

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Laporan keuangan merupakan hasil dari proses akuntansi yang berisi informasi keuangan (Mahsun *et al.*, 2015). Informasi keuangan yang terkandung dalam laporan keuangan tersebut digunakan oleh pengguna dalam mengambil keputusan. Informasi yang terkandung dalam laporan keuangan harus mencerminkan keadaan yang sebenarnya. Laporan keuangan organisasi sektor publik merupakan bagian penting dari akuntabilitas publik. Tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak- hak publik. Dilihat dari sisi pemakai internal, laporan keuangan pemerintah merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja manajerial, sedangkan dilihat dari sisi pemakai eksternal, laporan keuangan merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban dan sebagai dasar pengambilan keputusan. Laporan keuangan pemerintah dianggap bermanfaat jika informasi yang terkandung di dalamnya dapat membantu pengguna dalam membuat keputusan.

Laporan keuangan pemerintah merupakan asersi atau pernyataan dari pihak manajemen pemerintah mengenai kondisi keuangan pemerintah. Laporan keuangan yang mencerminkan kondisi keuangan tersebut harus bebas dari salah saji yang material sehingga tidak menyesatkan pengguna laporan keuangan. Untuk memastikan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material, laporan keuangan harus diperiksa oleh pihak yang independen yaitu auditor. Pasal

23 E ayat 1 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri”. BPK sebagai badan yang bebas dan mandiri melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah dengan berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Auditor independen pemerintah yaitu auditor BPK melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah harus sesuai dengan SPKN dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tugas dan wewenang auditor adalah melakukan pemeriksaan yang terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Dalam Al-Qur’an surat Al Hujurat ayat 6 yang berbunyi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِن جَاءَكُمْ فَاسِقٌ بِنَبَأٍ فَتَبَيَّنُوا أَن تُصِيبُوا قَوْمًا بِجَهَالَةٍ فَتُصِحُّوا عَلَىٰ مَا فَعَلْتُمْ نَادِمِينَ

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, jika datang kepadamu orang fasik membawa suatu berita, maka periksalah dengan teliti agar kamu tidak menimpakan suatu musibah kepada suatu kaum tanpa mengetahui keadaannya yang menyebabkan kamu menyesal atas perbuatanmu itu.

Ayat tersebut merupakan ayat penjelasan adab islam dalam menerima kabar yaitu harus meneliti terlebih dahulu kebenarannya, agar informasi/ kabar yang diterima tersebut tidak membawa musibah bagi yang menerimanya, terkait dengan penelitian ini adalah auditor yang melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah harus meneliti dengan benar laporan keuangan dengan menggunakan keahlian profesionalnya sehingga bisa mencegah timbulnya asimetri informasi dengan begitu laporan keuangan memiliki kredibilitas yang tinggi dan pihak pengguna laporan keuangan memiliki keyakinan yang memadai

atas laporan keuangan yang telah diaudit tersebut untuk membantu mereka dalam mengambil keputusan. Hal ini sejalan dengan *teory credibility* yang mendasarkan pada fungsi utama dari audit dalam memberikan nilai tambah atas kredibilitas dari laporan keuangan yang disampaikan oleh sebuah entitas/ organisasi. Tidak terkecuali untuk pengguna laporan keuangan, mereka harus meneliti arti atau maksud dari laporan hasil pemeriksaan sehingga, dengan memahami maksud dari laporan hasil pemeriksaan serta memahami apa yang menjadi tanggung jawab auditor terhadap laporan tersebut akan mengurangi adanya *audit expectation gap* antara pengguna laporan hasil pemeriksaan dan auditor BPK.

Al-Qur'an Surat an Nisa ayat 58 :

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

Ayat tersebut memerintahkan agar setiap orang menyampaikan amanat dengan benar kepada orang yang berhak menerimanya. Terkait dengan penelitian ini, setiap organisasi sektor publik mempunyai akuntabilitas kepada publik untuk menyampaikan tanggung jawab tentang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada masyarakat sebagai *principal*.

