

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan untuk mewujudkan *good governance* pada sektor publik antara lain meliputi penetapan standar etika dan perilaku aparatur pemerintah, penetapan struktur organisasi dan proses pengorganisasian yang secara jelas mengatur tentang peran dan tanggung jawab serta akuntabilitas organisasi kepada publik, pengaturan sistem pengendalian organisasi yang memadai, dan pelaporan eksternal yang disusun berdasarkan sistem akuntansi yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Selanjutnya, berkaitan dengan pengaturan sistem pengendalian organisasi yang memadai, hal ini menyangkut permasalahan tentang manajemen risiko, audit internal, pengendalian internal, penganggaran, manajemen keuangan dan pelatihan untuk staf keuangan. Secara umum, permasalahan-permasalahan tersebut telah diakomodasi dalam paket undang-undang di bidang pengelolaan keuangan negara yang baru-baru ini telah diterbitkan oleh pemerintah (Manahan, 2003).

Terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*), yang pertama adalah pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif (masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD))

dalam rangka mengawasi kinerja pemerintahan. Yang kedua adalah pengendalian (*control*) merupakan mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif untuk menjamin agar sistem dan kebijakan manajemen dilakukan dengan baik sehingga tujuan dari organisasi dapat tercapai. Yang ketiga adalah pemeriksaan (audit) yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional dengan tujuan untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintahan sudah sesuai dengan standar yang ditetapkan (Mardiasmo, 2005).

Peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara yang meliputi UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara beserta peraturan-peraturan pendukungnya menggambarkan keseriusan jajaran pemerintah dan DPR untuk memperbaiki pengelolaan, pencatatan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah. Salah satu pertimbangan yang menjadi dasar penerbitan peraturan perundang-undangan tersebut adalah bahwa keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan sebagai salah satu

prasyarat untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan Negara (Wahyudi, 2004: 5).

Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2004 disebutkan bahwa: “Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah”. Seperti telah disebutkan di atas, peran dan fungsi audit internal termasuk unsure yang penting dalam sistem pengendalian organisasi yang memadai. Untuk dapat mendukung efektivitas pelaksanaan audit oleh auditor eksternal sesuai amanat pasal 9 ayat (1) tersebut di atas maka peran dan fungsi audit internal perlu diperjelas dan dipertegas.

Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2001 disebutkan bahwa untuk mencapai sasaran yang dimaksud, perlu adanya suatu pengawasan internal atas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan peraturan pemerintah tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan oleh aparat pengawas secara fungsional yang dilakukan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, badan pengawas ini selanjutnya disebut sebagai Inspektorat yang berperan sebagai audit internal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Wahyudi, 2004: 3).

Akuntabilitas adalah suatu dorongan atas perilaku yang dimiliki seseorang untuk dapat menyelesaikan kewajiban yang dipertanggung jawabkannya kepada lingkungan (Mardisar dan Sari, 2007:11). Tan & Alison (1999) dalam Hartanti (2011:3), menyatakan bahwa seseorang dengan akuntabilitas tinggi memiliki keyakinan yang lebih tinggi bahwa pekerjaan mereka akan diperiksa oleh supervisor/ manajer/ pimpinan dibandingkan dengan seseorang yang memiliki akuntabilitas rendah. Mardisar dan Sari (2007:2) kualitas dari hasil pekerjaan auditor dapat dipengaruhi oleh adanya rasa kebertanggungjawaban (akuntabilitas) yang dimiliki auditor dalam menyelesaikan pekerjaan audit.

Beberapa fenomena akuntabilitas yang dikemukakan oleh Arifiadi sebagai Insepektorat Jenderal Depkominfo, yakni:

1. Rendahnya standar kesejahteraan pegawai sehingga memicu pegawai untuk melakukan penyimpangan guna mencukupi kebutuhannya dengan melanggar azas akuntabilitas,
2. Faktor budaya seperti kebiasaan mendahulukan kepentingan keluarga dan kerabat dibanding pelayanan kepada masyarakat, dan
3. Lemahnya sistem hukum yang mengakibatkan kurangnya dukungan terhadap faktor punishment jika sewaktu-waktu terjadi penyimpangan khususnya di bidang keuangan dan administrasi.

