**BAB I PENDAHULUAN**

# Latar Belakang

Pada era globalisasi, tuntutan masyarakat terhadap penerapan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia semakin meningkat. Menurut Siregar (2008) dalam Eveline, dkk (2014) penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*.

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di Indonesia ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yang berdampak pada transformasi sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik. Kebijakan desentralisasi dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan peluang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pemerintah Daerah wajib menerbitkan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada pengguna laporan keuangan. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dibuat setiap tahun setelah pelaksanaan anggaran dan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) sebelum diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Yusuf,2012:2).

1

Proses audit atas laporan keuangan pemerintah daerah dimulai sejalan dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 yang di revisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Pada sektor publik, pemeriksaan biasanya dilakukan oleh BPK atau oleh akuntan publik atas penunjukkan BPK, yang dalam menjalankan profesinya akuntan tersebut diatur oleh standar profesional dan kode etik profesi. Dalam pasal 1 ayat (2) Kode Etik Akuntan Indonesia mengamanatkan: bahwa setiap anggota harus mempertahankan integritas dan objektivitas dalam melaksanakan tugasnya. Dengan mempertahankan integritas, ia akan bertindak jujur, tegas, dan tanpa pretensi.

. Jika kode etik dan standar dijalankan dengan benar dan konsisten, maka kasus- kasus penyimpangan tersebut tidak seharusnya terjadi. Untuk itu auditor pemerintah yang melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan departemen (lembaga pemerintahan) dan perusahaan-perusahaan milik Negara (BUMN/BUMD), dituntut untuk bertindak secara profesional dan mentaati standar. (Nasrullah Djamil, 2007) seperti kasus suap Kemendes PDTT terhadap auditor BPK RI Jumat 26 desember 2017.

Kasus suap terhadap auditor BPK RI tersebut dapat menimbulkan keraguan masyarakat terhadap kualitas auditor dan kualitas hasil audit. Sebagaimana dijelaskan oleh De Angelo (1981) yang dikutip oleh Alkam (2013), bahwa kualitas audit adalah probabilitas dimana seorang auditor menemukan dan melaporkan tentang adanya suatu pelanggaran dalam sistem akuntansi auditenya.

Jika kualitas audit sektor publik tinggi maka akan dihasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya sebagai dasar pengambilan keputusan (Irawati,2011). Sementara itu, jika kualitas audit sektor publik rendah maka akan memberikan kelonggaran terhadap lembaga pemerintah untuk melakukan penyimpangan penggunaan anggaran (Queena, 2012). Oleh karena itu, auditor harus meningkatkan kualitas audit untuk menjaga kepercayaan masyarakat. Mantan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Abraham Samad juga menambahkan bahwa predikat WTP selama ini selalu menjadi alasan institusi pemerintah, terutama pemerintah daerah untuk menghindari pemeriksaan dari aparat penegak hukum (Tempo, 01 November 2013).

Kualitas audit merupakan bagian penting dalam pencapaian tata kelola pemerintahan yang baik, maka terdapat karakteristik kualitas audit agar hasil audit dapat diterima oleh auditee. Pertama dapat dipahami, karakteristik utama kualitas informasi yang ada dalam proses audit adalah kemudahannya dipahami oleh publik atau pemakai laporan hasil audit. Semua hal yang berhubungan dengan dokumen audit sektor publik yang diumumkan kepada publik harus mudah

diakses dan mudah dipahami. Kedua relevan, informasi hasil audit harus relevan demi memenuhi kebutuhan audit yang telah direncanakan. Infomasi hasil audit memiliki kualitas yang relevan apabila informasi tersebut mesan publik mpengaruhi kepututsan publik dalam menilai peristiwa masa lalu, masa kini, dan memperkirakan masa depan. Ketiga keandalan, agar bermanfaat, informasi audit harus andal *(reliable).*

Informasi audit akan memiliki kualitas yang andal jika bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan yang material, dan dapat diandalkan pemakainya. Agar dapat diandalkan, informasi khususnya keuangan, audit harus menggambarkan dengan jujur penilaiannya. Keempat, dapat dibandingkan pemakai harus bisa membandingkan hasil audit antar periode untuk mengidentifikasi kecenderungan atau tren posisi dan kinerja organisasi. Pemakai juga harus dapat membandingkan dokumen-dokumen dalam audit untuk mengevaluasi posisi organisasi (Indra Bastian, 2010).

