

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan pertumbuhan ekonomi dalam wilayah tersebut. Oleh karena itu, pemerintah daerah beserta partisipasi masyarakatnya dan dengan menggunakan sumber daya yang ada harus mampu menaksir potensi sumber daya yang diperlukan untuk merancang dan membangun perekonomian daerah.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menuntut pemerintah daerah untuk melaksanakan desentralisasi dan memacu pertumbuhan ekonomi guna peningkatan kesejahteraan masyarakat di mana tujuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Kedua Undang-Undang tersebut memiliki makna yang sangat penting bagi daerah, karena terjadinya pelimpahan kewenangan dan pembiayaan yang selama ini merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat.

Sehubungan dengan peningkatan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pemerintahan daerah, maka partisipasi semua pihak sangat dibutuhkan bagi masyarakat terlebih dari aparat yang akan melaksanakan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif merupakan kebutuhan yang sangat medesak, di mana arah pendekatannya difokuskan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat guna mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*).

Good governance sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab dan sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politis maupun administratif, menciptakan disiplin anggaran, serta menciptakan kerangka hukum dan politik bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.

Menurut Mardiasmo *dalam* Efendy (2010), mengungkapkan bahwa terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. Pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan pihak di luar eksekutif, yaitu masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan 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.

Pelaksanaan reformasi diberbagai bidang mengharuskan pemerintah menanggapi tuntutan masyarakat, yaitu pelaksanaan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab. Tuntutan dalam pelaksanaan akuntabilitas sektor publik terhadap terwujudnya *good governance* di Indonesia semakin meningkat. Salah satu upaya nyata dalam penerapan prinsip-prinsip dasar *good governance* adalah penyampaian laporan keuangan yang berkualitas dengan standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum.

Laporan keuangan yang berkualitas merupakan laporan yang dapat menyajikan informasi benar, jujur, relevan, andal, dapat diperbandingkan, dan dapat dipahami. Laporan keuangan yang berkualitas penting karena akan dipakai sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Selain itu, informasi laporan keuangan berkualitas akan mengikis kurangpercayaan masyarakat terhadap pemerintah dengan adanya berbagai skandal keuangan.

Informasi laporan keuangan yang tidak berkualitas memberikan peluang bagi adanya penyimpangan dan kekeliruan di bidang keuangan. Hal tersebut akan menimbulkan kecurangan, korupsi, kolusi yang bisa menimbulkan tuntutan hukum. Jika berlangsung terus menerus tentu saja rakyat akan menanggung akibatnya, biaya transaksi yang tinggi dan pelayanan kepada publik yang buruk. Dengan demikian, diharapkan

pemerintah daerah memperhatikan dan meningkatkan kualitas dari informasi laporan keuangan. Namun kenyataannya, fenomena yang terjadi tidak sesuai dengan harapan tersebut. Hal ini berarti berbeda antara fenomena lapangan (kenyataan) dengan teori (harapan).

Secara teoretis, informasi laporan keuangan yang baik, jika dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan. Untuk dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan, maka informasinya haruslah berkualitas (Wilkinson et al., 2000; Hilton et al., 2000; Hongren et al., 2003; Bodnar and Hopwood, 2003; Financial Accounting Standard Board (FASB), 1980; FASB, 2010; GASB, 1999). Kenyataan di lapangan, informasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) belum berkualitas, secara umum masih buruk atau lemah (91% LKPD buruk, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia – BPK RI, 2011). Padahal telah dilakukan reformasi melalui peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan peraturan perundang-undangan. Reformasi tersebut menggunakan biaya yang tidak sedikit jumlahnya, mulai dari biaya pembuatan dan sosialisasi Undang-Undang (UU) sampai penyediaan SDM dan infrastruktur pendukung.

Reformasi melalui peningkatan kualitas SDM, dapat dilihat dari porsi anggaran pendidikan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Tahun 2007 sebesar Rp74,114 miliar menjadi Rp101,217 miliar pada Tahun 2010 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan, Republik Indonesia - DJPK, Depkeu RI, 2011). Reformasi melalui peraturan perundang-undangan, dengan ditetapkannya paket undang-undang yaitu

UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, dan UU Nomor 15 Tahun 2004, serta beberapa peraturan pendukung lainnya.

