

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam berbagai diskusi ilmiah, korupsi diakui sebagai musuh bersama bagi masyarakat Indonesia, karena dampak nyata kegiatan korupsi bukan hanya menimbulkan *high cost economy* yang dapat menyebabkan penurunan daya saing terhadap pasar global, tetapi juga merugikan negara serta dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerusakan moral masyarakat Indonesia. Namun kenyataan menunjukkan bahwa korupsi sulit untuk diberantas apalagi dalam waktu yang singkat. disebabkan telah mengakarnya praktik korupsi, khususnya dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Hal tersebut terbukti dengan adanya kasus yang terjadi beberapa waktu lalu di BPK Perwakilan Jawa Barat (10/11/2010, <http://infokorupsi.com>), terdapat kasus penyuapan yang melibatkan oknum pejabat Pemerintah Kota Bekasi, salah satu diantaranya kepala Inspektorat Pemerintah Kota Bekasi.

Kasus tersebut merupakan salah satu kasus dari beberapa kasus tindak pidana korupsi yang terjadi dilingkungan Pemerintahan. Merupakan tantangan nyata dan tidak dapat dipungkiri bahwa hal yang sama dapat terjadi didaerah lain hanya karena faktor momentum waktu dan kesempatan. Sehingga dibutuhkan pengawasan intern yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang terdapat dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Pemeriksaan atas Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara dalam pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, disebutkan bahwa “dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah”. Seperti yang telah disebutkan, peran dan fungsi audit internal termasuk unsur yang penting dalam sistem pengendalian organisasi yang memadai. Untuk dapat mendukung efektivitas pelaksanaan audit oleh auditor eksternal sesuai amanat pasal 9 ayat (1) tersebut, maka peran dan fungsi audit intern perlu diperjelas dan dipertegas.

Pengawasan intern Pemerintah merupakan fungsi yang penting dalam penyelenggaraan Pemerintah. Melalui pengawasan intern dapat diketahui apakah suatu instansi Pemerintah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan. Selain itu, pengawasan intern atas penyelenggaraan Pemerintah diperlukan untuk mendorong terwujudnya *good governance* dan *clean government* dan mendukung penyelenggaraan Pemerintah yang efektif, efisien, transparan, akuntabel serta bersih dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Komitmen tersebut sudah menjadi agenda yang harus dilakukan guna tercapainya transparansi dan akuntabilitas publik. Tidak terkecuali komitmen Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) untuk selalu meningkatkan peran serta dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Pemerintah juga berupaya membangun pengelolaan keuangan negara yang akuntabel, namun masih sering dijumpai kondisi-

kondisi yang belum sesuai harapan. Salah satu hal yang masih terjadi adalah rendahnya penyerapan anggaran oleh Kementrian/Lembaga Negara. Permasalahan lain adalah masih banyaknya laporan keuangan Pemerintah Pusat/Daerah yang belum mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian (WTP), atau setidaknya wajar dengan pengecualian (WDP) dari BPK-RI. Hasil terakhir untuk laporan keuangan Pemerintah Daerah tahun 2009, dari 358 LKPD, yang mendapatkan wajar tanpa pengecualian (WTP) baru 14 LKDP atau 4%.

Aparat Pengawas Intern Pemerintah adalah unit organisasi dilindungi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Kementerian Negara, Lembaga Negara dan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan dalam lingkungan kewenangannya. Sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), Inspektorat Provinsi bertugas untuk menentukan apakah kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan oleh kepala daerah telah dipatuhi dan berjalan sesuai dengan rencana, menentukan baik atau tidak pemeliharaan kekayaan daerah serta menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh unit dan satuan kerja pemerintah daerah (SKPD).

Audit yang merupakan salah satu bagian dari pengawasan, pada praktiknya terdiri dari tindakan mencari keterangan tentang apa yang dilaksanakan dalam suatu instansi yang diperiksa, membandingkan hasil dengan kriteria yang ditetapkan, serta menyetujui atau menolak hasil dengan memberikan rekomendasi tentang tindakan-tindakan perbaikan.

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

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 51 Tahun 2008 menjabarkan tugas pokok, fungsi dan wewenang Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta. Tugas Pokok Inspektorat Provinsi adalah membentuk Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibidang pengawasan. Tugas Pokok tersebut adalah: pertama, merumuskan kebijaksanaan teknis dibidang pengawasan; kedua, menyusun rencana dan program dibidang pengawasan; ketiga, melaksanakan pengendalian teknis operasional pengawasan; keempat melaksanakan koordinasi pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan.