BPK sebagai lembaga yang oleh UUD 1945 diberikan mandat untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK

melaksanakan tugas tersebut dalam kerangka pengelolaan keuangan negara ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam tata kelola keuangan negara, BPK memiliki peran strategis untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, yakni dengan tiga peran pemeriksaan yang dimiliki. Dalam perkembangannya telah terjadi pergeseran harapan publik atas kebermanfaatan dan keandalan laporan yang dihasilkan oleh auditor. Semakin banyaknya tuntutan masyarakat mengenai profesionalisme auditor menunjukkan besarnya *expectation gap*. Kebutuhan masyarakat menjadi hal yang harus dipenuhi oleh auditor. Untuk dapat memenuhi kebutuhan tersebut, auditor perlu memahami persepsi masyarakat mengenai peran dan tanggung jawab mereka serta memahami apa yang menjadi harapan masyarakat dari laporan yang dihasilkan oleh auditor.

BPK dalam siaran persnya menyebutkan bahwa Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) tidak menjamin bahwa suatu entitas bebas dari korupsi karena pemeriksaan laporan keuangan tidak ditujukan secara khusus untuk mendeteksi adanya korupsi. Pernyataan Standar Pemeriksaan Nomor 2 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan pada standar pelaksanaan tambahan ketiga menyebutkan bahwa pemeriksa (auditor BPK) harus merancang pemeriksaan untuk memberikan keyakinan yang memadai guna mendeteksi salah saji material yang disebabkan oleh ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan.

Guy dan Sullivan (1988) mengemukakan adanya perbedaan harapan publik dan auditor dalam hal: (1) deteksi kecurangan dan tindakan ilegal, (2)

perbaikan keefektifan audit, dan (3) pengkomunikasian hasil audit yang lebih intensif kepada publik dan komite audit. Publik beranggapan bahwa auditor memainkan peranan sebagai “*watchdog*” yang melindungi para pemakai laporan keuangan dari adanya kecurangan-kecurangan (Thomas *et al.*, dalam Yuliati *et al.*, 2007). Sedangkan menurut Humphrey *et al.* (1993) mengemukakan ada empat masalah sehubungan dengan *expectation gap*, yaitu: (1) tanggung jawab auditor untuk mendeteksi kecurangan, (2) independensi auditor, (3) pelaporan kepentingan publik, (4) maksud atau arti laporan audit.

Pasal 1 ayat 13 Undang-undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa standar pemeriksaan adalah patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa. Persepsi pengguna laporan keuangan auditan mengenai peran auditor mungkin berbeda dengan peran auditor yang sesungguhnya. Perbedaan antara apa yang masyarakat atau pemakai laporan keuangan harapkan dari auditor dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh auditor menimbulkan adanya *expectation gap*. *Audit expectation gap* pertama kali diungkapkan oleh Liggio yang menyatakan bahwa *expectation gap* muncul karena adanya perbedaan persepsi antara akuntan independen dengan pemakai laporan keuangan mengenai tingkat kinerja yang diharapkan dari profesi akuntan (Indrijawati, 2013). Monroe dan Woodliff (1993) mendefinisikan *expectation gap* sebagai perbedaan antara keyakinan auditor dan masyarakat tentang tugas dan tanggung jawab yang ditanggung oleh auditor, dan pesan yang

disampaikan oleh laporan audit. Lee *et al.* dalam Indrijawati (2013) melakukan penelitian di Malaysia. Tujuan penelitiannya adalah untuk meneliti apakah terdapat *audit expectation gap* antara auditor, *auditee* dan penerima manfaat audit. Hasilnya menunjukkan bahwa *auditee* dan penerima manfaat audit memiliki harapan yang jauh lebih tinggi dibanding auditor itu sendiri. Dapat disimpulkan bahwa *expectation gap* terjadi ketika ada perbedaan antara apa yang masyarakat atau pengguna laporan keuangan harapkan dari auditor dan apa yang dilakukan oleh auditor sebenarnya.

