

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kinerja lembaga sektor publik di banyak negara berkembang dinilai buruk, termasuk Indonesia. Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia tidak lain disebabkan oleh buruknya pengelolaan pemerintahan dan buruknya birokrasi namun, tidak semua negara berkembang mengalami kebangkrutan di sektor publik. Korea Selatan, Taiwan, Malaysia dan Thailand memiliki pelayanan publik dan perusahaan-perusahaan publik yang baik kinerjanya yang dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap pembangunan nasional dan stabilitas politik. Memperbaiki kinerja sektor publik memang bukan sekedar masalah teknis belaka, akan tetapi akuntansi sektor publik sebagai alat untuk menciptakan *good governance* memiliki peran yang sangat vital dan signifikan.

Akuntabilitas sektor publik berhubungan dengan praktik transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak publik demi terwujudnya *good governance*. *Word Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha, (Mardiasmo, 2005: 18).

Selanjutnya, Mardiasmo (2005: 189) mengemukakan bahwa terdapat tiga aspek yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik secara konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPR/DPRD) untuk turut mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (pemerintah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi tercapai. 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 kinerja yang ditetapkan.

Pengawasan merupakan fungsi terakhir dari manajemen penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan/kegiatan telah dilakukan sesuai dengan rencana semula. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya terjadi. Bila ternyata ditemukan adanya penyimpangan/hambatan segera diambil tindakan koreksi. Pengawasan yang dimaksud tersebut dilakukan oleh Inspektorat yang berada di bawah langsung kepala daerah dan diharapkan independen dari pengaruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan secara berjenjang mulai tingkat Kabupaten/Kota, tingkat Provinsi, dan tingkat Departemen, (Tambunan, 2010: 3).

Salah satu unit yang melakukan audit/pemeriksaan terhadap pemerintah daerah adalah Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepada daerah, sehingga dalam tugasnya inspektorat sama dengan internal auditor. Audit Internal menurut Mardiasmo (2005: 193) adalah audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang merupakan bagian dari organisasi yang diawasi. Yang termasuk audit internal adalah audit yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Departemen, Satuan Pengawasan Intern (SPI) di lingkungan lembaga Negara dan BUMN/BUMD, Inspektorat Wilayah Propinsi, Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, Inspektorat daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam melaksanakan tugas, pokok dan fungsinya Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota melakukan pemeriksaan rutin ke seluruh Satuan Kerja dan Perangkat Daerah (SKPD) yang ada pada setiap Kabupaten dan Kota. Hasil dari pemeriksaan menghasilkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LPH), (Giu, 2011: 3).

Peran dan fungsi Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota secara umum diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas pengawasan urusan pemerintahan, Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota mempunyai fungsi sebagai berikut: pertama, perencanaan program pengawasan; kedua, perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan; ketiga, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan. Peran dan fungsi tersebut kemudian dijabarkan dalam Peraturan Kepala Daerah pada masing-masing wilayah Inspektorat.

Peran auditor dalam melakukan fungsi pengawasan harus didukung dengan kompetensi yang memadai akan teknik-teknik pemeriksaan (audit) serta kompetensi lain yang mendukung. Kompetensi semacam itu dapat diperoleh melalui jenjang pendidikan secara formal maupun informal, serta pengalaman dalam praktek pemeriksaan. Karena dalam melakukan peran pemeriksaan dan pengawasan, seorang aparat pengawas intern harus mengumpulkan serta mengevaluasi bukti-bukti yang digunakan sebagai dasar laporan hasil pemeriksaan yang berkualitas. Berdasarkan Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah yang menyatakan bahwa Pimpinan atasan langsung pejabat pengawas melakukan pembinaan profesi dan mental melalui pendidikan formal dan pendidikan informal.