Pengetahuan audit menurut Mardisar dan Sari (2007) menjelaskan bahwa pengetahuan audit diartikan dengan tingkat pemahaman auditor terhadap sebuah pekerjaan, secara konseptual dan teoritis. Pentingnya

pengetahuan audit untuk meningkatkan kualitas hasil kerja atau kinerja auditor diatur dalam standar auditing. Dalam Arens (2008), pernyataan standar umum pertama menyatakan bahwa audit harus dilaksanakan oleh seorang yang memiliki keahlian teknis yang memadai sebagai auditor. Pengetahuan sangat penting untuk dimiliki oleh semua auditor, terlebih pengetahuan dibidang akuntansi dan auditing.

Pengetahuan Auditor/APIP terkadang menemui kendala dalam pelaksanaannya dimana adanya rasa kekeluargaan, kebersamaan dan pertimbangan manusiawi yang terlalu menonjol. Masalah lain yang dihadapi dalam peningkatan kualitas APIP adalah bagaimana meningkatkan sikap/perilaku, kemampuan aparat pengawasan dalam melaksanakan pemeriksaan, sehingga pengawasan yang dilaksanakan dapat berjalan secara wajar, efektif dan efisien. (Sukriah, et.al, 2009).

Penelitian ini mengkonfirmasi penelitian dari Sembiring dan Rustiana (2007) yang membahas tentang pengaruh pengalaman dan akuntabilitas terhadap kualitas audit internal. Hasil penelitian ini menunjukkan pengalaman dan akuntabilitas secara parsial berpengaruh positif terhadap kualitas audit internal Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta. Masing-masing memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas audit internal.

Sementara itu, penelitian selanjutnya yang dikemukakan oleh Maburi dan Winarna (2010) yang membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas hasil audit di Lingkungan Pemerintah Daerah,

salah satunya pengetahuan seorang auditor dalam bidang audit juga dapat mempengaruhi kualitas hasil audit yang dilakukan. Menurut Brown dan Stanner (1983) dalam Mardisar dan Sari (2007), perbedaan pengetahuan di antara auditor akan berpengaruh terhadap cara auditor menyelesaikan sebuah pekerjaan. Dalam mendeteksi sebuah kesalahan, seorang auditor harus didukung dengan pengetahuan tentang apa dan bagaimana kesalahan tersebut terjadi (Tubbs, 1992).

Berdasarkan penjelasan itu dapat dikatakan bahwa Inspektorat sebagai pengawas internal memiliki karakteristik yang spesifik. Oleh karena itu, kualitas audit dapat dipengaruhi oleh rasa kebertanggung jawaban (akuntabilitas) dan pengetahuan auditor yang dimiliki oleh auditor dalam menyelesaikan pekerjaan audit. Akuntabilitas merupakan dorongan psikologi sosial yang dimiliki seseorang untuk menyelesaikan kewajibannya yang akan dipertanggung jawabkan kepada lingkungannya (Mardisar dan Sari, 2007). Pengetahuan audit diartikan dengan tingkat pemahaman auditor terhadap sebuah pekerjaan, secara konseptual dan teoritis (Mardisar dan Sari, 2007). Pentingnya kualitas audit untuk meningkatkan kualitas hasil kerja kinerja auditor dalam standar auditing.

Kelemahan dalam audit pemerintahan salah satu diantaranya adalah tidak tersedianya indikator kinerja yang memadai sebagai dasar pengukur kinerja pemerintahan, sehingga ukuran kualitas audit pemerintahan masih menjadi perdebatan (Ayuningtyas, 2012). Angelo (1981) mendefinisikan *audit quality* (kualitas audit) sebagai probabilitas

dimana seorang auditor menemukan dan melaporkan tentang adanya suatu pelanggaran dalam sistem akuntansi kliennya.

Kualitas audit yang dilaksanakan oleh auditor Inspektorat Kabupaten Gorontalo saat ini masih menjadi sorotan banyak pihak, antara lain oleh masyarakat dan audit sebagai obyek pemeriksaan. Hal ini terkait dengan masih banyaknya temuan audit yang tidak terdeteksi oleh auditor Inspektorat sebagai auditor internal akan tetapi ditemukan oleh auditor eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (Rian, 2015).

Badan Pemeriksa Keuangan (2015), menyebutkan bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Gorontalo tahun anggaran 2015 terdapat 5 temuan/kasus tentang kelemahan sistem pengendalian intern dan 6 temuan/kasus tentang ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan. Dengan adanya temuan BPK tersebut, berarti kualitas audit aparat Inspektorat Kabupaten Gorontalo masih relatif rendah.