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memegang peran yang strategis dalam menilai kinerja keuangan pemerintah daerah. Proses penilaian ini dilakukan dengan cara membandingkan laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah yang berupa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Untuk menjaga kualitas auditornya BPK telah menerbitkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) sesuai dengan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia No. 1 Tahun 2007. (Indira dan Faisal, 2010). Keberadaan standar pemeriksaan merupakan hal yang sangat penting, karena standar ini menjadi patokan dalam Pelaksanaan tugas pemeriksaan

Patokan-patokan ini akan memandu pemeriksa dalam setiap tahapan pemeriksaan dan patokan-patokan ini juga yang menjadi penilai apakah sebuah pemeriksaan telah dijalankan dengan baik atau tidak. Apabila terjadi penyimpangan atau tahapan dalam standar pemeriksaan tidak dijalankan, secara otomatis proses pemeriksaan dinilai cacat atau tidak memenuhi standar yang berlaku.

Hasil laporan audit BPK tersebut menjadi pertanyaan peneliti apakah rendahnya hasil pemberian opini oleh BPK tersebut disebabkan oleh rendahnya kualitas SDM pelaksana APBD dan LKPD tersebut ataukah ada faktor-faktor lain seperti Independensi, moral reasoning auditor dan skeptisisme auditor yang rendah atau rendahnya kendali mutu auditor BPK yang menjadi penyebab tinggi atau rendahnya kualitas audit yang dilakukan auditor BPK.

Penjelasan standar umum kedua dalam SPKN mengharuskan auditor untuk memiliki independensi dalam setiap penugasan auditnya. Independensi merupakan suatu sikap yang mengambil sudut pandang yang tidak bias dalam malakukan pengujian audit, evaluasi atas hasil pengujian dan penerbitan laporan audit (Elder et al 2010:74).

Abdul Halim (2008:29) menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kualitas audit adalah ketaatan auditor terhadap kode etik yang terefleksikan oleh sikap independensi ,objektifitas dan integritas.

Dengan demikian, Indepedensi auditor pemerintah merupakan salah satu faktor yang penting untuk mengahasilkan audit laporan keuangan pemerintah daerah yang berkualitas.

Auditor pemerintah yang bersikap independen akan memberikan penilaian yang sebenarnya terhadap laporan keuangan yang diperiksa. Jika laporan keuangan diperiksa dengan keadaan yang sebenarnya, maka kualitas audit yang dihasilkan akan meningkat.

Lewis dan Frank (2002) dalam Indira dan Faisal (2010) menyatakan bahwa *moral reasoning* auditor pemerintah berbeda dengan auditor sektor swasta. Perbedaan tersebut disebabkan oleh mekanisme peraturan yang ada. Selain itu perlunya penelitian ini karena maraknya praktek korupsi administrasi publik di pemerintahan daerah. Hal tersebut ditunjukkan oleh banyaknya penyalahgunaan dana APBD oleh Kepala daerah dan pejabat-pejabat pemerintah daerah.

Metzger (2002) dalam Indira dan Faisal (2010) memberikan alasan pentingnya mempertimbangkan *moral reasoning* auditor pemerintah: Pertama, auditor pemerintah adalah pihak yang dipercaya rakyat untuk mengawasi penggunaan dan pertanggungjawaban uang rakyat. Kedua, auditor pemerintah banyak menghadapi konflik peran sebagai representasi lembaga pemerintah disatu sisi mereka harus tetap mempertahankan independensinya namun disisi lain mereka harus membuat keputusan publik. Hasil penelitian Januarti dan Faisal (2010) menunjukkan bahwa moral reasoning secara parsial berpengaruh terhadap kualitas audit

Dengan demikian, *moral reasoning* auditor pemerintah merupakan salah satu faktor yang penting untuk menghasilkan audit laporan keuangan pemerintah daerah yang berkualitas. Melalui moral reasoning,

auditor pemerintah diharapkan dapat memenuhi tanggung jawab profesionalnya sesuai dengan standar moral. Jika auditor melakukan audit sesuai dengan standar moral maka kualitas audit yang dihasilkan akan meningkat.Selain daripada itu sangat penting melakukan pengujian pengaruh faktor skeptisisme professional auditor terhadap kualitas audit antara lain karena semakin skeptis seorang auditor maka akan semakin mengurangi tingkat kesalahan dalam melakukan audit (Nelson, 2007; Hurtt et al, 2003; Bell et al, 2005). Carpenter et al (2002) dalam Indira dan Faisal (2010) menyatakan bahwa auditor yang kurang memiliki sikap skeptisisme professional akan menyebabkan penurunan kualitas audit.

