# BAB 1

# PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Penelitian

Tuntutan pelaksanaan akuntabilitas sektor publik terhadap terwujudnya *good governance* di Indonesia semakin meningkat. Tuntutan ini memang wajar, karena beberapa penelitian menunjukkan bahwa terjadinya krisis ekonomi di Indonesia ternyata disebabkan oleh buruknya pengelolaan (*bad governance*) dan buruknya birokrasi (Sunarsip, 2001)

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa kekayaan negara yang dikelola oleh pemerintah mencakup dana yang cukup besar jumlahnya. Pertanggungjawaban atas penggunaan dana untuk penyelenggaraan pemerintahan seharusnya didukung dengan suatu pengawasan yang cukup andal guna menjamin pendistribusian dana yang merata pada semua sektor publik sehingga efektivitas dan efisiensi penggunaan dana bisa dipertanggungjawabkan hal ini tertuang dalam Badan Pemeriksaan kuangan Negara (BPK) yang merupakan lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Penyelenggaraan akuntansi pemerintahan yang bertumpu pada sistem Uang yang Harus Dipertanggungjawabkan (UYHD) berdasarkan SK Menteri Keuangan No. 217/KMK.03/1990 masih terlalu sederhana. Pemakaian uang yang digunakan dalam proses penyelenggaaraan pemerintahan mengacu pada APBN atau APBD dan

pertanggungjawabannya hanya menyangkut pada berapa uang yang diterima dan berapa uang digunakan. Jadi, ada suatu kecederungan bahwa penggunaaan dana bertumpu pada proses keseimbangan antara pemasukan dan pengeluaran uang saja.

Terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya kepemerintahan 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 professional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar yang ditetapkan. (Mardiasmo 2005),

Audit pemerintahan merupakan salah satu elemen penting dalam penegakan *good government.* Namun demikian, praktiknya sering jauh dari yang diharapkan. Terdapat beberapa kelemahan dalam audit pemerintahan di Indonesia, di antaranya tidak tersedianya indikator kinerja yang memadai sebagai dasar pengukur kinerja pemerintahan baik pemerintah pusat maupun daerah dan hal tersebut umum dialami oleh organisasi publik karena *output* yang dihasilkan yang berupa pelayanan publik tidak mudah diukur. Dengan kata lain, ukuran kualitas audit masih menjadi perdebatan. (Mardiasmo,2000)

Dalam melaksanakan audit di sektor publik (pemerintahan) perlu pembentukan suatu lembaga audit yang independen yang benar-benar mempunyai integritas yang bisa dipertanggungjawabkan kepada pihak publik. Oleh karenanya lembaga auditor tersebut setidaktidaknya bernaung di bawah lembaga legislatif negara ataupun merupakan lembaga professional independen yang keberadaan mandiri, seperti akuntan publik. Peraturan yang dikembangkan dalam Standar *Auditing* Sektor Publik harus terbentuk oleh suatu lembaga ataupun badan yang berdiri sendiri dan terlepas dari praktik pengauditan, sebagai contoh organisasi AAA (*American Accountant Association*) yang berada di Amerika.

BPK merupakan suatu institusi yang dipercaya dapat mewujudkan *good corporate & good governance* dengan tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Kedudukan BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri dipertegas dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor: X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh lembaga- lembaga tinggi negara pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001 dan Nomor: VI/MPR/2002 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI lembaga tinggi negara pada sidang tahunan MPR RI tahun 2002. Isi ketetapan itu, antara lain menegaskan kembali kedudukan BPK RI sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa

eksternal keuangan negara. Di samping itu, peranannya yang bebas dan mandiri perlu lebih dimantapkan posisinya.

Saat ini keberadaan BPK ditetapkan dengan UU Nomor 15, Tahun 2006 tentang BPK menggantikan UU Nomor 5, Tahun 1973. Sejalan dengan ditetapkannya undang- undang tersebut, beban dan tanggung jawab yang dihadapi BPK akan semakin besar. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa negara memerlukan suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sasaran utama pengelolaan sumber daya manusia tersebut adalah menciptakan sistem pemberdayaan personel yang dapat menampilkan kinerja yang produktif. Produktivitas kerja menunjukkan tingkat pegawai dalam mencapai hasil (*output*) terutama dilihat dari sisi kuantitasnya. Tingkat produktivitas setiap pegawai bisa berbeda, karena tergantung pada tingkat kegigihan dalam menjalankan tugasnya. Produktivitas kerja merupakan kondisi untuk mengukur tingkat kemampuan dalam menjalankan produk, baik secara individu, kelompok, maupun organisasi (Yuniarsih dkk., 2008:156).

