

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengawasan Intern Pemerintah merupakan fungsi manajemen yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui pengawasan intern dapat diketahui bahwa suatu instansi pemerintah telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kebijakan yang telah. Menurut Mardiasmo (2005), terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan 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 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 profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar yang ditetapkan.

Inspektorat merupakan salah satu unit yang melakukan audit/pemeriksaan terhadap pemerintah daerah. Inspektorat daerah mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah, sehingga dalam tugasnya inspektorat sama dengan auditor internal (Falah, 2005).

Audit internal adalah audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang merupakan bagian dari organisasi yang diawasi (Mardiasmo, 2005).

Menurut Boynton (dalam Rohman, 2007) menjelaskan bahwa fungsi auditor internal adalah melaksanakan fungsi pemeriksaan internal yang merupakan suatu fungsi penilaian yang independen dalam suatu organisasi untuk menguji dan mengevaluasi kegiatan organisasi yang dilakukan. Selain itu, auditor internal diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam rangka peningkatan kinerja organisasi. Dengan demikian auditor internal pemerintah daerah memegang peranan yang sangat penting dalam proses terciptanya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan di daerah.

Untuk dapat menjalankan fungsi ini, seorang auditor harus memiliki kompetensi, independensi dan motivasi. Hal ini sangat penting mengingat pengelolaan keuangan pemerintah daerah banyak mendapat sorotan dengan maraknya pemberian opini oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Peran dan fungsi Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota secara umum diatur dalam pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 64 Tahun 2007. 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; dan ketiga, pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan.

Menurut Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Bappeda dan Lembaga Teknis Daerah Kota Solok, Inspektorat sebagai salah satu lembaga teknis di Kota Solok mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah di bidang pengawasan. Tugas pokok tersebut adalah untuk: pertama, merumuskan kebijaksanaan teknis di bidang pengawasan; kedua, menyusun rencana dan program di bidang pengawasan; ketiga, melaksanakan pengendalian teknis operasional pengawasan; dan keempat, melaksanakan koordinasi pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan.

Namun ada indikasi bahwa kualitas audit yang dilaksanakan oleh aparat Inspektorat Kota Solok dalam hal pengawasan pengelolaan keuangan daerah masih lemah. Indikatornya adalah masih banyak temuan audit yang tidak terdeteksi oleh aparat inspektorat sebagai auditor internal, akan tetapi ditemukan oleh auditor eksternal yaitu BPK.

Berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Solok (Tahun Anggaran 2013-2015), antara lain didapatkan hasil berupa adanya ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, kecurangan, lemahnya sistem pengendalian intern dalam penyusunan laporan keuangan serta ketidakpatuhan dan kesalahan administrasi dalam hal pelaporan keuangan. Pengalaman tiga tahun terakhir, Kota Solok memperoleh penilaian wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*) dari BPK dalam hal pengelolaan keuangan. Dengan adanya temuan tersebut, berarti kualitas audit aparat Inspektorat Kota Solok sebagai auditor internal pemerintah dalam hal

pengawasan pengelolaan keuangan daerah masih lemah dan perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah.

Ada beberapa hal yang menyebabkan kompetensi aparat Inspektorat Kota Solok kurang optimal, diantaranya kurangnya pendidikan dan pelatihan fungsional di bidang pengawasan, adanya mutasi antar satuan kerja menyebabkan aparat yang berpengalaman tergantikan oleh yang tak berpengalaman, kurang memahami dan ketidakmampuan dalam melakukan audit sesuai standar akuntansi dan auditing yang berlaku. Sebagaimana auditor internal pada umumnya, aparat inspektorat termasuk di Kota Solok berada di bawah pengaruh pihak penentu kebijakan. Di samping itu, karena Kota Solok merupakan kota kecil dengan dua kecamatan menyebabkan dekatnya hubungan interpersonal, baik hubungan kekerabatan atau relasi kepentingan lainnya serta adanya intervensi pimpinan untuk menentukan, mengeliminasi atau memodifikasi bagian-bagian tertentu yang akan diperiksa serta intervensi atas prosedur-prosedur yang dipilih oleh auditor. Hal ini juga mempengaruhi independensi aparat Inspektorat Kota Solok.