Dalam standar umum pertama auditing disebutkan bahwa audit harus dilaksanakan oleh seorang atau lebih yang memiliki keahlian dan pelatihan teknis yang cukup sebagai auditor. Standar umum tersebut menegaskan bahwa betapapun tingginya kemampuan seseorang dalam bidang-bidang lain, termasuk dalam bidang bisnis dan keuangan, ia tidak dapat memenuhi persyaratan yang dimaksudkan dalam standar auditing ini, jika tidak memiliki pendidikan serta pengalaman memadai dalam bidang auditing, (Agoes, 2004: 32).

Kualitas audit sangat penting dalam kegiatan audit, karena dengan kualitas audit yang tinggi maka akan dihasilkan laporan hasil pemeriksaan yang dapat dipercaya sebagai dasar pengambilan keputusan. Selain itu adanya kekhawatiran akan merebaknya kasus korupsi yang tidak pernah tuntas, dapat mengikis kepercayaan masyarakat terhadap laporan hasil pemeriksaan dan profesi Auditor, (Tambunan, 2010: 4).

DeAngelo (1981) mendefinisikan kualitas audit sebagai probabilitas dimana seorang auditor menemukan dan melaporkan tentang adanya suatu pelanggaran dalam sistem akuntansi kliennya. Probabilitas penemuan suatu pelanggaran tergantung pada kemampuan teknis auditor dan independensi auditor tersebut. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Kantor Akuntan Publik yang besar akan berusaha untuk menyajikan kualitas audit yang lebih besar dibandingkan dengan KAP yang kecil. DeAngelo (1981) juga menyatakan bahwa kualitas audit dapat dilihat dari tingkat kepatuhan auditor dalam melaksanakan berbagai tahapan yang seharusnya dilaksanakan dalam sebuah kegiatan pengauditan. Sedangkan menurut Tambunan (2010) bahwa untuk menghasilkan

laporan pemeriksaan yang berkualitas auditor harus memiliki keahlian dalam melakukan audit, dimana keahlian seorang auditor ditentukan melalui pendidikan serta pengalaman yang memadai dalam bidang akuntansi dan audit. Hasil yang sama juga dibuktikan oleh penelitian Indah (2010), Efendy (2010), dan Nataline (2007) yang menyimpulkan bahwa pengalaman dalam melakukan audit dan pengetahuan auditor berpengaruh positif terhadap tingkat kualitas pemeriksaan. Auditor yang berpengalaman cenderung memiliki ketelitian dan kemampuan yang baik dalam menyelesaikan setiap pekerjaannya sedangkan semakin tinggi tingkat pengetahuan auditor, maka semakin tinggi pula tingkat kesuksesan dalam melaksanakan audit.

Pengetahuan dan pengalaman auditor sangat penting dalam menghasilkan audit yang berkualitas. Tubbs (1992) menyatakan bahwa dalam mendeteksi sebuah kesalahan, seorang auditor harus didukung dengan pengetahuan tentang apa dan bagaimana kesalahan tersebut terjadi. Tubbs (1992) dalam penelitiannya juga memberikan kesimpulan bahwa penambahan pengalaman akan meningkatkan perhatian auditor dalam melakukan pelanggaran-pelanggaran untuk tujuan pengendalian. Penelitian Asih (2006) juga menunjukkan bahwa pengalaman yang diperoleh dari lamanya bekerja, banyaknya tugas pemeriksaan, dan banyaknya jenis perusahaan yang diaudit berpengaruh positif terhadap peningkatan keahlian auditor dalam bidang auditing. Ishak (2011) dalam penelitiannya juga menunjukkan bahwa pengetahuan auditor berpengaruh positif terhadap kualitas hasil pemeriksaan. Penelitian Batubara (2009) dan Sucipto

(2007) juga membuktikan bahwa pengalaman dan pengetahuan berpengaruh terhadap kemampuan auditor dalam mendeteksi penyimpangan dan kekeliruan.