Produktivitas ditentukan oleh dukungan semua sumber daya organisasi yang dapat diukur dari segi efektivitas dan efisiensi, yang difokuskan pada aspek-aspek (1) hasil akhir yang dicapai, kualitas dan kuantitasnya, (2) lamanya waktu yang digunakan untuk mencapai hasil akhir, dan (3) penggunaan sumber daya secara optimal. Keberhasilan BPK dalam mengemban misi pemeriksaan sangat tergantung dari upaya dan kualitas para auditornya.

Auditor merupakan sebagai ujung tombak dari pelaksanaan kegiatan pemeriksaan semestinya di dukung dengan independensi, kemampuan, kemauan dan pengalaman kerja yang memadai dalam pemeriksaan, serta ditunjang dengan sensitivitas etika profesi auditor. Kemampuan, kemauan dan pengalaman kerja mencerminkan kompetensi auditor, yang selanjutnya disertai dengan kompetensi diharapkan dapat memberikan hasil kerja yang sesuai dengan misi yang diemban oleh BPK sebagai badan pemeriksa eksternal keuangan negara.

Dalam kaitannya sebagai pemeriksa eksternal di bidang keuangan negara, auditor BPK dalam melaksanakan tugasnya perlu dilandasi dengan sikap, etika, dan moral yang baik sehingga auditor dapat menjalankan tugas dan kewajibannya secara objektif. (Anderson dan Ellyson, 1986 dalam Aziza, 2008)

Kualitas audit yang dihasilkan badap pemeriksaan keuangan (BPK) juga tengah mendapat sorotan dari masyarakat banyak yakni seperti kasus yang menimpa auditor BPK Bagindo Quirono yang diindikasikan telah melanggar rekonstrksi dugaan penyuapan auditor Badan pemeriksaan keuangan Negara (BPK) sebagai tersangka karena diduga telah menerima suap dari mantan pejabat Depnakertrans Bahrun Effendi sebesar Rp 650.000.000 (Kristianto Purnomo, Kompas.com, 24/2/2009)

Dalam fenomena di atas, memunculkan pertanyaan apakah auditor BPK telah melakukan kode etiknya dengan baik atau tidak. Tentu saja jika yang terjadi adalah auditor tidak mampu melakukan kode etik yang berlaku maka inti permasalahannya adalah independensi auditor tersebut. Terkait dengan konteks inilah, muncul

pertanyaan seberapa tinggi tingkat kompetensi dan independensi auditor saat ini dan apakah kompetensi dan independensi auditor tersebut berpengaruh terhadap kualitas audit yang dihasilkan oleh BPK RI.

Kualitas audit dapat diartikan sebagai kemungkinan (*joint probability*) dimana seorang auditor akan menemukan dan melaporkan pelanggaran yang ada dalam sistem akuntansi kliennya. Kemungkinan dimana auditor akan menemukan salah saji tergantung pada kualitas pemahaman auditor (kompetensi) sementara tindakan melaporkan salah saji tergantung pada independensi (auditor De Angelo dalam Kusharyanti 2003:25)

Adapun fenomena yang terkait dalam kompetensi auditor yaitu ditemukannya oleh KPK bahwa auditor BPK melakukan penyimpangan keuangan Negara yang mencapai angka Rp 47 Miliar. (Gabriel, http://beritasore.com, 24/04/2007). Tidak hanya itu adapun ditemukan fenomena khusus yang terjadi di BPK RI Provinsi jawa barat,dari hasil wawancara dengan patner di BPK tentang kompetensi yaitu bahwa kurangnya auditor yang mengikuti Pendidikan Profesional seperti keikutsertaan dalam seminar dan pelatihan audit sedangkan dengan mengikuti pendidikan Profesional ini dapat meningkatkan kualitas audit serta kepatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku.

Kusharyanti (2003:3) menjelaskan bahwa untuk melakukan tugas pengauditan, auditor memerlukan pengetahuan pengauditan (umum dan khusus), pengetahuan mengenai bidang auditing dan akuntansi serta memahami industry klien.

Selain itu auditor harus menjalani pelatihan teknis yang cukup yang mencakup aspek teknis maupun pendidikan umum.