Pemahaman akan pentingnya audit yang berkualitas bagi terwujudnya pemerintahan yang akuntabel akan mampu memotivasi aparat inspektorat untuk menggunakan dan meningkatkan kompetensi dan independensi yang dimilikinya. Jadi, dengan pertimbangan di atas, perlu untuk diketahui pengaruh kompetensi, independensi, dan motivasi terhadap kualitas audit inspektorat dalam pengawasan keuangan daerah, khususnya di Kota Solok.

Audit pemerintahan merupakan salah satu elemen penting dalam penegakan *good government*. Namun demikian, praktiknya sering jauh dari yang diharapkan. Mardiasmo (2000) menjelaskan bahwa 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.

Kualitas audit menurut De Angelo yang dikutip Alim dkk. (2007) adalah sebagai probabilitas bahwa auditor akan menemukan dan melaporkan pelanggaran pada sistem akuntansi klien. Probabilitas untuk menemukan pelanggaran tergantung pada kemampuan teknis auditor dan probabilitas melaporkan pelanggaran tergantung pada independensi auditor. Dengan kata lain, kompetensi dan independensi dapat mempengaruhi kualitas audit.

Dalam sektor publik, *Government Accountability Office* (GAO), mendefinisikan kualitas audit sebagai ketaatan terhadap standar profesi dan ikatan kontrak selama melaksanakan audit (Lowenshon, *et al*, 2005). Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), yaitu bahwa audit yang dilakukan auditor dikatakan berkualitas jika memenuhi standar auditing dan standar pengendalian mutu (Elfarini, 2005).

Pentingnya standar bagi pelaksanaan audit juga dikemukakan oleh Pramono (2003). Dikatakan bahwa produk audit yang berkualitas hanya

dapat dihasilkan oleh suatu proses audit yang sudah ditetapkan standarnya. Lebih lanjut dijelaskan bahwa proses audit dapat dikatakan telah memenuhi syarat *quality assurance* apabila proses yang dijalani tersebut telah sesuai dengan standar, antara lain: *standar for the professional practice*, *internal audit charter*, kode etik internal audit, kebijakan, tujuan, dan prosedur audit, serta rencana kerja audit.

Menurut Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara nomor PER/05/M.PAN/03/2008, pengukuran kualitas audit atas laporan keuangan, khususnya yang dilakukan oleh APIP, wajib menggunakan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang tertuang dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2007. Pernyataan standar umum pertama SPKN adalah: “Pemeriksa secara kolektif harus memiliki kecakapan profesional yang memadai untuk melaksanakan tugas pemeriksaan”. Dengan Pernyataan Standar Pemeriksaan ini semua organisasi pemeriksa bertanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap pemeriksaan dilaksanakan oleh para pemeriksa yang secara kolektif memiliki pengetahuan, keahlian, dan pengalaman yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas tersebut. Oleh karena itu, organisasi pemeriksa harus memiliki prosedur rekrutmen, pengangkatan, pengembangan berkelanjutan, dan evaluasi atas pemeriksa untuk membantu organisasi pemeriksa dalam mempertahankan pemeriksa yang memiliki kompetensi yang memadai.

Audit harus dilaksanakan oleh seseorang atau lebih yang memiliki keahlian dan pelatihan teknis yang cukup sebagai auditor. Auditor harus memiliki dan meningkatkan pengetahuan mengenai metode dan teknik

audit serta segala hal yang menyangkut pemerintahan seperti organisasi, fungsi, program, dan kegiatan pemerintahan (BPKP, 1998). Keahlian auditor menurut Tampubolon (2005) dapat diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan serta pengalaman yang memadai dalam melaksanakan audit.