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya sebagai pemeriksa internal pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, staff Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan pemeriksaan secara rutin terhadap satuan kerja perangkat daerah yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemeriksaan yang dilakukan pada akhirnya, menghasilkan laporan hasil pemeriksaan (LHP).

Laporan hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta hanya sebatas pemberian saran kepada kepala daerah terhadap satuan kerja perangkat daerah yang diperiksa. Sedangkan untuk implementasi dari saran-saran tersebut merupakan hak prerogatif kepala daerah.

Struktur organisasi Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota terdiri dari Inspektur, Sekretariat, Inspektur Pembantu Wilayah dan kelompok jabatan fungsional. Pelaksanaan tugas dan wewenang pemeriksaan dilakukan oleh aparat Inspektorat yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan sertifikasi jabatan fungsional. Pendidikan dan pelatihan tersebut dilaksanakan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) selaku instansi pembina jabatan fungsional auditor (JFA) dilingkungan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP).

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/05/M.PAN/03/2008 tanggal 31 maret 2008 tentang Standar Audit Aparat Pengawas Intern Pemerintah (SA-APIP). Tercantum dalam diktum kedua menegaskan bahwa standar audit APIP wajib dipergunakan sebagai acuan bagi seluruh APIP dalam melaksanakan audit sesuai dengan mandat audit masing-masing, dalam rangka peningkatan kualitas auditor pada saat melakukan pemeriksaan. Untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap profesi auditor, ditentukan keandalan, kecermatan, ketepatan waktu dan mutu jasa serta pelayanan yang diberikan oleh profesi auditor.

Menurut PERMENPAN Nomor PER/05/M.PAN/03/2008, audit adalah proses identifikasi masalah, analisis dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen,

obyektif dan profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektifitas, efisiensi dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Pemeriksaan (audit) sebagai salah satu kegiatan dalam fungsi pengawasan, menurut *the American accounting Association* adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif mengenai pernyataan-pernyataan kegiatan dan kejadian ekonomi. Dilaksanakannya audit pada sektor pemerintah adalah dalam rangka pemberian pelayanan publik secara ekonomis, efisien dan efektif.

Agar pelaksanaan pengelolaan dana masyarakat yang diamanatkan tersebut transparan dengan memperhatikan *value for money*, yaitu menjamin dikelolanya uang rakyat secara ekonomis, efisien dan efektif, transparan, akuntabel dan berorientasi pada kepentingan publik, maka diperlukan suatu pemeriksaan (audit) yang dilakukan oleh auditor. Pelaksanaan audit juga bertujuan untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh pemerintah, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Menurut Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara nomor PER/05/M.PAN/03/2008, pengukuran kualitas audit atas laporan audit yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), wajib menggunakan Standar audit Aparat Intern Pengawas Pemerintah (SA-APIP). Audit yang berkualitas adalah audit yang dapat ditindaklanjuti oleh *auditee*. Kualitas ini harus dibangun sejak awal pelaksanaan audit hingga pelaporan dan pemberian rekomendasi. APIP dalam menjalankan tugasnya harus memegang prinsip-prinsip profesi, sebagaimana

telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara nomor PER/05/M.PAN/03/2008 tentang kode etik APIP.

Audit yang dilakukan oleh auditor pemerintah pada umumnya terdiri atas audit kinerja dan audit investigatif. Audit kinerja adalah audit atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah yang terdiri atas audit aspek ekonomi, efisiensi dan audit aspek efektifitas. Sedangkan audit investigatif adalah proses mencari, menemukan dan mengumpulkan bukti secara sistematis yang bertujuan mengungkap terjadinya atau tidaknya suatu perbuatan dan pelakunya guna dilakukan tindakan hukum selanjutnya.

Persyaratan yang harus dimiliki oleh seorang auditor seperti dinyatakan dalam Peraturan Menteri nomor PER/05/M.PAN/03/2008 adalah keahlian, namun seringkali definisi keahlian dalam bidang audit diukur dengan pengalaman (Mayasari, 2003). Menurut Djaddang dan Agung (2002) dalam Rahmawati dan Winarna (2002), auditor ketika mengaudit harus memiliki keahlian yang meliputi dua unsur yaitu pengetahuan dan pengalaman. Karena beberapa alasan tersebut pengalaman telah dipandang sebagai suatu faktor dalam memprediksi kinerja auditor yaitu kualitas auditnya.

