

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam persepektif teori akuntansi positif, hubungan pemerintah-rakyat dapat dijelaskan melalui pendekatan teori keagenan. Pada teori ini, asumsi yang mendasari adalah hubungan keagenan antara principal dan agent yang didasarkan pada suatu kontrak. Principal pada dasarnya adalah rakyat yang dipresentasikan oleh MPR (yang terdiri dari DPR, DPD, dan TNI/POLRI). Agent merupakan manajemen yang mengelola assets perusahaan dan, dalam suatu Negara, agent merupakan pemerintah dengan semua aparat yang mendukungnya. (Akhmad Samsul Ulum, 2005)

Dalam hubungan keagenan ini, principal ingin mengetahui segala informasi tentang aktivitas pemerintah (agent) dalam mengelola keuangan negara, pengelolaan program (kebijakan), dan pelayanan public. Di satu sisi, pemerintah (manajemen) mempunyai kecenderungan melakukan tindakan-tindakan yang membuat laporan pertanggungjawabannya kelihatan baik serta cenderung memakmurkan diri mereka sendiri dengan cara korupsi. Jadi, karena informasi yang disajikan oleh pihak pemerintah ada kemungkinan tidak benar, tidak lengkap atau bias, maka diperlukan adanya pihak ketiga yang independen (eksternal auditor), yang melakukan pemeriksaan atas informasi tersebut sehingga dapat memberikan keyakinan dan jaminan akan kewajaran dan reliabilitas informasi yang disajikan. Oleh Karena itu, audit yang dilakukan harus berkualitas. Kualitas

audit oleh DeAngelo (1981) didefinisikan sebagai probabilitas seorang auditor untuk dapat menemukan dan melaporkan pelanggaran sistem akuntansi kliennya. Ia mengatakan bahwa kualitas audit ditentukan oleh kemampuan teknik dan independensi auditor. Wooten (2003) menyatakan dalam suatu model yang meringkas penelitian mengenai factor-faktor yang mempengaruhi kualitas audit bahwa salah satu factor yang mempengaruhi kualitas audit adalah independensi. (Akhmad Samsul Ulum, 2005)

Di Indonesia, pihak independen (Internal auditor) yang melaksanakan fungsi pengawasan adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang dibentuk sebagai perwujudan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional, (www.bpkp.go.id). Keharusan untuk bertindak independen bagi auditor (akuntan) juga telah diatur dalam Standar Auditing seksi 220 pada standar umum yang kedua (IAI, 2012) dan Standar Audit Pemerintahan pada standar umum.

Supriyono (1988) menyatakan bahwa independensi adalah kemampuan untuk bertindak (bersikap) dengan integritas dan obyektifitas. Integritas diartikan sebagai sikap yang jujur dan tidak memihak. Seseorang berintegritas tinggi memandang dan mengemukakan fakta seperti apa adanya. Obyektifitas didefinisikan sebagai sikap tidak memihak dalam mempertimbangkan fakta, terlepas dari kepentingan pribadi yang melekat pada fakta yang dihadapinya.

Oleh karena independensi adalah masalah sikap auditor, maka selain akan dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal diluar dari auditor (hubungan keuangan dan usaha dengan klien, pemberian jasa selain audit, tekanan dari eksekutif, dan lain-lain) juga akan dipengaruhi oleh faktor eksternal yang berpengaruh terhadap independensi dan persepsi pihak lain terhadap independensi auditor telah banyak dilakukan, tetapi pengaruh faktor internal dalam diri auditor (sepengetahuan peneliti, dengan keterbatasan yang ada) belum pernah dilakukan. (Akhmad Samsul Ulum, 2005).