Auditor yang berpengalaman mempunyai pemahaman yang lebih baik atas laporan keuangan. Mereka juga lebih mampu memberi penjelasan yang masuk akal atas kesalahan-kesalahan dalam laporan keuangan dan dapat mengelompokkan kesalahan berdasarkan pada tujuan audit dan struktur dari sistem akuntansi yang mendasari. Kemudian Tubbs (1990) dalam artikel yang sama berhasil menunjukkan bahwa semakin berpengalamannya auditor, mereka semakin peka dengan kesalahan penyajian laporan keuangan dan semakin memahami hal-hal yang terkait dengan kesalahan yang ditemukan tersebut. (Kusharyanti 2003:26)

Selain itu untuk meningkatkan kualitas yang baik maka auditor harus bersikap independen. Dalam nilai-nilai dasar yang dianut BPK disebutkan bahwa BPK merupakan lembaga negara yang independen di bidang organisasi, legislasi, dan anggaran serta bebas dari pengaruh lembaga negara lainnya. Auditor secara profesional bertanggung jawab merencanakan dan melaksanakan pemeriksan untuk memenuhi tujuan pemeriksaan. Dalam melaksanakan tanggung jawab profesionalnya, auditor harus memahami prinsip-prinsip pelayanan kepentingan publik serta menjunjung tinggi integritas, objektivitas, dan independensi. Auditor harus mengambil keputusan yang konsisten dengan kepentingan publik dalam melakukan pemeriksaan. Dalam melaksanakan tanggung jawab profesionalnya, auditor mungkin menghadapi tekanan dan atau konflik dari manajemen entitas yang diperiksa, berbagai tingkat jabatan pemerintah, dan pihak lainnya yang dapat mempengaruhi

objektivitas dan independensi auditor. Dalam menghadapi tekanan atau konflik tersebut, auditor harus profesional, objektif, berdasarkan fakta, dan tidak berpihak. Auditor harus bersikap jujur dan terbuka kepada entitas yang diperiksa dan para pengguna laporan hasil pemeriksaan dalam melaksanakan pemeriksaannya dengan tetap memperhatikan batasan kerahasiaan yang dimuat dalam ketentuan perundang-undangan (BPK RI, 2007).

Pernyataan Standar Umum Kedua dalam SPKN (BPK RI, 2007) menjelaskan bahwa dalam semua hal yang berkaitan dengan pekerjaan pemeriksaan, organisasi pemeriksa dan pemeriksa harus bebas dari sikap mental dan penampilan dari gangguan pribadi, ekstern, dan organisasi yang dapat mempengaruhi independensinya. Sehubungan dengan pernyataan standar umum kedua ini, organisasi pemeriksa dan para pemeriksanya bertanggung jawab untuk mempertahankan independensinya sedemikian rupa. Tujuannya adalah agar pendapat, simpulan, pertimbangan atau rekomendasi dari hasil pemeriksaan yang dilaksanakan tidak memihak dan dipandang tidak memihak oleh pihak mana pun. (BPK RI, 2007)

Namun pada kenyataannya terdapat fenomena yang terjadi di BPK RI provinsi jawa barat yaitu tim komisi pemberantas korupsi (KPK) kembali menemukan uang sebesar Rp 100.000.000 uang itu diduga untuk mengamankan laporan keuangan Pemkot bekasi tahun 2009 agar mendapat nilai wajar tanpa pengecualian. (Moksa Hutasoit,detikNews.com, 22/06/2010)

Berdasarkan fenomena diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **" Pengaruh Kompetensi dan Independensi auditor terhadap kualitas audit pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat"**

## 1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

### 1.2.1 Identifikasi Masalah

Untuk menyelesaikan masalah yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya, perlu adanya pengidentifikasian masalah sehingga hasil analisa selanjutnya dapat terarah dan sesuai dengan tujuan penelitian. Berdasarkan uraian latar belakang penelitian yang dikemukakan diatas, maka penulis mencoba mengidentifikasi masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut :

1) Masih adanya temuan dari KPK bahwa ditemukannya auditor BPK melakukan penyimpangan keuangan Negara yang mencapai angka Rp 47 Miliar.
2) Masih kurangnya keikutsertaan auditor dalam mengikuti seminar pelatihan dan pendidikan profesional tentang audit.
3) Masih adanya temuan kasus suap kepada auditor BPK sebesar Rp 650.000.000
4) Masih adanya temuan tim pemberantas korupsi (KPK) bahwa untuk mengamankan laporan keuangan pemkot bekasi tahun 2009 auditor BPK mengeluarkan opini yang tidak sesuai yaitu mendapat nilai wajar tanpa pengecualian.