Sejumlah kasus lain mengenai kegagalan pengelolaan keuangan membuat auditor harus memperhatikan kualitas audit yang dihasilkannya. AAERs *(Accounting and Auditing Releases)* menyatakan dalam mendeteksi kecurangan adalah rendahnya tingkat skeptisisme professional yang dimiliki auditor akan sangat mempengaruhi, hal ini diungkap dalam Rina Rusyanti (2010). Rendahnya sikap skeptisisme professional yang dimiliki akan mengurangi kemampuan auditor dalam mendeteksi kecurangan sehingga auditor tidak mampu memenuhi tuntutan untuk menghasilkan laporan yang berkualitas antara laintidak mampu mengungkap kecurangan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah.

Padahal jika auditor mampu mendeteksi kecurangan, pelanggran norma, ketidakpatuhan, dan ketidakharmonisan maka kualitas audit yang dihasilkan akan semakin baik. Sikap skeptis yang harus dimiliki auditor tidak hanya dapat digunakan dalam pelaksanaan audit dan penyusunan laporan, namun dalam melakukan pekerjaan lapangan serta untuk mendapatkan bukti audit yang relevan,

material dan kompeten cukup maka auditor akan mampu mempertanggungjawabkan dalam sidang pengadilan jika laporan tersebut dipermasalahkan oleh pihak lain. (Ade Wisteri Sawitri Nandari, 2015)

Dalam situasi seperti di atas, tidak sedikit auditor yang lebih memilih kepentingan pribadi mereka, sehingga terjadilah penyimpangan dan pelanggaran standar audit dan kode etik auditor, seperti beberapa kasus yang terjadi pada auditor pemerintah berikut ini:

1. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan dugaan suap Irjen Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) Kepada Auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)diduga untuk menaikan opini wajar dengan pengecualian (WDP) menjadi Wajar Tanpa Pengecualian.

Penyidik komisi pemberantasan koprupsi (KPK) menangkap tujuh orang terkait kasus dugaan suap pemberian predikat wajar tanpa pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa keuangan (BPK) terhadap Kemendes PDTT, Jumat 26 Mei 2017.

Tujuh orang tersebut adalah ALS (auditor BPK), RS (eselon I BPK).JBP (eselon III Kemendes), Sekretaris RS,sopir JBP, seorang satpam, dan SUG (irjen kemendes PDTT), dari tujuh orang yang diamankan , KPK menetapkan empat sebagai tersangka

(<http://news.liputan6.com/read/2967865/kpk-dugaan-suap-auditor-bpk-untuk-tingkatkan-wdp-ke-wtp> 27/5/2017)

1. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadwalkan pemeriksaan terhadap 4 pegawai Badan Pemeriksa Keuangan terkait suap motor Harley Davidson, Senin (18/12/2017). Keempatnya akan Diperiksa tersangka Sigit Yugoharto, auditor VII B2 BPK yang menjadi tersangka dalam kasus tersebut.  
     
    keempat pegawai BPK itu adalah Caecilia Ajeng Nindyaningrum, Muhammad Zakky Fathany,  serta dari Sub Auditorat VII Bernard S Turnip dan Andry Yustono.  
    Caecilia Ajeng Nindyaningrum bukan kali ini saja diperiksa KPK, ia juga pernah diperiksa pada 28 September 2017. Caecilia diduga mengetahui proses pemberian suap dari eks General Manager PT Jasa Marga Cabang Purbaleunyi Setia Budi kepada Sigit. Namun, Febri enggan memberi penjelasan lebih jauh terkait peran Caecilia dalam kasus ini.