Adanya *expectation gap* menimbulkan permasalahan dalam menilai kinerja pemerintah maupun auditor BPK. Publik yang menganggap bahwa auditor mempunyai tanggung jawab untuk menemukan kecurangan pada laporan keuangan akan membuat publik beranggapan bahwa auditor tidak menjalankan tanggungjawabnya dengan baik, padahal pemeriksaan laporan keuangan tidak ditujukan secara khusus untuk mendeteksi adanya kecurangan. Rachman (2014) mengatakan bahwa terjadi bias ketika persepsi pengguna laporan keuangan pemerintah daerah berbeda mengenai pihak yang bertanggung jawab dalam mencegah terjadinya kecurangan (*fraud*) pada saat akan melakukan penilaian kinerja pemerintah daerah dalam melakukan perbaikan pengendalian internal.

Saat ini *expectation gap* tidak hanya terjadi pada sektor swasta saja tetapi juga terjadi pada sektor publik, hal ini disebabkan karena laporan keuangan organisasi sektor publik juga harus dilakukan pemeriksaan oleh pihak independen di luar organisasi itu sendiri. Pada organisasi sektor publik, pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah dilakukan oleh auditor independen pemerintah

yaitu BPK. Keengganan dan kekurangpahaman masyarakat mengenai tugas dan wewenang auditor BPK sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang menimbulkan adanya *expectation gap*.

Penelitian mengenai *expectation gap* sudah pernah dilakukan dalam sektor publik di Indonesia. Penelitian yang dilakukan oleh Yeni (2000) membuktikan adanya *expectation gap* antara auditor dengan pemakai laporan keuangan mengenai peran dan tanggung jawab auditor, di mana auditor mempunyai persepsi yang lebih tinggi dari pada pemakai laporan keuangan terhadap faktor memperbaiki keefektivan audit. Sedangkan pada faktor pengkomunikasian hasil audit tidak terdapat perbedaan persepsi yang signifikan. Yang dimaksud pemakai laporan keuangan dalam penelitian Yeni (2000) adalah para pengguna laporan keuangan dari sektor swasta, diantaranya adalah para investor dan kreditor.

Penelitian yang dilakukan oleh Nugroho (2004) menunjukkan bahwa: (1) terdapat perbedaan persepsi antara auditor dengan pemakai laporan keuangan auditan pemerintah (anggota DPRD), (2) ada perbedaan persepsi antara pemakai laporan keuangan sektor swasta dengan pemakai laporan keuangan pemerintah, dan (3) tidak ada perbedaan persepsi antara pemakai laporan keuangan pemerintah di sektor pemerintahan daerah satu dengan pemakai laporan keuangan pemerintah daerah lain.

Penelitian yang dilakukan oleh Yuliati *et al.* (2007) membuktikan bahwa terdapat *expectation gap* antara pemakai laporan keuangan pemerintah dan auditor pemerintah mengenai peran dan tanggung jawab auditor pemerintah.

Auditor pemerintah mempunyai persepsi yang lebih tinggi terhadap peran dan tanggung jawabnya dibanding pemakai laporan keuangan pemerintah. Tidak terdapat *expectation gap* antara pemakai laporan keuangan pemerintah dan auditor pemerintah mengenai peran dan tanggung jawab auditor pemerintah pada faktor mendeteksi dan melaporkan kecurangan dan pada faktor mempertahankan sikap independensi sedangkan pada faktor mengkomunikasikan hasil audit dan faktor memperbaiki keefektivan audit terdapat *expectation gap*. Auditor pemerintah mempunyai persepsi yang lebih baik daripada pemakai laporan keuangan pemerintah untuk memperbaiki keefektivan audit.

Penelitian yang dilakukan oleh Rusliyawati dan Halim (2008) membuktikan adanya perbedaan persepsi antara auditor BPK dengan pengguna laporan keuangan daerah yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemerintah daerah dan masyarakat dilihat dari sisi pelaporan, akuntabilitas, dan dari sisi konsep-konsep audit yaitu independensi, kompetensi, pendapat wajar dan audit kinerja. Perbedaan persepsi tersebut menimbulkan *expectation gap* antara auditor dan pengguna laporan keuangan daerah di mana perbedaan persepsi yang terbesar terjadi antara auditor BPK dan masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Sugiyarso dalam Setyorini (2010) menemukan bahwa terdapat *audit expectation gap* antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan pemerintah anggota DPRD, pemeriksa Bawasda/Inspektorat, anggota Lembaga Swadaya Masyarakat, terdapat *audit expectation gap* antar pengguna laporan keuangan pemerintah dan tidak terdapat

audit expectation gap antar pengguna laporan keuangan pemerintah daerah satu dengan lainnya.