Kualitas informasi laporan keuangan dalam hal ketepatan waktu penyampaian laporan masih belum memuaskan. Kualitas LKPD di Provinsi Sulawesi Selatan masih mengecewakan. Jumlah daerah yang mendapat opini Tidak Memberi Pendapat (TMP) semakin bertambah. Lima puluh dua daerah mendapat peringatan dikenakan sanksi dari Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Peringatan diberikan karena belum menyerahkan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan (LPP) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) TA 2011 sampai dengan (s.d.) batas akhir (*cut off*) yang disepakati Kemenkeu dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada 19 Oktober 2012. Demikian juga dengan realisasi APBD Semester I Tahun 2012, 91 pemda, 8 diantaranya daerah di Provinsi Sulawesi Selatan, mendapat peringatan keterlambatan penyampaian laporan (DJPK, Depkeu RI, 2012).

Fenomena lapangan di atas menimbulkan kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Harapannya, dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan perbaikan peraturan di bidang manajemen keuangan daerah, menghasilkan informasi laporan keuangan yang berkualitas. Kenyataannya, kualitas informasi laporan keuangan khususnya pada Inspektorat Propinsi Sulawesi Selatan tidak menunjukkan perkembangan yang signifikan. Terjadinya kesenjangan menimbulkan pertanyaan tentang kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah.

Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan fungsinya dalam menyelenggarakan tugas pokok tersebut, Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan mempunyai fungsi: (1) Menyusun perencanaan program pengawasan; (2) Melakukan perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan; (3) Melaksanakan pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan; dan (4) Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai bidang tugas dan fungsinya.

Berdasarkan Keputusan Inspektorat Propinsi Sulawesi Selatan Nomor 188.4/A.1/ITPROV tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, disebutkan indikator kinerja utama merupakan acuan ukuran kinerja yang digunakan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan untuk menetapkan Rencana Kinerja Tahunan, menyampaikan Rencana Kerja dan Anggaran, menyusun dokumen penetapan kinerja, menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja serta melakukan evaluasi pencapaian kinerja sesuai dokumen Rencana Strategis.

Untuk mewujudkan kinerja utama tersebut tentu harus didukung oleh kinerja auditor. Audit yang dilaksanakan auditor dapat dikatakan berkualitas jika memenuhi ketentuan dan standar pengauditan. Standar pengauditan tersebut mencakup: mutu profesional auditor, independensi, pertimbangan yang digunakan dalam pelaksanaan audit dan penyusunan laporan audit.

Jadi seorang auditor dapat menghasilkan laporan audit yang berkualitas jika auditor tersebut melaksanakan pekerjaannya secara profesional.

Kualitas audit ditentukan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah profesionalisme yang berpengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kualitas audit (Baotham, 2007:1). Selain itu, kualitas audit dari pekerjaan auditor dapat dipengaruhi oleh rasa tanggung jawab (akuntabilitas) yang dimiliki oleh auditor dalam menyelesaikan pekerjaan audit (Mardisar *et. al*, 2007:2). De Angelo telah menjelaskan bahwa kualitas audit sebagai probabilitas bahwa auditor akan menemukan dan melaporkan pelanggaran pada sistem akuntansi klien. Demi mewujudkan kualitas pelaporan audit yang baik tentunya seorang auditor harus memperhatikan beberapa aspek penting untuk menunjang pencapaian kinerjanya, termasuk independensi, keahlian, etika dan pengalaman audit.

Independensi adalah merupakan sikap yang bebas dari pengaruh pihak lain (tidak dikendalikan dan tidak tergantung pada pihak lain). Secara intelektual bersih, jujur, dan objektif (tidak memihak) dalam mempertimbangkan fakta dan menyatakan opininya (Mulyadi, 2008). Sikap independen sangat dibutuhkan oleh seorang auditor eksternal dalam memberikan jasa audit yang disediakan untuk para pemakai laporan keuangan. Selain itu, independensi auditor eksternal juga merupakan salah satu faktor yang sangat penting untuk menilai kualitas atau mutu dari jasa audit yang dihasilkan. Oleh karena itu, faktor kinerja auditor yakni independensi perlu dikaji dan diteliti agar dapat diketahui pengaruhnya

terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Keahlian sebagai seseorang yang memiliki pengetahuan dan ketrampilan prosedural yang luas yang ditunjukkan dalam pengalaman audit. Standar umum pertama mengatur persyaratan keahlian auditor dalam menjalankan profesinya auditor harus telah menjalani pendidikan dan pelatihan teknis yang cukup dalam praktik akuntansi dan teknik auditing menurut Mulyadi (2002). Selanjutnya Menurut Ashari (2011), agar tercipta kinerja audit yang baik maka Aparat Pengawasan Intern Pemerintah harus mempunyai kriteria tertentu dari auditor yang diperlukan untuk merencanakan audit, mengidentifikasi kebutuhan profesional auditor dan untuk mengembangkan teknik dan metodologi audit agar sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi unit yang dilayani oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah. Oleh karena itu, faktor kinerja auditor yakni keahlian perlu dikaji dan diteliti agar dapat diketahui pengaruhnya terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Kementrian negara PAN telah melakukan penyusunan kode etik dan standar audit APIP dan telah menerbitkan dalam bentuk peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Per/04/M.PAN/03/2008 tentang Kode Etik dan Per/05/M.PAN/03/2008 tentang Standar Audit. Penyusunan kode etik APIP dan standar audit APIP dimaksudkan agar pelaksanaan audit berkualitas, siapapun yang melaksanakannya diharapkan menghasilkan suatu mutu audit yang sama ketika auditor melaksanakan auditnya sesuai dengan kode etik dan standar audit yang bersangkutan.

Oleh karena itu, faktor kinerja auditor yakni etika perlu dikaji dan diteliti agar dapat diketahui pengaruhnya terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Pengalaman yang dimiliki merupakan trobosan baru untuk dapat melangkah kedepan. Pada Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pula diperlukan adanya pengalaman dalam melakukan audit. Pengalaman tim audit ini pula menjadi pengalaman auditor di pemerintahan. Menurut Zawitri dalam Arilia (2012), dalam melaksanakan audit sampai pada suatu pernyataan pendapat, auditor senantiasa bertindak sebagai seorang ahli dalam bidang akuntansi dan bidang auditing agar auditing yang dilaksanakan berkualitas. Pencapaian kualitas tersebut dimulai dengan pendidikannya yang diperluas melalui pengalaman-pengalamannya dalam praktik audit. Pengalaman merupakan hal yang terpenting yang harus dimiliki auditor, hal ini terbukti adanya kesalahan yang dimiliki auditor yang tidak berpengalaman dibanding auditor yang berpengalaman. Oleh karena itu, faktor kinerja auditor yakni pengalaman audit perlu dikaji dan diteliti agar dapat diketahui pengaruhnya terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Sehubungan dengan beberapa faktor kinerja auditor di atas, maka ada beberapa faktor-faktor atau pengaruh yang dilakukan penelitian terdahulu dalam mengungkap kualitas audit. Hasil penelitian dari Ashari (2011), bahwa dalam keahlian dan independensi berpengaruh signifikan terhadap kualitas auditor tetapi tidak untuk etika terdapat tidak berpengaruh

secara signifikan terhadap kualitas auditor. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Kitta (2009) dalam pengaruh kompetensi, dan independensi auditor terhadap kualitas audit yang dimoderasi orientasi etika auditor Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan terdapat kompetensi dan independensi auditor berpengaruh terhadap kualitas audit, dan idealisme orientasi etika auditor tidak menguatkan atau melemahkan hubungan antara kompetensi dengan kualitas audit.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: “Analisis Pengaruh Kinerja Auditor terhadap Kualitas Pelaporan Audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi masalah pokok adalah:

1. Apakah kinerja auditor yakni keahlian berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan ?
2. Apakah kinerja auditor yakni independensi berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan ?
3. Apakah kinerja auditor yakni etika berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan ?

4. Apakah kinerja auditor yakni pengalaman audit berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh keahlian terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Untuk menganalisis pengaruh independensi terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
3. Untuk menganalisis pengaruh etika terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
4. Untuk menganalisis pengaruh pengalaman audit terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Akademik diharapkan menambah wawasan mahasiswa khususnya, tentang kinerja auditor terhadap kualitas pelaporan audit pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam mengefektifkan pengelolaan keuangan pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja auditor dan kualitas pelaporan audit guna mewujudkan pemerintahan yang baik.

3. Menambah referensi dalam bidang pengelolaan keuangan pemerintah daerah dan mengkaji lebih lanjut tentang masalah yang serupa dengan topik penelitian ini.