(<https://tirto.id/4-pegawai-bpk-diperiksa-kpk-terkait-suap-harley-davidson-cBU> 18 Desember 2017 )

1. Kasus oknum Auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mengaku menerima uang dari anggaran kegiatan joint audit pengawasan dan pemeriksaan di Kemendikbud. Oknum tersebut mengaku sudah mengembalikan uang ke KPK. Oknum tersebut saat bersaksi untuk terdakwa mantan pejabat Kemendikbud mengaku bersalah dengan penerimaan uang .

dalam kegiatan wasrik sertifikasi guru (sergu) di Inspektorat IV Kemendikbud, duit yang di kembalikan sebesar Rp 48 juta. Menurutnya ada 10 auditor BPKP yang ikut dalam joint audit. bertugas untuk program, diantaranya penyusunan SOP wasrik dan penyusunan monitoring dan evaluasi sertifkasi guru.Adanya aliran uang kepada auditor BPKP juga terungkap dalam persidangan dengan saksi Bendahara Pengeluaran Pembantu Inspektorat l Kemendikbud, pada tanggal 11 Juli 2013.

oknum tersebut memperkaya diri sendiri yakni Rp 1.103 Miliar. Total kerugian keuangan Negara dalam kasus ini mencapai Rp 36.484 Miliar.(Sumbe[r : http://news.detik.com](http://news.detik.com/) /read/190845/2314690/10/ auditor-bpkp-akui-terima-Uang-dari-kemendikbud/Tanggal 7 Juli 2015 )..

Dalam kasus ini telah terjadi pelanggaran kode etik Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan standar audit APIP oleh auditor BPKP, seharusnya auditor tersebut menjunjung tinggi nilai-nilai kejujuran dan objektifitas dan independensi dalam melaksanakan tugasnya sebagai seorang auditor yang professional. Tidak diperkenankan auditor menerima sejumlah uang untuk menutup-nutupi suatu kecurangan.

Kasus suap yang terjadi pada fenomena diatas dapat mengakibatkan keraguan masyarakat terhadap kualitas audit. Jika kualitas audit sektor publik tinggi maka akan dihasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya sebagai dasar pengambilan keputusan (Irawati, 2011).

Sementara itu, jika kualitas audit sektor publik rendah maka akan memberikan kelonggaran terhadap lembaga pemerintah untuk melakukan penyimpangan penggunaan anggaran (Queena, 2012) dalam Eveline (2015). Oleh karena itu, auditor harus meningkatkan kualitas audit untuk menjaga kepercayaan masyarakat.

Penelitian ini merupakan penelitian Replikasi dari penelitian sebelumnya oleh Eveline Roirianti Naibaho, dkk (2014) yang melakukan penelitian mengenai Independensi , *moral reasoning*, skeptisisme , Kompetensi professional auditor pemerintah.

Berdasarkan hasil penelitian Eveline Roirianti Naibaho, dkk (2014) Independensi dan *moral reasoning* auditor pemerintah terbukti berpengaruh signifikan terhadap kualitas audit laporan keuangan pemerintah daerah sedangkan skeptisisme profesional auditor pemerintah terbukti tidak berpengaruh signifikan terhadap kualitas audit laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini memiliki keterbatasan diantaranya hanya dilakukan di BPK RI Perwakilan Provinsi Riau, sehingga kurang mampu menggeneralisasi pengukuran kualitas audit laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini juga hanya menggunakan metode survey melalui kuesioner, tanpa melakukan wawancara dan terlibat langsung dalam aktivitas instansi, sehingga kesimpulan yang dikemukakan hanya berdasarkan pada data yang terkumpul melalui instrumen secara tertulis.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang telah dikemukakan di atas, serta dari penelitian sebelumnya penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai **“Pengaruh Independensi ,*Moral Reasoning* dan Skeptisisme Profesional Auditor Pemerintah Terhadap Kualitas Audit Pemerintah Daerah (Survey pada BPK-RI Perwakilan Jawa Barat)”**

# Identifikasi Masalah

Auditor pemerintah adalah pihak yang dipercaya rakyat untuk mengawas penggunaan dan pertanggungjawaban uang rakyat, sehingga auditor di tuntut untuk meningkatkan kualitas auditnya. Berdasarkan fenomena yang diuraikan diatas banyak auditor yang melanggar kode etik sebagai auditor apakah faktor Independensi , *moral reasoning* dan sikap skeptisisme auditor yang rendah sehingga menyebabkan rendah pula kualitas auditnya.

# Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis

mencoba mengidentifikasi masalah yang menjadi pokok pembahasan. Adapun yang menjadi pokok pembahasan masalah pada penelitian ini adalah:

* + 1. Bagaimana Independensi profesional Auditor Pemerintah pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) Perwakilan Jawa Barat
    2. Bagaimana *Moral Reasoning* pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) Perwakilan Jawa Barat
    3. Bagaimana Skeptisisme Profesional Auditor Pemerintah pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) Perwakilan Jawa Barat
    4. Bagaimana Kualitas Audit Keuangan Pemerintah Daerah pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) Perwakilan Jawa Barat
    5. Bagaimana Pengaruh independensi Terhadap Kualitas Audit
    6. Bagaimana Pengaruh *Moral Reasoning* Terhadap Kualitas Audit
    7. Bagaimana Pengaruh Skeptisisme Profesional Auditor Pemerintah Terhadap Kualitas Audit
    8. Seberapa Besar Pengaruh independensi, *Moral Reasoning* dan Skeptisisme Profesional Auditor Pemerintah Terhadap Kualitas Audit Keuangan Pemerintah Daerah

# Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses pencarian kebenaran ataupun pembuktian terhadap suatu fenomena melalui prosedur kerja tertentu. Adapun penulis melakukan penelitian ini dengan tujuan:

* + 1. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Independensi Auditor Pemerintah Pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) Perwakilan Jawa Barat.
    2. Untuk Menganalisis dan Mengetahui *Moral Reasoning* Auditor Pemerintah Pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) Perwakilan Jawa Barat.
    3. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Skeptisisme Professional Auditor Pemerintah Pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) Perwakilan Jawa Barat
    4. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Kualitas Audit Keuangan Pemerintah Daerah Pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) Perwakilan Jawa Barat
    5. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Pengaruh Independensi Profesional Auditor Terhadap Kualitas Audit
    6. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Pengaruh *Moral Reasoning*

Terhadap Kualitas Audit

* + 1. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Pengaruh Skeptisisme Profesional Auditor Terhadap Kualitas Audit
    2. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Pengaruh Antara Independensi,*Moral Reasoning* dan Skeptisisme Profesional Auditor Pemerintah Terhadap Kualitas Audit Keuangan Pemerintah Daerah.

# Kegunaan Penelitian

* + 1. **Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini merupakan latihan teknis untuk memperluas serta membandingkan antara teori yang diperoleh selama masa perkuliahan dengan situasi dan kondisi yang sebenarnya pada saat penelitian.

Penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat melengkapi khasanah teori yang telah ada dalam meningkatkan kualitas implementasi auditing dan sebagai bahan referensi bagi para peneliti selanjutnya.

# Kegunaan Praktis

Penelitian ini merupakan suatu hal yang dapat menimbulkan manfaat baik bagi penulis, bagi perusahaan, maupun bagi pembaca pada umumnya.

Adapun manfaat-manfaat yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat memberikan peluang untuk menambah wawasan berpikir dalam memperluas pengetahuan,

baik dalam teori maupun praktek. Penelitian ini menambah wawasan dan pengetahuan mengenai Independensi, *moral reasoning* dan skeptisisme profesional auditor pemerintah terhadap kualitas audit keuangan pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini berguna sebagai bahan penulisan skripsi yang merupakan salah satu syarat untuk memenuhi ujian sarjana ekonomi akuntansi pada Universitas Pasundan Bandung.

1. Bagi Instansi

Penelitian ini di harapkan dapat dijadikan sumbangan pemikiran berupa saran dan informasi tambahan yang dapat dijadikan dasar pertimbangan perusahaan dalam pelaksanaan operasional Instansi hingga dimasa yang akan datang perusahaan dapat melaksanakan aktivitasnya dengan lebih baik.

1. Bagi Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya mengenai pengetahuan mengenai Independensi, *moral reasoning* dan skeptisisme professional auditor pemerintah terhadap kualitas audit keuangan pemerintah daerah

**KAJIANPUSTAKA,KERANGKAPEMIKIRAN**