Selain keahlian audit, seorang auditor juga harus memiliki independensi dalam melakukan audit agar dapat memberikan pendapat atau kesimpulan yang apa adanya tanpa ada pengaruh dari pihak yang berkepentingan (BPKP, 1998). Pernyataan standar umum kedua SPKN adalah: “Dalam semua hal yang berkaitan dengan pekerjaan pemeriksaan, organisasi pemeriksa dan pemeriksa, harus bebas dalam sikap mental dan penampilan dari gangguan pribadi, ekstern, dan organisasi yang dapat mempengaruhi independensinya”. Dengan pernyataan standar umum kedua ini, organisasi pemeriksa dan para pemeriksanya bertanggung jawab untuk dapat mempertahankan independensinya sedemikian rupa, sehingga pendapat, simpulan, pertimbangan atau rekomendasi dari hasil pemeriksaan yang dilaksanakan tidak memihak dan dipandang tidak memihak oleh pihak manapun.

Kompetensi dan independensi merupakan standar yang harus dipenuhi oleh seorang auditor untuk dapat melakukan audit dengan baik. Namun, belum tentu auditor yang memiliki kedua hal di atas akan memiliki komitmen untuk melakukan audit dengan baik. Sebagaimana dikatakan oleh Goleman (2001), hanya dengan adanya motivasi maka seseorang akan mempunyai semangat juang yang tinggi untuk meraih tujuan dan memenuhi standar yang ada. Dengan kata lain, motivasi akan

mendorong seseorang, termasuk auditor, untuk berprestasi, komitmen terhadap kelompok serta memiliki inisiatif dan optimisme yang tinggi.

1.2 Rumusan Masalah

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

- a. Apakah kompetensi aparat pengawasan berpengaruh terhadap kualitas audit Inspektorat Kota Solok dalam pengawasan keuangan daerah?
- b. Apakah independensi aparat pengawasan berpengaruh terhadap kualitas audit Inspektorat Kota Solok dalam pengawasan keuangan daerah?
- c. Apakah motivasi aparat pengawasan berpengaruh terhadap kualitas audit Inspektorat Kota Solok dalam pengawasan keuangan daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

- a. Menganalisis pengaruh kompetensi aparat terhadap kualitas audit Inspektorat dalam pengawasan keuangan daerah.
- b. Menganalisis pengaruh independensi aparat terhadap kualitas audit Inspektorat dalam pengawasan keuangan daerah.
- c. Menganalisis pengaruh motivasi aparat terhadap kualitas audit Inspektorat dalam pengawasan keuangan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Bagi pemegang kebijakan, dalam hal ini pemerintah daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai faktor yang mempengaruhi kualitas audit Inspektorat dalam pengawasan keuangan daerah, sehingga akan dapat dimanfaatkan dalam upaya peningkatan kualitas audit Inspektorat.
- b. Bagi Inspektorat, sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peranan Inspektorat dalam pengawasan keuangan daerah dan dalam rangka mewujudkan good governance. Sehingga Inspektorat diharapkan dapat membuat program yang berkontribusi pada peningkatan kualitas dan kapabilitasnya.
- c. Bagi akademisi, memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia terutama sistem pengendalian manajemen di sektor publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan akan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian berikutnya.

1.5 Sistematika Penelitian.

- a. Bab I tentang Pendahuluan: berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.
- b. Bab II tentang Tinjauan Pustaka: berisi kajian teori yang

berhubungan dengan topik bahasan dan meriview penelitian terdahulu.

- c. Bab III tentang Metode Penelitian: berisi desain penelitian, objek dan waktu penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, sumber data, definisi operasi variabel, instrumen penelitian dan teknik analisis data.
- d. Bab IV tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan: berisi hasil penelitian yang dilakukan dan bahasan data yang diperoleh dari penelitian.
- e. Bab V tentang Kesimpulan dan Saran: berisi keimpulan, implikasi, dan keterbatasan dan saran.