Salah satu fenomena yang berkaitan dengan kualitas audit ini diantaranya adalah Seorang ahli penghitungan kerugian keuangan negara menghitung kerugian negara dengan mengacu pada dua aturan. *Pertama*, Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. *Kedua* Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

Gusrizal menjadi ketua majelis dalam sidang dengan agenda mendengarkan keterangan ahli Kurniawan dari Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Ketidaktahuan sarjana ekonomi (akuntansi) terungkap tatkala Gusrizal menanyakan pertanggungjawaban Kepala Daerah ketika uang anggaran dicairkan tanpa sepengetahuan Kepala Daerah. Pertanyaan Gusrizal ini dilandasi PP No. 105 Tahun 2000 yang menyatakan Kepala Daerah sebagai penanggungjawab

umum anggaran daerah. Saya tidak tahu, saya tidak berkompetensi menafsirkan peraturan, jawab Kurniawan.

Kekesalan Gusrizal semakin bertambah saat Kurniawan menjelaskan mekanisme penghitungan. Apakah hanya menghitung di atas kertas atau tidak. Menurut Kurniawan, penghitungan dilakukan berdasarkan dokumen yang ada *plus* melakukan wawancara. Tapi wawancara dilakukan jika dianggap perlu. Kapan melakukan klarifikasi dengan pihak terkait? tanya Gusrizal. Itu bukan kewenangan saya, jawab Kurniawan. Terus siapa yang diwawancarai? kejar Gusrizal. Penyidik yang melakukan, kita hanya memeriksa berdasar Berita Acara Pemeriksaan (BAP), jawab Kurniawan.

Rendahnya kualitas ahli perhitungan kerugian keuangan negara itu menurut Gusrizal sempat dinyatakan Soejatna Soenoesoebrata, mantan Deputi Kepala BPKP Bidang Pengawasan Khusus. Bahkan Soejatna sampai menyurati Mahkamah Agung (MA) soal betapa buruknya kualitas ahli perhitungan kerugian negara. Mereka sering melanggar Prosedur Tetap (Protap), kata Soejatna ditirukan Gusrizal.

Soejatna, menurut catatan *hukumonline*, adalah ahli yang diajukan tim penasihat hukum Mulyana W. Kusumah dalam perkara dugaan korupsi pengadaan kotak suara Pemilu 2004. Dalam kesaksiannya saat itu, Soejatna menyatakan adanya kesalahan metodologi penghitungan kerugian negara. Auditor BPKP menurut Soejatna hanya semata-mata menghitung berdasarkan data yang diterima

penyidik KPK, tanpa pernah melakukan audit yang sesungguhnya. Atau hanya diatas kertas saja.

Lebih parah lagi, auditor BPKP, paling tidak seperti dikatakan Kurniawan tidak tahu valid tidaknya dokumen yang ia periksa. Dokumen ini menurut Kurniawan ia dapatkan dari penyidik saat ekspose perkara yang hanya dihadiri penyidik.

Sementara, Kepala BPKP Didi Widayadi saat ditemui di gedung KPK menyatakan penghitungan kerugian negara auditor BPKP tidak hanya penghitungan di atas kertas. Menurut Didi, ketika ada indikasi melawan hukum, auditor akan melakukan auditor forensik berupa observasi dan investigasi. Setelah dilakukan auditor forensik, proses *pro justicia* langsung berjalan seiring dengan penyidik KPK.

Hal menariknya dalam perkara Dompu adalah minimnya komunikasi antara auditor BPKP yang menghitung kerugian negara dengan perwakilan BPKP yang dalam perkara Dompu berada di wilayah BPKP Denpasar. Apakah Anda pernah koordinasi dengan BPKP Denpasar? tanya Abu Bakar.

Pertanyaan Abu Bakar keluar karena ia merasa selama ini tidak ada masalah dengan laporan keuangan yang telah diperiksa BPKP Denpasar dalam kurun waktu 2002-2005. Atas pertanyaan ini, Kurniawan terlihat gamang untuk menjawab. Baru pada pertanyaan keempat Kurniawan menjawab pernah berkoordinasi. Itu pun dengan intonasi yang terkesan ragu. Sayang, Abu Bakar tidak mengejar detail komunikasi antara Kurniawan dengan BPKP Denpasar.