### 1.2.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana yang diuraikan diatas penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1) Bagaimana Kompetensi auditor pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat.
2) Bagaimana Independensi auditor pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat.
3) Bagaimana Kualitas audit pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat.
4) Seberapa besar pengaruh kompetensi dan independensi auditor terhadap kualitas audit pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat secara simultan maupun parsial.

## 1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

### 1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh dan menganalisis informasi beserta data yang relevan mengenai kompetensi, independensi auditor, dan kualitas audit serta untuk memperoleh gambaran perbandingan antara teori dengan pelaksanaannya di lapangan.

### 1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1) Untuk mengetahui kompetensi pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat.
2) Untuk mengetahui independensi auditor pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat.

3) Untuk mengetahui kualitas audit pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat.
4) Untuk mengetahui pengaruh kompetensi dan independensi auditor terhadap kualitas audit pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat baik secara simultan maupun parsial.

## 1.4 Kegunaan Penelitian

### 1.4.1 Kegunaan Praktis

Penelitian atas pengaruh kompetensi dan independensi auditor terhadap kualitas audit dapat berguna bagi semua pihak yang berkepentingan, dan disamping itu, penelitian tersebut dapat memberikan manfaat bagi :

1) Bagi Pengembangan Ilmu Akuntansi

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi pengaruh kompetensi dan independensi auditor terhadap kualitas audit.

2) Bagi Peneliti Lain

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian lain yang ingin mengkaji di bidang yang sama**.**

### 1.4.2 Kegunaan Akademis

Kegunaan operasional yang penulis tujukan adalah pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dan saran-saran serta dapat digunakan sebagai salah satu sarana dalam meningkatkan akuntabilitas publik di waktu yang akan datang.

## 1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

### 1.5.1 Lokasi Penelitian

Penulis melaksanakan penelitian pada BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat yang berlokasi di Jalan Moch. Toha No. 164, Bandung Telp.(022) 5207295.

### 1.5.2 Waktu Penelitian

Adapun waktu pelaksanaan penelitian dimulai pada bulan Februari 2011 sampai dengan September 2011.

**Tabel 1.1**
**Pelaksanaan Penelitian**

| Tahap | Prosedur | Bulan | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Feb 2011 | Mar 2011 | April 2011 | Mei 2011 | Juni 2011 | Juli 2011 | Agst 2011 | Sept 2011 |
| I | **Tahap Persiapan :** | | | | | | | | |
| | a. Membuat outline dan proposal UP | ■ | | | | | | | |
| | b. Mangambil formulir penyusunan skripsi | ■ | | | | | | | |
| | c. Menentukan tempat penelitian | ■ | ■ | | | | | | |
| II | **Tahap Pelaksanaan :** | | | | | | | | |
| | a. Bimbingan UP | | ■ | | | | | | |
| | b. Acc UP | | ■ | | | | | | |
| | c. Pendaftaran seminar UP | | ■ | | | | | | |
| | d. Seminar UP | | ■ | | | | | | |
| | e. Revisi UP | | ■ | | | | | | |
| | f. Acc revisi UP | | ■ | ■ | | | | | |
| | g. Penelitian perusahaan | | ■ | ■ | ■ | | | | |
| | h. Bimbingan di perusahaan | | ■ | ■ | ■ | | | | |
| | i. Membuat outline dan proposal skripsi | | | | ■ | | | | |
| | j. Penyusunan skripsi | | | | ■ | ■ | | | |
| | k. Bimbingan skripsi | | | | ■ | ■ | ■ | | |
| | l. Acc skripsi | | | | | | ■ | | |
| III | **Tahap Pelaporan :** | | | | | | | | |
| | a. Menyiapkan draft skripsi | | | | | | ■ | | |
| | b. Sidang akhir skripsi | | | | | | ■ | | |
| | c. Revisi skripsi | | | | | | ■ | | |
| | d. Acc revisi skripsi | | | | | | ■ | | |
| | e. Penyempurnaan laporan skripsi | | | | | | ■ | ■ | |
| IV | **Tahap Akhir :** | | | | | | | | |
| | a. Wisuda | | | | | | | | ■ |
| | b. Penyerahaan Laporan | | | | | | | | ■ |