Adapun kasus atau temuan kelemahan sistem pengendalian intern atas hasil pemeriksaan Kabupaten Gorontalo tahun anggaran 2015 sebanyak lima temuan pemeriksaan, dengan rincian sebagai berikut:

1. Pengelolaan kas oleh Bendahara Pengeluaran Dinas Koperasi UMKM belum tertib.
2. Pengenaan pajak atas bunga pada Rekening Bendahara Dana JKN sebesar Rp. 21.585.937,00.

3. Pengelolaan persediaan pada tiga SKPD di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Gorontalo belum tertib.
4. Investasi Permanen pada PT Bahana Swara Keagungan yang sudah tidak beroperasi belum dilakukan likuidasi dan belum ditarik asetnya.
5. Pengelolaan asset tetap pada Kabupaten Gorontalo belum tertib.

Adapun kasus atau temuan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan atas hasil pemeriksaan Kabupaten Gorontalo tahun anggaran 2015 sebanyak enam temuan pemeriksaan, dengan rincian sebagai berikut:

1. Kadar Aspal pada Sembilan paket pekerjaan rehab/pemeliharaan dan peningkatan jalan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Gorontalo tidak sesuai spesifikasi senilai Rp. 209.409.000,00.
2. Terdapat kekurangan penetapan SKRD untuk retibusi pelayanan persampahan/kebersihan minimal sebesar Rp. 2.963.000,00, dan belum dikenakan minimal sebesar Rp. 36.912.000,00.'
3. Belanja bibit tanaman dan hewan dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sebesar Rp 79.731.600,00.
4. Kekurangan Penerimaan Daerah atas penjualan kendaraan perorangan Dinas sebesar Rp. 9.756.400,00 dan terdapat biaya perbaikan untuk kendaraan yang telah dijual/dihapus sebesar Rp. 11.570.000,00.

5. Pertanggung jawaban Perjalanan Dinas Luar Daerah berupa Bill Hotel pada Sekretariat DPRD Kabupaten Gorontalo tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya sebesar Rp. 12.600.000,00.
6. Kelebihan pembayaran Biaya Perjalanan Dinas Luar Daerah pada beberapa Dinas di Kabupaten Gorontalo sebesar Rp. 12.382.700,00.

Atas dasar itulah, calon peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan formulasi judul: **“Pengaruh Akuntabilitas dan Pengetahuan Terhadap Kualitas Audit (Studi Kasus pada Kantor Inspektorat Kabupaten Gorontalo)”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat dikemukakan identifikasi masalah, yakni:

1. Masih rendahnya kesejahteraan pegawai, faktor budaya dan lemahnya penerapan hukum di Indonesia.
2. Pengetahuan Auditor/APIP terkadang menemui kendala dalam pelaksanaannya dimana adanya rasa kekeluargaan, kebersamaan dan pertimbangan manusiawi yang terlalu menonjol.
3. Adanya temuan/kasus atas hasil pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Gorontalo tahun anggaran 2015 terdapat 5 temuan/kasus tentang kelemahan sistem pengendalian intern dan 6 temuan/kasus tentang ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan lidentifikasi masalah di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam proposal skirpsi ini yakni:

1. Seberapa besarkah pengaruh akuntabilitas terhadap kualitas audit pada Kantor Inspektorat Kabupaten Gorontalo?
2. Seberapa besarkah pengaruh pengetahuan terhadap kualitas audit pada Kantor Inspektorat Kabupaten Gorontalo
3. Seberapa besarkah akuntabilitas dan pengetahuan terhadap kualitas audit pada Kantor Inspektorat Kabupaten Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui besarnya pengaruh akuntabilitas terhadap kualitas audit pada Kantor Inspektorat Kabupaten Gorontalo.
2. Untuk mengetahui besarnya pengaruh pengetahuan terhadap kualitas audit pada Kantor Inspektorat Kabupaten Gorontalo.
3. Untuk mengetahui besarnya pengaruh akuntabilitas dan pengetahuan terhadap kualitas audit pada Kantor Inspektorat Kabupaten Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Adapun manfaat teoritis yang diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia dalam hal audit pemeriksaan di sektor publik.

2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam kebijakan pemberdayaan aparatur pada Inspektorat Kabupaten Gorontalo agar dapat meningkatkan akuntabilitas dan pengetahuan auditor dalam rangka mewujudkan *good governance*.