan tahapan proses auditing yang sangat menentukan dalam keberhasilan penugasan audit. Oleh sebab itu tahap perencanaan audit merupakan tahap yang mau tidak mau harus mendapat perhatian yang serius dari auditor.

Alasan utama mengapa auditor harus merencanakan penugasan dengan baik, pertama untuk memungkinkan auditor memperoleh bukti kompeten yang cukup, yang kedua untuk memudahkan auditor dalam melakukan pekerjaan lapangannya, karena auditor bekerja sesuai dengan program audit yang telah dibuat sebelumnya. Apabila pekerjaan lapangan dapat berjalan dengan baik dan lancar, maka auditor akan dapat memperoleh bukti kompeten yang cukup, yang nantinya akan berpengaruh terhadap pernyataan pendapat yang dikeluarkan oleh auditor. Yang ketiga adalah untuk membantu menekan biaya audit dan untuk menghindari kesalahpahaman dengan klien (Alvin A. Arens et. Al. : 2008)

Tina Indriana , 2013

Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Laporan Keuangan Intansi Pemerintah/Bumn/Bumd (Studi Fenomenologi Pada Auditor Bpkp)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

Beberapa penelitian membuktikan bahwa perencanaan audit merupakan salah satu faktor yang dapat menentukan kualitas audit diantaranya : **Pertama** hasil penelitian yang dilakukan oleh Morck & Samet (1981) menyatakan bahwa kualitas audit terdiri dari 5 faktor yaitu perencanaan, administrasi, prosedur, evaluasi dan perlakuan. **Kedua** Schroder *et al.* (1986) mengatakan bahwa terdapat 5 faktor penting penentu kualitas audit yaitu perhatian partner dan manajer KAP dalam audit, perencanaan dan pelaksanaan, komunikasi team audit dan manajemen klien, independensi anggota team dan menjaga kemutakhiran audit. **Ketiga** Sutton & Lampe (1990) mengklasifikasikan kualitas audit dalam 3 kategori, yaitu: planning, field work, dan administration. **Keempat** Carcello *et al.* (1992) menyebutkan faktor penentu kualitas audit adalah pengalaman dengan klien, pemahaman industri klien, respon atas kebutuhan klien, dan ketaatan pada standar umum audit.

Hasil penelitian tersebut diatas menyimpulkan bahwa rendahnya perencanaan audit dapat berpengaruh terhadap kualitas audit itu sendiri. Fenomena rendahnya kualitas perencanaan audit seperti pada kasus bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) terhadap 37 Bank Beku Usaha (BBKU), dimana 10 Auditor Eksternal BBKU tidak dapat menemukan salah saji yang tidak disengaja (*error*) dan salah saji yang disengaja (*irregularities*) yang akhirnya memberikan pendapat menyesatkan (*misleading*) tentang laporan Keuangan 37 Bank Beku Usaha (BBKU). Setelah dilakukan review oleh BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) atas kertas kerja auditor bank yang bermasalah untuk Tahun Buku 1995, 1996, 1997 berdasarkan SK Menteri

Tina Indriana , 2013

Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Laporan Keuangan Intansi Pemerintah/Bumn/Bumd (Studi Fenomenologi Pada Auditor Bpkp)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

Keuangan No.472/KMK.01.017/1999 tanggal 4 Oktober 1999 tentang pembentukan tim evaluasi terhadap 10 KAP yang mangaudit laporan keuangan bank-bank bermasalah, ditemukan beberapa pelanggaran terhadap perencanaan audit diantaranya yaitu : tidak melakukan perencanaan sampel audit, tidak melakukan pengkajian terhadap resiko audit dan materialitas, tidak memahami dan mempelajari peraturan perbankan, audit program yang tidak sesuai dengan karakteristik bisnis bank (<http://apbusinessethic.blogspot.com/2009/04/daftarkan-telaah-kasus-disini.html>).

Fenomena lain seperti kasus kebangkrutan Enron Corporation yang menjadi perusahaan distribusi energi terbesar di A.S. Keruntuhan itu dimulai pada bulan Oktober 2001 ketika para pejabat Enron melaporkan kerugian kuartalan yang mengejutkan sebesar \$ 618 juta, yang diduga akibat persekutuan misterius dan tersembunyi antara pihak yang terkait dengan orang dalam perusahaan itu. Kemudian pada awal bulan November 2001, pejabat perusahaan mengakui bahwa mereka telah melakukan salah saji laba tahun 1997 sebesar \$ 600 juta, yang memerlukan penyajian kembali laporan keuangan yang telah diaudit selama empat tahun yaitu 1997, 1998, 1999 dan 2000. Hal ini menyebabkan Kantor Akuntan yang mengaudit Laporan Keuangan Enron Corporation tersebut ditutup. Kasus ini menggambarkan begitu pentingnya auditor memahami bisnis dan industri perusahaan untuk mengidentifikasi risiko bisnis yang signifikan, yang meningkatkan risiko salah saji yang material dalam laporan keuangan (Alvin. A. Arens et.al, 2008 : 267).