Bagi seorang auditor, pengalaman merupakan atribut yang penting yang harus dimiliki. Pengalaman auditor yang dimaksud adalah pengalaman auditor dalam melakukan audit, baik dari segi lamanya waktu maupun banyaknya penugasan yang pernah dilakukan. Dalam penelitian Nataline (2007), menunjukkan bahwa ada pengaruh positif pengalaman terhadap kualitas audit. Auditor yang tidak

berpengalaman akan melakukan kontribusi kesalahan lebih besar dibandingkan dengan auditor yang berpengalaman (Hardiningsih, 2002) dalam (Shinta, 2010).

Pengalaman merupakan salah satu elemen penting dalam penugasan audit disamping pengetahuan, sehingga tidak mengherankan apabila cara memandang dan menanggapi informasi yang diperoleh selama melakukan audit, antara auditor berpengalaman dengan yang kurang berpengalaman akan berbeda, demikian halnya dalam mengambil keputusan dalam tugasnya. Pengalaman juga memberikan dampak pada setiap keputusan yang diambil dalam pelaksanaan audit, sehingga diharapkan setiap keputusan yang diambil merupakan keputusan yang tepat. Hal tersebut mengindikasikan bahwa semakin lama masa kerja yang dimiliki auditor, maka akan semakin baik kualitas audit yang dihasilkan auditor.

Selain pengalaman, kualitas audit dapat dipengaruhi oleh rasa kebertanggungjawaban (akuntabilitas) yang dimiliki auditor dalam menyelesaikan pekerjaan audit. Dalam rangka mewujudkan akuntabilitas dan transparansi, kegiatan audit sangat esensial. Proses audit melalui prosedur yang berjenjang, dan setiap tahapan akan melibatkan *judgment* auditor atas suatu kejadian atau fakta dilapangan. Hasil audit akan memberikan umpan balik bagi pihak yang terkait dengan organisasi.

Auditor Inspektorat memiliki kewajiban untuk melakukan kegiatan pengawasan dan pembinaan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai, serta mendorong terwujudnya akuntabilitas keuangan negara, meliputi akuntabilitas pelaporan keuangan, akuntabilitas kebendaharaan umum negara dan pengelolaan aset, akuntabilitas perwujudan iklim pemerintahan yang baik dan



bersih serta akuntabilitas pengelolaan program lintas sektoral. Dengan diterbitkannya Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, instansi pemerintah wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan pengelolaan sumber daya dengan menyusun laporan akuntabilitas kinerja.

Mardisar dan Sari (2007) mengatakan bahwa kualitas hasil pekerjaan auditor dapat dipengaruhi oleh rasa kebertanggungjawaban (akuntabilitas) yang dimiliki auditor dalam menyelesaikan pekerjaan audit, sedangkan penelitian yang dilakukan Messier dan Quilliam (1992) mengungkapkan bahwa akuntabilitas yang dimiliki auditor dapat meningkatkan proses kognitif auditor dalam mengambil keputusan. Berdasarkan penelitian-penelitian diatas dapat disimpulkan bahwa tingkat akuntabilitas individu dalam melakukan sebuah pekerjaan menentukan bagaimana sebuah informasi diproses. Hasil dari informasi yang diproses tersebut, akan mempengaruhi respon, keputusan ataupun tindakan yang akan diambil. Oleh karena itu akuntabilitas merupakan hal yang sangat penting yang harus dimiliki oleh seorang auditor dalam melaksanakan pekerjaannya.

Peneliti tertarik melakukan penelitian di lingkungan pemerintahan yaitu auditor yang bekerja di Inspektorat DIY didasari oleh opini masyarakat tentang rendahnya kualitas audit yang dilakukan oleh auditor khususnya auditor disektor pemerintah seperti yang pernah diungkapkan oleh Agus Martowadojo sewaktu masih menjabat menteri keuangan. Beliau menilai kualitas audit yang dilakukan auditor pemerintah kurang baik.

Penelitian ini mengadopsi variabel penelitian yang dilakukan Diani dan Ria (2007) serta Susanti (2011). yang menjadi pertimbangan penulis selaku peneliti untuk melakukan penelitian topik serupa walaupun penelitian sejenis telah banyak dilakukan sebelumnya pada auditor yang bekerja pada Auditor di KAP “Big Four” di Indonesia serta Auditor Eksternal Pemerintah di lingkup wilayah BPK DIY seperti yang dilakukan oleh Susanti (2011).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini diberi judul **“PENGARUH PENGALAMAN DAN AKUNTABILITAS TERHADAP KUALITAS AUDIT INTERNAL INSPEKTORAT DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah pengalaman berpengaruh terhadap kualitas audit internal?
2. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kualitas audit internal?