Penelitian yang dilakukan oleh Setyorini (2010) membuktikan bahwa secara empiris terdapat *audit expectation gap* antara auditor pemerintah (BPK) dan pengguna laporan keuangan pemerintah yaitu anggota DPRD, pegawai DPPKAD, dan masyarakat pembayar pajak daerah dilihat dari sisi peran auditor, independensi auditor, dan pengetahuan audit yang dilakukan di Kabupaten Sragen.

Penelitian yang dilakukan oleh Aristania (2011) membuktikan bahwa tidak terdapat eksistensi *expectation gap* dilihat dari sisi pelaporan, akuntabilitas, independensi auditor, materialitas, dan audit kinerja. Sedangkan dilihat dari sisi kompetensi auditor, bukti audit, dan pendapat wajar terdapat eksistensi *expectation gap*.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yandi (2013) membuktikan bahwa:

- 1) Tidak terdapat *Audit Expectation Gap* dari sisi Pelaporan Audit antara auditor BPK Provinsi Jambi dan pengguna laporan keuangan daerah di Pemerintah Kota Jambi,
- 2) Tidak terdapat *Audit Expectation Gap* dari sisi akuntabilitas antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan daerah,
- 3) Terdapat *Audit Expectation Gap* dari sisi independensi antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan daerah,
- 4) Tidak terdapat *Audit Expectation Gap* dari sisi kompetensi auditor antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan daerah,
- 5) Tidak terdapat *Audit Expectation Gap* dari sisi materialitas antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan daerah,
- 6) Terdapat *Audit Expectation Gap* dari sisi

bukti audit antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan daerah, 7) Tidak terdapat *Audit Expectation Gap* dari sisi pendapat wajar antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan daerah, 8) Tidak terdapat *Audit Expectation Gap* dari sisi audit kinerja antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan daerah di Pemerintah Kota Jambi.

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang menguji apakah terdapat *audit expectation gap* antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan auditan. Dalam penelitian ini akan berusaha membuktikan pengaruh faktor personal pengguna yang difokuskan pada kapasitas individu (Pendidikan, pelatihan dan pengalaman pengguna) dengan keberadaan *expectation gap*. Kapasitas individu sudah pernah digunakan dalam penelitian mengenai “Pengaruh kapasitas individu yang diinteraksikan dengan *Locus of Control* terhadap *Budgetary Slack*.” Kapasitas individu pada hakekatnya terbentuk dari proses pendidikan secara umum, baik melalui pendidikan formal, nonformal maupun informal. Terkait dalam *audit expectation gap*, pengguna yang memiliki cukup pengetahuan akan mampu memahami arti dari laporan keuangan auditan sehingga diharapkan mampu mengurangi *audit expectation gap*. Penelitian mengenai pengaruh kapasitas individu pengguna terhadap *audit expectation gap* ini penting dilakukan, sehingga bisa diketahui apakah kapasitas individu pengguna yang terdiri dari pendidikan, pelatihan dan pengalaman pengguna berpengaruh terhadap *audit expectation gap*. Alasan pemilihan variabel kapasitas individu yang difokuskan pada pendidikan pengguna, pengalaman pengguna, dan pelatihan pengguna adalah karena setiap individu memiliki persepsi yang berbeda

dalam mengartikan suatu objek/ benda yang dalam hal ini adalah persepsi mengenai peran dan tanggung jawab auditor serta keandalan laporan keuangan audit. Walaupun informasi yang diterima sama namun, setiap pengguna memiliki persepsi yang berbeda dalam mengartikannya, tergantung dari pengetahuan yang dimiliki. Teori persepsi menyatakan bahwa dalam melihat suatu masalah, setiap manusia memiliki pandangan yang berbeda sesuai dengan tingkat pengetahuan dan pemahamannya. Pengetahuan seseorang dibentuk oleh proses belajar baik jangka panjang seperti pendidikan maupun jangka pendek seperti pelatihan. Selain itu, kemampuan persepsi juga tergantung pada pengalaman. Oleh karena itu, peneliti memilih variabel pendidikan, pelatihan, dan pengalaman pengguna sebagai variabel bebas.