Soal ini, Didi Widayadi menjelaskan pada dasarnya BPKP adalah satu. BPKP Denpasar sifatnya hanya perwakilan. Kalaupun ada laporan indikasi korupsi di daerah, maka auditor BPKP akan melakukan *back-up*. Demikian sebaliknya.

Sebenarnya kelemahan penghitungan kerugian keuangan negara ini beberapa kali muncul dalam sidang Pengadilan Tipikor. Antara lain, kasus korupsi pejabat Konsulat Jenderal Penang Malaysia, kasus korupsi RRI dan Daan Dimara. Saran Gusrizal terhadap kelemahan ini ada dua.

Pertama, selain penyidik dan ahli penghitungan kerugian keuangan negara, ekspose perkara harus dihadiri ahli lain. Misalnya ahli Keppres Pengadaan Barang atau ahli PP No. 105 Tahun 2000 dalam perkara Dompus. *Kedua*, selain menghitung kerugian di atas kertas, ahli harus melakukan klarifikasi dengan pihak terkait. Dalam hal ini tersangka atau saksi yang ada dalam BAP penyidik.

(<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15897/hakim-tipikor-keluhkan-kualitas-ahli-dari-bpkp>)

Fenomena lain yang juga berhubungan dengan independensi diantaranya adalah kasus yang terdapat pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Surabaya. Dikutip dari SindoNews.com (23 Juni 2015 at 07:06 WIB) yang diakses pada tanggal 22 Mei 2016 diberitakan bahwa BPKP Digugat oleh Tersangka Kasus dugaan korupsi pembangunan gedung untuk mess santri di Kanwil Kementerian Agama (Kemenag) Jatim.

Tersangka kasus dugaan korupsi pembangunan gedung untuk mess santri di Kanwil Kementerian Agama (Kemenag) Jatim mengancam akan menggugat

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Audit yang dikeluarkan BPKP itu dinilai tidak benar dan keabsahannya diragukan. Gugatan itu akan dilayangkan oleh dua orang tersangka yaitu Nur M Herlambang dan Bagus Sutarto melalui pengacaranya Arda Netadji. Arda menjelaskan, gugatan tersebut akan disampaikan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). “Pekan depan kami akan mengajukan gugatan ini,” ujarnya dengan yakin, Senin (22/6/2015). Dia menjelaskan, salah satu yang menjadi ganjalan besar dan akan dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan ke PTUN, adalah keabsahan dari hasil audit yang dikeluarkan BPKP sebab berbeda dengan yang dikeluarkan BPK. “BPKP dan BPK sama sama mengeluarkan ahli, dan BPK mengatakan tidak menemukan adanya potensi kerugian negara dalam pembangunan gedung di Kemenag Jatim, karena dinilai tidak menyimpang,” kilah Arda.

Arda menyampaikan bahwa hasil audit BPK lebih dulu keluar dibandingkan dengan BPKP. Namun penyidik Kejaksaan Tinggi (Kejati) Jatim masih memproses kasus tersebut dan tidak menghiraukan hasil audit BPK.

Penyidik, lebih berpedoman pada hasil audit BPKP yang menyatakan adanya kerugian negara dalam proyek pembangunan Gedung Mess Santri.

Kepala BPKP Jatim Hotman Napitupulu menyatakan, bahwa pihaknya siap menghadapi gugatan dari pihak tersangka. Hotman berpendapat bahwa perhitungan yang telah dilakukan BPKP sudah sesuai dengan dokumen dan data-data yang diberikan oleh penyidik Kejati Jatim. “Perhitungan yang kami (BPKP) lakukan sesuai dengan dokumen dan data yang diberikan penyidik Kejati Jatim dan ahli konstruksi yang mengecek fisik gedung. Apa yang kami kerjakan,

semuanya sesuai dengan bukti, dan kami siap menghadapi gugatan itu,” tegas Hotman Napitupulu.