### **1.3 Batasan Masalah**

Dalam penelitian ini penulis membatasi ruang lingkup penelitian agar pembahasan ini terarah dan tidak melakukan penyimpangan maka penelitian ini dibatasi pada

## **1. Kualitas Audit Internal**

Kualitas audit internal yang dimaksud dalam penelitian ini sikap auditor dalam melaksanakan tugasnya yang tercermin dalam hasil pemeriksaannya yang dapat diandalkan sesuai dengan standar yang berlaku (Mansur, 2007) kemudian mengkomunikasikan kepada pihak pemakai.

## **2. Pengalaman**

Sesuai dengan standar umum dalam Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) bahwa auditor disyaratkan memiliki pengalaman kerja yang cukup dalam profesi yang ditekuninya, serta dituntut untuk memenuhi kualifikasi teknis dan berpengalaman dalam bidang industri yang digeluti kliennya (Arens *dkk.*, 2004). Pengalaman dibatasi pada pengalaman auditor dalam melakukan audit yang dilihat dari segi lama bekerja sebagai auditor, banyaknya tugas pemeriksaan yang telah dilakukan serta ditambah banyaknya pelatihan yang telah diikutinya

## **3. Akuntabilitas**

Akuntabilitas merupakan permintaan pertanggungjawaban atas pemenuhan tanggung jawab yang diserahkan kepada auditor. Istilah akuntabilitas berasal dari istilah dalam bahasa Inggris *accountability* yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan. Tetclock dan Kim (1987) dalam Diani dan Ria (2007) mendefinisikan akuntabilitas merupakan bentuk dorongan psikis yang membuat seseorang mempertanggungjawabkan semua tindakan dan keputusan yang diambil kepada lingkungannya.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai:

1. Untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh pengalaman kerja terhadap kualitas audit internal.
2. Untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh akuntabilitas terhadap kualitas audit internal.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

##### **1. Manfaat teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah menjadi tambahan referensi atau rujukan mengenai pengaruh pengalaman dan akuntabilitas terhadap kualitas audit internal.

##### **2. Manfaat Praktik**

Manfaat praktik dari penelitian ini adalah sebagai masukan bagi Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta dapat memberikan sumbangan pemikiran tentang kualitas audit internal yang dilakukan auditor, cara rekrutmen, pelatihan, serta kecakapan professional yang dibutuhkan agar dapat meningkatkan kinerja auditor Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 1.6 Sistematika Pembahasan

laporan penelitian ini, sistematika pembahasan terdiri atas lima bab, masing-masing uraian yang secara garis besar dapat diterangkan sebagai berikut:

### BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini dikemukakan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### BAB II KUALITAS AUDIT INTERNAL, PENGALAMAN DAN AKUNTABILITAS.

Pada bab ini menjelaskan tentang landasan teori yaitu pengertian audit, audit sektor publik, proses audit sektor publik, jenis-jenis audit sektor publik, auditor internal pemerintah, Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (SA-APIP), kualitas audit internal, pengalaman, akuntabilitas, tinjauan penelitian terdahulu, dan hipotesis.

### BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian yang memuat tentang variabel penelitian yaitu variabel independen (pengalaman dan akuntabilitas) serta variabel dependen (kualitas audit internal), definisi operasional pengalaman, akuntabilitas serta kualitas audit internal, penentuan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data menggunakan metode survey (*survey method*), yaitu menyebarkan daftar pertanyaan (kuesioner) dan metode analisis data yang digunakan

yaitu uji kualitas data (uji validitas dan uji reliabilitas), uji normalitas, uji regresi linear sederhana.

#### BAB IV ANALISA DATA dan PEMBAHASAN

Pada bab ini akan membahas tentang deskripsi responden, pengujian validitas dan reliabilitas, analisis data yang telah dikumpulkan sesuai dengan tujuan penelitian dengan menggunakan rumus yang telah ditentukan. Metode analisis data untuk mengetahui seberapa besar pengaruh masing-masing variabel independen (pengalaman dan akuntabilitas) masing-masing berpengaruh terhadap variabel dependen (kualitas audit internal) dengan menggunakan regresi linear sederhana, pengujian hipotesis dan pembahasan dari hasil analisis yang sudah dilakukan.

#### BAB V PENUTUP

Bab ini menguraikan kesimpulan serta implikasi yang ditarik berdasarkan hasil pengolahan dan analisis data, keterbatasan-keterbatasan dalam penelitian ini, Implikasi, serta saran-saran yang berkaitan dengan penelitian sejenis dimasa yang akan datang.