Tina Indriana , 2013

Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Laporan Keuangan Intansi Pemerintah/Bumn/Bumd (Studi Fenomenologi Pada Auditor Bpkp)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

Selain itu, fenomena lain seperti yang terjadi pada Satyam Computer Services yang merupakan salah satu perusahaan IT keempat terbesar di India yang terdaftar di New York Stock Exchange. Kasus ini terjadi pada tahun 2009 ketika Ketua Satyam Mr Ramalinga Raju mengakui memalsukan rekening perusahaan selama 6 tahun sebesar US \$ 1,5 miliar (RM 5.37 miliar), kasus ini dianggap sebagai skandal keuangan India terburuk atau Enron India. Hal ini menyebabkan Kantor Akuntan PricewaterhouseCoopers yang mengaudit Laporan Keuangan Satyam Computer Services tersebut didenda \$ 6.000.000 oleh US Securities and Exchange Commission, dan jika terbukti terlibat dalam skandal ini izin Kantor Akuntan PricewaterhouseCoopers untuk bekerja di India dapat dicabut. Selain itu mengharuskan Mahindra sebagai tim manajemen baru Satyam Computer Services untuk menyajikan kembali hasil keuangan periode 2002 - 2008 (http://en.wikipedia.org/wiki/Mahindra_Satyam).

Fenomena lain seperti pada perusahaan PT Kereta Api Indonesia (PT KAI) yang merupakan salah satu perusahaan BUMN, dimana Ketua Komite Audit PT. KAI menolak menyetujui dan menandatangani laporan keuangan PT. KAI tahun buku 2005 yang telah diaudit oleh Auditor Eksternal. Hal ini disebabkan ada perbedaan pendapat atas masalah piutang PPN, beban ditangguhkan, persediaan dalam perjalanan, masalah bantuan pemerintah yang belum ditentukan statusnya sebesar 674,5 milyar dan penyertaan modal negara sebesar 70 milyar yang digolongkan sebagai pos tersendiri dari hutang jangka panjang, menurut komite audit harus direklasifikasi menjadi kelompok ekuitas dalam neraca tahun 2005 (<http://apbusinessethic.blogspot.com/2009/04/daftarkan-telaah-kasus-disini.html>).

Inda Nuriana, 2013

Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Laporan Keuangan Intansi Pemerintah/Bumn/Bumd (Studi Fenomenologi Pada Auditor Bpkp)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

Selain itu, data yang peneliti peroleh dari Pusat Pembinaan Akuntan Jasa Penilai (PPAJP) untuk tahun 2006 sampai dengan 2012 terdapat 113 akuntan publik yang mendapat sanksi atas pelanggaran perencanaan audit.

Salah satu yang harus digarisbawahi dari fenomena dan data PPAJP tersebut diatas, tahapan perencanaan audit merupakan bagian yang sangat penting dalam pelaksanaan audit atas laporan keuangan, pada fenomena tersebut menggambarkan bahwa terdapat beberapa langkah tahapan perencanaan audit yang tidak dilakukan oleh auditor 38 Bank Beku Usaha (BBKU), Auditor Enron Corporation, Auditor Satyam Computer Services dan Auditor PT KAI seperti menetapkan materialitas, menilai risiko audit, memperoleh pengetahuan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan sifat, bisnis entitas, organisasinya dan karakteristik operasinya, mengembangkan perencanaan audit dan program audit, mencermati angka, mencegah dan mendeteksi kecurangan, review terhadap catatan auditor yang berkaitan dengan entitas dan pembahasan dengan personel lain dalam kantor akuntan dan personel entitas tersebut, semua itu merupakan tahapan-tahapan yang harus dilakukan oleh auditor didalam perencanaan audit laporan keuangan.

Menurut Kartika (2012) dalam penelitiannya yang berjudul “*Evaluasi Proses Perencanaan Audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) Pada Instansi Pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)*”, menjelaskan terdapat beberapa langkah-langkah perencanaan audit oleh BPK yang berbeda jika dibandingkan dengan teori audit, antara lain pada : pemahaman tujuan pemeriksaan dan harapan penugasan, pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebelumnya, pemahaman atas entitas, pelaksanaan

Tina Indriana , 2013

Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Laporan Keuangan Intansi Pemerintah/Bumn/Bumd (Studi Fenomenologi Pada Auditor Bpkp)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

prosedur analitis awal, membuat pertimbangan awal tentang tingkat materialitas, mempertimbangkan risiko audit, penentuan metode sampling dan pemenuhan kebutuhan pemeriksa. Penelitian Kartika ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan data sekunder yaitu studi kepustakaan, sedangkan data primer dengan cara melakukan wawancara.