Dalam penelitian ini, dimensi pertama *expectation gap* yang peneliti pilih adalah dimensi peran dan tanggung jawab auditor. Alasan peneliti memilih dimensi peran dan tanggung jawab auditor adalah karena semakin banyaknya tuntutan dari masyarakat mengenai peran dan tanggung jawab auditor yang berbeda sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang.

Pernyataan bahwa perolehan opini WTP tidak menjamin suatu entitas bebas korupsi menjadi menarik untuk diteliti terkait dengan persepsi pengguna laporan keuangan terhadap keandalan laporan hasil pemeriksaan. Oleh karena itu, dimensi kedua *expectation gap* yang peneliti pilih adalah dimensi keandalan laporan hasil pemeriksaan.

B. Batasan Masalah Penelitian

Untuk pelaksanaan penelitian, maka terlebih dahulu peneliti akan menentukan apa sebenarnya yang akan diteliti. Agar sasaran penelitian dapat tercapai, maka peneliti akan mengungkapkan batasan masalah penelitian antara lain :

1. Responden penelitian adalah Auditor Badan Pemeriksa Keuangan, Pegawai Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diwakili oleh badan anggaran dan komisi B.
2. Variabel bebas penelitian ini adalah :
 - a. Pendidikan Pengguna
 - b. Pelatihan Pengguna
 - c. Pengalaman Pengguna
3. Variabel terikat penelitian ini adalah:
 - a. *Audit Expectation Gap*

C. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apakah pendidikan pengguna berpengaruh terhadap *audit expectation gap*?
2. Apakah pelatihan pengguna berpengaruh terhadap *audit expectation gap*?
3. Apakah pengalaman pengguna berpengaruh terhadap *audit expectation gap*?

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan, penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memperoleh gambaran berupa fakta-fakta empiris yang dapat dijadikan indikator terjadinya *audit expectation gap* antara auditor BPK dan pengguna laporan keuangan auditan.

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris mengenai:

1. Pengaruh pendidikan pengguna terhadap *audit expectation gap*.
2. Pengaruh pelatihan pengguna terhadap *audit expectation gap*.
3. Pengaruh pengalaman pengguna terhadap *audit expectation gap*.

E. Manfaat Penelitian

Dengan tercapainya tujuan penelitian, maka hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, sebagai berikut:

- a. Terkait dengan akuntansi sektor publik bahwa dengan adanya laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban, bisa mengakibatkan terjadinya *expectation gap*.
- b. Terkait dengan teori *expectation gap* untuk membuktikan bahwa telah terjadi kesenjangan antara auditor dan pengguna laporan keuangan.

- c. Terkait dengan audit sektor publik bahwa dalam sektor publik juga bisa terjadi *audit expectation gap* antara auditor dan pengguna laporan keuangan.
 - d. Terkait dengan teori persepsi dalam mempengaruhi cara seseorang dalam menginterpretasikan suatu objek/ benda yang dalam hal ini adalah *audit expectation gap*.
2. Kegunaan Praktis.
- a. Bagi pemerintah agar menjadi bahan pertimbangan untuk menyesuaikan jenis pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan pengguna laporan keuangan.
 - b. Bagi pemerintah agar menjadi bahan pertimbangan untuk memastikan bahwa pelatihan yang diberikan kepada pengguna laporan keuangan untuk menambah pengetahuan.
 - c. Mengetahui apakah pelatihan keuangan yang diberikan kepada pengguna laporan keuangan menambah pemahaman terkait keandalan laporan keuangan auditan dan tanggungjawab auditor.
 - d. Memberikan gambaran kepada pengguna laporan keuangan auditan sehingga dapat mengembangkan pemahamannya mengenai peran dan tanggung jawab auditor serta keandalan laporan hasil pemeriksaan.