Djamil (2006) dalam penelitiannya yang berjudul Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Audit pada Sektor Publik dan Beberapa Karakteristik Untuk Meningkatkan kualitas audit pada sektor publik lebih rendah dibandingkan dengan kualitas audit pada sektor swasta. Rendahnya kualitas audit pada auditor pemerintah, karena mereka dihadapkan pada *litigation risk* yang rendah dan perbedaan tersebut kemungkinan dikarenakan: (1) tipe auditor *firm* dan *auditee* yang berbeda, (2) sifat industri dan proses audit yang berbeda, (3) tipe kualitas yang melakukan *review*, dan (4) metode pemilihan audit untuk melakukan *review* yang berbeda.

Kualitas hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh inspektorat di Provinsi Gorontalo masih tergolong rendah dan belum maksimal. Hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya temuan yang didapati oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana yang dipublikasikan dalam siaran pers bulan Juni 2010 pada website Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Gorontalo yaitu Kota Gorontalo dengan 22 temuan pemeriksaan yang terdiri dari 11 temuan berkaitan dengan sistem pengendalian intern dan 11 temuan ketidakpatuhan terhadap perundangan yang berlaku; Kabupaten Gorontalo dengan 17 temuan pemeriksaan yang terdiri dari 9 temuan berkaitan dengan sistem pengendalian intern dan 8 temuan ketidakpatuhan terhadap perundangan yang berlaku; Kabupaten Bone Bolango dengan 27 temuan pemeriksaan yang terdiri dari 11 temuan berkaitan dengan sistem pengendalian intern dan 16 temuan

ketidakpatuhan terhadap perundangan yang berlaku; Kabupaten Boalemo dengan 22 temuan pemeriksaan yang terdiri dari 9 temuan berkaitan dengan sistem pengendalian intern dan 13 temuan ketidakpatuhan terhadap perundangan yang berlaku; Kabupaten Pohuwato dengan 19 temuan pemeriksaan yang terdiri dari 11 temuan berkaitan dengan sistem pengendalian intern dan 8 temuan ketidakpatuhan terhadap perundangan yang berlaku, dan; Kabupaten Gorontalo Utara dengan 23 temuan pemeriksaan yang terdiri dari 11 temuan berkaitan dengan sistem pengendalian intern dan 12 temuan ketidakpatuhan terhadap perundangan yang berlaku.

Masih banyaknya temuan-temuan tersebut berimplikasi pada opini laporan keuangan sehingga dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun anggaran 2009 hanya Kabupaten Gorontalo yang dinyatakan Wajar Tanpa Pengecualian (*Unqualified Opinion*) sedangkan Kota Gorontalo, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Pohuwato, dan Kabupaten Gorontalo Utara dinyatakan Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*).

Berdasarkan uraian di atas peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Pengetahuan dan Pengalaman Terhadap Kualitas Audit Pada Inspektorat se Provinsi Gorontalo. Penelitian ini mengambil ide dari penelitian Ishak (2011) yang berjudul Pengaruh Pengetahuan Terhadap Kualitas Hasil Pemeriksaan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada objek penelitian di mana peneliti menambahkan satu variabel yaitu Pengalaman sebagai variabel independen ( $X_2$ ).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti dapat merumuskan masalah penelitian yaitu:

1. Bagaimana tingkat pengetahuan Auditor?
2. Bagaimana tingkat pengalaman Auditor?
3. Apakah pengetahuan dan pengalaman berpengaruh terhadap kualitas audit?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat pengetahuan dan pengalaman Auditor dan menguji seberapa besar pengaruh pengetahuan dan pengalaman Auditor terhadap kualitas audit.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia terutama dalam hal audit/pemeriksaan di sektor publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian-penelitian berikutnya.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Bagi praktik pada pemerintah daerah, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengambilan kebijakan pemberdayaan aparatur

pada Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota khususnya Auditor dalam rangka meningkatkan kualitas hasil pemeriksaan, serta dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan dalam rangka mewujudkan *good governance*.