Hotman menambahkan, perhitungan kerugian negara yang dilakukan BPKP sangat netral. BPKP tidak punya kepentingan dengan pihak manapun terlebih lagi sampai memihak salah satu.

“BPKP bertugas secara independen (bebas dan tidak ada intervensi pihak manapun) dan profesional,” kata Hotman. Untuk diketahui, kasus dugaan korupsi proyek gedung mess santri yang mendapat anggaran Rp14,5 miliar. Namun dalam pelaksanaan proyek diduga terjadi tindakan korupsi karena ada beberapa bangunan sudah mulai retak. Nilai kerugian negara dari dugaan korupsi tersebut mencapai Rp2,7 miliar.

Dalam kasus ini, Kejati Jatim telah menetapkan tersangka, yakni Abdul Hakim selaku PPK, mantan Kasi Kurikulum Kemenag Jatim, Nur M Herlamban dan Bagus Sutarto selaku rekanan proyek, Abdul Aziz dan Yongki Suyono selaku konsultan pengawas.

Pada dasarnya independensi auditor dapat dipengaruhi oleh banyak indikator penting. Hal tersebut memiliki peranan masing-masing yang saling berkaitan untuk mencapai independensi tersebut. Beberapa indikator yang dapat mempengaruhi independensi diantaranya penelitian oleh Lavin (1976) yaitu meneliti tiga faktor yang mempengaruhi independensi akuntan publik, hasil penelitian tersebut menunjukkan, bahwa faktor lamanya hubungan audit dengan klien tidak signifikan dalam mempengaruhi independensi auditor. Penelitian yang dilakukan di Indonesia mengenai independensi auditor dilakukan oleh Ahmad

Dahlan yang menyimpulkan bahwa persaingan kantor akuntan publik, keberadaan komite audit dan besarnya biaya jasa audit yang dibayarkan klien berpengaruh positif terhadap independensi auditor.

Dalam penelitian ini penulis mencoba menguji salah satu faktor yang dapat mempengaruhi independensi auditor yaitu orientasi etika (idealisme dan relativisme) yang sebelumnya juga telah diteliti oleh Akhmad Samsul Ulum (2005).

Menurut Forsyth (1980:175) mengatakan bahwa orientasi etika dikendalikan oleh dua karakteristik yaitu idealism dan relativisme. Idealisme adalah suatu orientasi etika yang mengacu pada sejauh mana seseorang concern pada kesejahteraan orang lain dan berusaha keras untuk tidak merugikan orang lain. Relativisme adalah suatu orientasi etika yang mengacu pada penolakan terhadap prinsip (aturan) moral yang bersifat universal atau absolute.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Akhmad Samsul Ulum (2005) dengan judul “Pengaruh Orientasi Etika Terhadap Independensi Dan Kualitas Audit Auditor BPK-RI”. Hasil penelitian menerangkan bahwa Orientasi etika dibagi menjadi dua karakteristik yaitu idealisme dan relativisme, dimana simpulan menunjukkan bahwa idealisme berpengaruh positif dan relativisme berpengaruh negative terhadap independensi senyatanya auditor BPK dan berdampak terhadap kualitas audit auditor. Meskipun penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya, akan tetapi terdapat perbedaan pada waktu dan lokasi penelitian. Perbedaan tersebut berpengaruh terhadap beberapa variabel yang menjadi penelitian penulis.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul: “**Pengaruh Orientasi Etika Terhadap Independensi dan Dampaknya Terhadap Kualitas Audit Auditor BPKP**”. (studi kasus pada kantor BPKP perwakilan Provinsi Jawa Barat).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan dan menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini agar dapat mencapai sasaran dalam penyusunannya penulis membatasi masalah-masalah yang akan dikemukakan sebagai berikut:

1. Bagaimana Orientasi Etika pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Provinsi Jawa Barat
2. Bagaimana Independensi di Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Provinsi Jawa Barat
3. Bagaimana Kualitas audit audior pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan jawa barat
4. Seberapa besar pengaruh Orientasi etika terhadap independensi auditor pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan jawa barat
5. Seberapa besar pengaruh independensi auditor terhadap kualitas audit auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan jawa barat
6. Seberapa besar pengaruh Orientasi etika secara langsung terhadap kualitas audit pada auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Provinsi Jawa Barat

7. Seberapa besar pengaruh Orientasi etika terhadap Kualitas Audit melalui Independensi secara tidak langsung pada auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Provinsi Jawa Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data, mengelola data dan menganalisis kemudian ditarik kesimpulan, hal tersebut bertujuan untuk mengetahui apakah terdapat Pengaruh Orientasi Etika Terhadap Independensi dan Dampaknya Terhadap Kualitas Audit Auditor BPKP. Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan, adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Orientasi Etika pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Jawa Barat
2. Untuk mengetahui Independensi pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Jawa Barat
3. Untuk mengetahui Kualitas audit auditor pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Jawa Barat
4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Orientasi etika terhadap independensi auditor pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jawa Barat
5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh independensi auditor terhadap kualitas audit auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Jawa Barat

6. Untuk Mengetahui besarnya pengaruh Orientasi etika secara langsung terhadap kualitas audit auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Jawa Barat.
7. Untuk mengetahui besarnya pengaruh orientasi etika terhadap Kualitas Audit melalui Independensi secara tidak langsung pada auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang nyata mengenai keadaan sesungguhnya berkaitan dengan judul yang penulis ambil. Adapun kegunaan yang diharapkan dalam penelitian ini dibagi menjadi kegunaan teoritis dan kegunaan praktis.

1.4.1 Kegunaan Teoritis

1. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sarana informasi untuk meningkatkan wawasan dan pengetahuan tentang sejauh mana pengaruh orientasi etika terhadap independensi auditor dan dampaknya terhadap kualitas audit.
2. Dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi ilmu akuntansi serta studi aplikasi dengan teori-teori serta literature-literatur lainnya dengan keadaan sesungguhnya yang ada di perusahaan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi Penulis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pengetahuan mengenai metode penelitian yang menyangkut masalah audit secara umum.
- b. Hasil penelitian ini juga melatih kemampuan teknis analitis yang telah diperoleh selama mengikuti perkuliahan dalam melakukan pendekatan terhadap suatu masalah, sehingga dapat memberikan wawasan yang lebih luas dan mendalam berkaitan dengan masalah yang diteliti.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan pemikiran dalam penelitian lebih lanjut serta dapat menjadi bahan referensi khususnya bagi pihak-pihak lain yang meneliti dengan kajian yang sama yaitu Pengaruh Orientasi Etika Terhadap Independensi dan Dampaknya Terhadap Kualitas Audit Auditor BPKP.

3. Bagi Instansi yang Diteliti

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai Orientasi Etika, Independensi dan Kualitas Audit Auditor BPKP yang dihasilkan oleh pelaksanaan audit pada instansi yang diteliti
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi instansi yang diteliti untuk dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi kantor guna

meningkatkan kinerja dalam pemeriksaan pada setiap satuan kerja perangkat daerah.

- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang dapat memberikan kontribusi dalam proses penyelenggaraan audit internal yang baik dalam setiap instansi.

4. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada para pembaca mengenai pengaruh profesionalisme auditor internal dan role stress auditor internal terhadap kualitas rekomendasi audit internal.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan yang terdapat di Bandung yang beralamat di JL. Raya Cibeureum No.50 Bandung dan untuk memperoleh data yang diperlukan sesuai dengan objek yang akan diteliti maka penulis melaksanakan penelitian pada waktu yang telah ditetapkan.