Penelitian lain yang menghubungkan antara perencanaan audit laporan keuangan sektor publik dengan perencanaan audit sektor swasta adalah penelitian yang dilakukan oleh Michael De Martinis & Hironori Fukukawa (2007) dalam penelitiannya yang berjudul “*Ketanggapan Perencanaan Audit Terhadap Penilaian Risiko Klien Untuk Audit Sektor Swasta Dan Sektor Publik*”, penelitian ini dilakukan di dua negara yaitu Australia dan Jepang, data penelitian diambil dari kertas kerja 220 klien dari sektor swasta kantor audit Jepang dan 47 klien dari sektor publik otoritas audit Australian. Penelitian ini menggunakan data berbasis kertas kerja (arsip) dengan pertanyaan penelitian yang diuji yaitu : **Pertama**, apakah penilaian risiko klien auditor eksternal bervariasi antara sektor publik dan sektor swasta, **Kedua** apakah perencanaan audit auditor eksternal bervariasi di sektor publik dan sektor swasta, dan yang **Ketiga** apakah penilaian risiko klien dipengaruhi oleh faktor-faktor kelembagaan klien yang terkait dengan perbedaan entitas sektor publik dan sektor swasta. Penelitian ini menunjukkan hubungan dasar antara risiko klien yang dinilai auditor eksternal sebagai variabel independen dan perencanaan audit sebagai variabel dependennya.

Dalam hasil penelitiannya menyatakan bahwa : **Pertama**, penilaian risiko klien auditor eksternal bervariasi/berbeda antara sektor publik dan sektor swasta.

Kedua, menyatakan bahwa keputusan perencanaan audit dalam total jam pemeriksaan tidak berbeda secara signifikan antara sektor publik dan swasta.

Ketiga, menyatakan bahwa penilaian risiko sampai batas tertentu dipengaruhi oleh faktor-faktor kelembagaan klien yang terkait dengan perbedaan entitas sektor publik dan swasta.

Menyadari pentingnya pemahaman perencanaan audit dalam pelaksanaan audit laporan keuangan sektor publik, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “*Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Audit Laporan Keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD)*”. Acuan dasar penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Kartika (2012) dan Michael De Martinis & Hironori Fukukawa (2007). Perbedaan penelitian ini terletak pada subyek penelitian yaitu auditor Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada Provinsi Jawa Barat.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perencanaan audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam kerangka pemenuhan standar audit yang memadai atas laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD).
2. Bagaimana perbedaan langkah-langkah perencanaan audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan standar audit

Tina Indriana , 2013

Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Laporan Keuangan Intansi Pemerintah/Bumn/Bumd (Studi Fenomenologi Pada Auditor Bpkp)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

yang memadai atas laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD).

3. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam rangka memenuhi standar audit yang memadai atas perencanaan audit laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD).

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk mengumpulkan informasi dan memahami perencanaan audit BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) dalam kerangka pemenuhan standar audit yang memadai atas laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD). Mereka adalah pihak yang memiliki kompetensi, pengetahuan dan pengalaman terhadap penyusunan perencanaan audit laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD), oleh karena itu pendapat mereka sangat diperlukan dalam penelitian ini.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana perencanaan audit BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) dalam kerangka pemenuhan standar audit yang memadai atas laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD).

Tina Indriana , 2013

Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Laporan Keuangan Instansi Pemerintah/Bumn/Bumd (Studi Fenomenologi Pada Auditor Bpkp)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

2. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan langkah-langkah perencanaan audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan standar audit yang memadai atas laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD).
3. Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam rangka memenuhi standar audit yang memadai atas perencanaan audit laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD).

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan literatur dibidang audit sektor publik dan khususnya pengembangan literatur dibidang penyusunan perencanaan audit laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD) yang memenuhi standar audit yang memadai.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berguna bagi:

1. Auditor Pemerintah (*Government*)

Bagi Auditor Pemerintah (*Government*), penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat dalam penyusunan perencanaan audit laporan keuangan pada Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD), dengan demikian diharapkan hasil pemeriksaan Auditor

Pemerintah (*Government*) dapat lebih berkualitas yaitu memberikan nilai tambah yang positif bagi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

2. Auditor Publik

Bagi auditor publik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis dan spesialisasi dalam menyusun perencanaan audit laporan keuangan Instansi Pemerintah (BUMN/BUMD) yang memenuhi standar audit yang memadai.

Tina Indriana , 2013

Perencanaan Audit Dalam Kerangka Pemenuhan Standar Audit Yang Memadai Atas Laporan Keuangan Intansi Pemerintah/Bumn/Bumd (Studi Fenomenologi Pada Auditor Bpkp)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu