

BAB I

PENDAHULUAN

Bab I, yaitu pendahuluan, berisi latar belakang masalah yang mendasari penelitian, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, motivasi penelitian, manfaat penelitian, kontribusi penelitian, ruang lingkup dan batasan penelitian, serta sistematika penulisan.

1.1 Latar Belakang Masalah

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), sebagai lembaga negara yang berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, memiliki peran yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Setelah BPK RI mengalami pengerdilan, baik di era orde lama maupun orde baru, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di era reformasi mulai sadar bahwa peran BPK RI harus dikembalikan ke visi awal seperti yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa, yakni menjadi badan yang mandiri dan berada di luar pemerintah (BPK, 2016 a). Pada era reformasi saat ini, BPK RI telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR RI melalui sidang tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang keuangan negara. Hal itu ditandai dengan ditetapkannya TAP MPR No.VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan BPK RI sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya yang perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional (BPK, 2016 a).

Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUD Tahun 1945 telah diamandemen. Sebelum amandemen, BPK RI hanya diatur dalam 1 ayat (pasal 23 ayat 5). Setelah melalui perubahan ketiga UUD 1945, pembahasan mengenai BPK RI dikembangkan menjadi 1 bab tersendiri (Bab VIII A) dengan 3 pasal (23E, 23F, dan 23G) dan 7 ayat. Selain itu, untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu (1) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (2) UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan (3) UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (BPK, 2016 a).

Semakin menguatnya peran dan kedudukan BPK RI tersebut membawa konsekuensi pada meningkatnya ekspektasi dan kepercayaan masyarakat dan pemangku kepentingan terhadap institusi BPK (Azis, 2015). Pemda-pemda semakin berupaya untuk mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang ditandai dengan peningkatan opini WTP secara signifikan dari tahun ke tahun (Iqbal, 2016). Dalam 5 tahun terakhir (2011 sampai dengan 2015) opini atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) mengalami perbaikan. LKPD yang memperoleh opini WTP naik sebanyak 45 poin persen, yaitu dari 13% pada LKPD tahun 2011 menjadi 58% pada LKPD tahun 2015 (BPK, 2017 a).

Meskipun demikian, seiring dengan meningkatnya kepercayaan masyarakat dan para pemangku kepentingan ini, BPK RI justru masih menghadapi masalah-masalah. Pada bulan Mei tahun 2017, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan operasi tangkap tangan (OTT) terkait

kasus suap yang melibatkan pejabat Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT), pejabat, serta auditor BPK RI. Kasus dugaan suap yang ditangani KPK tersebut diduga terkait pemberian opini WTP oleh BPK RI terhadap laporan keuangan Kemendes PDTT Tahun Anggaran 2016. KPK menetapkan 2 tersangka dari Kemendes PDTT sebagai pihak pemberi suap. Pada pihak BPK RI, KPK juga menetapkan 2 tersangka sebagai pihak penerima suap (Kompas, 2017 a).

Indonesian Corruption Watch (ICW) merilis data pada 27 Mei 2017 bahwa dalam pantauan ICW, sejak 2005 hingga 27 Mei 2017 sedikitnya terdapat 6 kasus suap yang melibatkan 23 auditor/pejabat/staf BPK RI. Enam kasus suap itu melibatkan Komisi Pemilihan Umum, Pemerintah Kota Bekasi, Pemerintah Kota Tomohon, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, proyek E-KTP di Kementerian Dalam Negeri, dan terakhir Kemendes PDTT. Perinciannya, 3 kasus suap untuk mendapatkan opini WTP, 1 kasus suap untuk mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), 1 kasus suap untuk mengubah hasil temuan BPK, dan 1 kasus suap untuk membantu kelancaran proses audit BPK. Di luar kasus terbaru di Kemendes PDTT tersebut, nilai suap terkecil ialah Rp 80 juta per orang. Sementara nilai suap terbesar ialah Rp 1,6 miliar per orang. Dari 23 nama yang diduga terlibat, 5 orang telah divonis bersalah oleh Pengadilan Tipikor. Sebanyak 14 orang hanya mendapatkan sanksi internal BPK dengan 4 di antaranya masih dalam proses pemeriksaan KPK. Empat belas orang yang tidak diproses hukum ialah mereka yang terlibat kasus KPU karena mereka mengembalikan uang suap ke KPK (Kompas, 2017 b).

Selain permasalahan-permasalahan hukum yang menimpa para auditornya, BPK RI juga dihadapkan pada permasalahan munculnya gugatan-gugatan terhadap hasil pemeriksaan BPK dari pihak terperiksa atau pihak-pihak terkait. Di Jawa Tengah, BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah digugat oleh PT AS selaku kontraktor pembangunan pasar Ir. Soekarno, Kota Sukoharjo, pada Jumat, 16 Mei 2014 di Pengadilan Negeri Semarang. Menurut penggugat, BPK dinilai melakukan perbuatan melawan hukum karena menyalahi prosedur dalam tata cara penghitungan dan pemeriksaan (Radar Semarang, 2014). Selain gugatan tersebut, BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah juga digugat oleh terdakwa kasus dugaan korupsi penyertaan modal APBD Kabupaten Rembang ke PT RBSJ berinisial S. Menurutnya, audit BPK dinilai tidak benar dan tidak sesuai fakta di lapangan (Media Indonesia, 2014). Sementara itu, di Jambi Kepala Unit Pengolahan Campuran Aspal Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jambi mengajukan gugatan terhadap BPK Perwakilan Provinsi Jambi di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jambi. Menurut penggugat, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK di luar mekanisme yang seharusnya (Metro Jambi, 2016). Hasilnya, hakim PTUN Jambi memutuskan mengabulkan seluruh gugatan penggugat (Metro Jambi, 2017). Munculnya beragam permasalahan tersebut memunculkan keraguan publik terhadap kualitas audit yang dihasilkan oleh BPK (MetroTVnews.com, 2017).

Jika merujuk literatur, kualitas audit merupakan suatu hal yang sulit diukur. Tidak seperti produk yang berwujud (*tangible*), kualitas *output* dari audit, yaitu opini audit, secara prinsip sulit diobservasi (DeAngelo, 1981). Telah banyak studi yang dilakukan mengenai faktor-faktor yang menentukan kualitas audit.

Salah satu studi mengenai kualitas audit itu dilakukan oleh Hai (2016). Menurut Hai (2016), salah satu faktor yang menentukan kualitas audit ialah pengendalian kualitas (*quality control*) yang berasal dari dalam firma/ lembaga audit itu sendiri. Salah satu perangkat yang bisa dijadikan sebagai alat pengendalian di internal lembaga audit ialah penggunaan sistem kertas kerja elektronis (Bedard dkk., 2008). Dalam studinya, Bedard dkk. (2008) menemukan bahwa penggunaan sistem kerja elektronis sebagai salah satu sistem pendukung audit merupakan komponen yang sangat penting dalam pengendalian kualitas (*quality control*) pada suatu firma/lembaga audit. Penggunaan sistem pendukung audit ini juga bertujuan sebagai alat pengendalian yang berfungsi untuk mengendalikan proses audit (Bedard, dkk, 2008).

Pada tahun 2016, BPK juga mulai secara serius menerapkan Sistem Aplikasi Pemeriksaan (SIAP) sebagai salah satu sistem pendukung audit, khususnya dalam hal pendokumentasian kertas kerja secara elektronis. Sistem Aplikasi Pemeriksaan (SIAP) adalah aplikasi yang digunakan sebagai alat bantu dalam kegiatan pemeriksaan oleh auditor saat melakukan kegiatan lapangan. Tujuan penggunaan aplikasi ini untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kegiatan pememeriksaan, terutama dalam pengelolaan kertas kerja pemeriksaan yang bersifat elektronik (BPK, 2016 b).

Tantangan berikutnya, ketika sistem pendukung audit digunakan sebagai alat untuk mengendalikan proses audit, bagaimana cara menyeimbangkan antara independensi auditor ketika menjalankan tugas auditnya dengan tekanan dari regulator/lembaga untuk menunjukkan kualitas audit yang sesuai dengan

kebijakan lembaga, metodologi, dan standar audit yang berlaku (Bamber dan Iyer, 2002; Francis, 1994). Untuk menjadi alat pengendalian proses audit yang efektif, sistem perlu secara aktif membatasi perilaku independen auditor (Dowling dan Leech, 2014). Hal itu akan menimbulkan risiko operasional karena auditor dapat merespons positif atau negatif terhadap sistem (Dowling dan Leech, 2014).

Auditor akan merespons negatif jika mereka merasa bahwa lembaga audit mereka menggunakan sistem untuk memaksa usaha dan kepatuhan mereka terhadap kebijakan lembaga (Adler dan Borys, 1996). Auditor yang merespons negatif dapat melepaskan diri mereka dari tugas auditnya karena mereka merasa tugas itu sekedar rutinitas (Bamber dan Snowball, 1988). Auditor juga dapat menolak sistem dan bekerja di luar sistem itu sehingga akan mengurangi efektivitas sistem sebagai alat pengendalian (Bedard, Ettredge, dan Johnson, 2007). Auditor yang bekerja di luar sistem tentunya membuka peluang bagi mereka untuk melaksanakan audit yang tidak sesuai metodologi lembaga dan standar audit. Hal ini dapat menjadi bukti bahwa auditor tidak bertindak secara profesional (Messier, 1995). Sebaliknya, auditor dapat merespons positif jika mereka merasa bahwa sistem yang digunakan dapat membantu mereka menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya (Bamber, Snowball dan Tubbs, 1989). Dengan demikian, ketika sistem pendukung audit ini digunakan sebagai alat pengendalian, lembaga audit menghadapi tantangan untuk mendesain sistem yang dapat menyeimbangkan fitur-fitur yang ada pada sistem yang mendorong kepatuhan dengan fitur-fitur yang memberikan otonomi bagi auditor.

Melihat kondisi tersebut, menarik untuk diteliti bagaimana respons auditor terhadap penerapan sistem pendukung audit yang diterapkan di lembaganya. Menarik untuk diketahui apakah auditor bereaksi negatif karena merasa terlalu ditekan oleh fitur-fitur sistem yang ada ataukah bereaksi positif karena merasa sistem telah membantu mereka dan memberi keleluasaan mereka dalam bekerja. Dowling dan Leech (2014) telah melakukan penelitian mengenai bagaimana sistem pendukung audit mengubah perilaku auditor dengan menggunakan *enabling and coercive framework* dari Adler dan Borys (1996). *Enabling and coercive framework* dapat menganalisis reaksi auditor terhadap sistem yang diterapkan. Mereka meneliti para auditor yang bekerja di firma akuntansi Big 4 di 3 kota besar di Australia.

Penulis tertarik melakukan penelitian yang serupa dengan yang dilakukan oleh Dowling dan Leech (2014), tetapi dengan beberapa perbedaan. Perbedaan yang utama terletak pada jenis lembaga audit yang diteliti. Dowling dan Leech (2014) meneliti para auditor yang bekerja di firma akuntansi swasta (Big 4), sedangkan dalam penelitian ini yang akan diteliti ialah para auditor yang bekerja di lembaga audit pemerintah (*supreme audit institution*) sehingga terdapat perbedaan sifat dan karakteristik mendasar pada keduanya. Sistem pendukung audit yang dikembangkan oleh kedua institusi itu pun berbeda satu sama lain. Saat ini pergerakan peralihan dari *traditional workpaper system* ke *electronic workpaper system* terus berlangsung secara dinamis sementara penggunaan *electronic workpaper system* pada sektor pemerintahan dirasa masih minim (Bedard, Ettredge, dan Johnson, 2007). Selain itu, penelitian ini dilakukan di Indonesia. Hal

ini berbeda dari studi sebelumnya yang dilakukan di Australia, yang notabene merupakan negara maju, khususnya dalam bidang audit. Belum pernah ada studi yang dilakukan mengenai hal ini pada lembaga audit pemerintah, terlebih di Indonesia.

Berangkat dari latar belakang itulah penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Respons Auditor terhadap Penggunaan Sistem Pendukung Audit (Studi pada Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi DIY dan Provinsi Jawa Tengah)”.

1.2 Rumusan Masalah

Di tengah meningkatnya kepercayaan dan harapan dari masyarakat dan para pemangku kepentingan, BPK RI justru masih menghadapi masalah-masalah, seperti kasus-kasus suap para auditor dan digugatnya hasil-hasil pemeriksaan BPK. Hal itu menimbulkan pertanyaan besar di masyarakat dan para *stakeholder* mengenai kualitas audit yang dihasilkan BPK. Salah satu upaya untuk menjaga dan memperbaiki kualitas audit tersebut ialah menerapkan sistem pendukung audit. Menurut studi yang dilakukan Bedard dkk. (2008), sistem pendukung audit ini dapat menjadi alat pengendali yang efektif terhadap proses audit yang dijalankan oleh sebuah lembaga audit.

Namun, penerapan sistem pendukung audit ini menghadapi tantangan dalam hal menyeimbangkan independensi auditor ketika menjalankan tugas auditnya dan tekanan dari regulator/lembaga demi kualitas audit yang sesuai dengan kebijakan lembaga, metodologi, dan standar audit yang berlaku. Hal itu

menimbulkan risiko operasional karena auditor dapat merespons positif atau negatif terhadap sistem. Oleh sebab itu, penting untuk diteliti bagaimana auditor merespons penggunaan sistem ini agar penggunaannya dapat menjadi alat pengendali yang efektif dalam proses audit di BPK.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penulis membuat pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana respons auditor terhadap penggunaan sistem pendukung audit (SIAP) di BPK RI dilihat dari 4 prinsip formalisasi dalam *enabling and coercive framework*?
2. Apakah saja faktor-faktor yang menyebabkan munculnya respons-respons auditor dilihat dari 4 prinsip formalisasi dalam *enabling and coercive framework*?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tadi, tujuan penelitian ini ditetapkan sebagai berikut.

1. Menganalisis respons auditor terhadap penggunaan sistem pendukung audit di BPK RI dilihat dari 4 prinsip formalisasi dalam *enabling and coercive framework*.

2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan munculnya respons-respons auditor dilihat dari 4 prinsip formalisasi dalam *enabling and coercive framework*.

1.5 Motivasi Penelitian

Penelitian ini penting dilakukan mengingat semakin tingginya harapan para pemangku kepentingan BPK atas terlaksananya pemeriksaan BPK yang profesional, transparan, dan akuntabel. Dengan diperolehnya gambaran dan pemahaman mengenai respons auditor dan faktor-faktor penyebabnya, BPK dapat memanfaatkan pemahaman itu untuk mengevaluasi desain dan fitur-fitur sistem pendukung audit yang digunakan. Tujuannya, agar penggunaan sistem tersebut tidak mendapat respons negatif dari auditor.. Dengan demikian, kepercayaan publik pada kualitas hasil pemeriksaan BPK kembali meningkat.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan manfaat dalam hal penentuan desain dan fitur-fitur dalam sistem pendukung audit yang efektif bagi internal organisasi BPK, khususnya bagi para auditor sebagai pengguna utama. Sistem pendukung audit yang efektif akan menjadi alat pengendali proses audit yang efektif. Keefektifan itu akan meminimalisasi kesempatan dan peluang terjadinya penyimpangan-penyimpangan oleh auditor dalam keseluruhan proses audit.

1.7 Kontribusi Penelitian

Dengan penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan kontribusi-kontribusi sebagai berikut.

1. Kontribusi praktis

Memberikan saran dan rekomendasi kepada pengembang sistem dan pemegang kebijakan terkait desain dan implementasi sistem pendukung audit, khususnya yang dapat menyeimbangkan fungsi pengendalian atas proses audit, tetapi sekaligus memberikan keleluasaan dan fleksibilitas kepada auditor. Dengan demikian, pelaksanaan kegiatan audit di BPK RI akan berjalan lebih efektif.

2. Kontribusi akademis

Menambah daftar literatur dan acuan untuk kajian mengenai sistem pendukung audit (*audit support system*) dan perilaku auditor. Penelitian ini juga memperkaya khasanah literatur akuntansi keperilakuan (*behavioral accounting*) dan pengauditan (*auditing*), khususnya yang berkaitan dengan perilaku auditor (*auditor behavior*).

1.8 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan, penelitian ini dibatasi untuk mengetahui bagaimana respons auditor berkenaan dengan digunakannya sistem pendukung audit serta faktor-faktor penyebab respons tersebut. Dalam menganalisis perubahan perilaku tersebut, penulis menggunakan

model atau rerangka *enabling and coercive framework* dari Adler dan Borys (1996).

Penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi DI Yogyakarta yang beralamat di Jalan H.O.S. Cokroaminoto Nomor 52, Yogyakarta dan Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jawa Tengah yang beralamat di Jalan Perintis Kemerdekaan Nomor 175, Semarang. Penelitian dilakukan pada bulan Agustus sampai dengan Desember 2017.

1.9 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan laporan penelitian ini sebagai berikut.

1. BAB I PENDAHULUAN

Bagian ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, motivasi penelitian, manfaat penelitian, kontribusi penelitian, ruang lingkup dan batasan penelitian, serta sistematika penulisan.

2. BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bagian ini menguraikan teori dan kajian literatur yang terkait dengan topik penelitian. Teori dan kajian literatur yang dibahas, yaitu sistem pendukung audit, sistem aplikasi pemeriksaan (SIAP) BPK, *enabling and coercive framework*, konsep pemeriksaan atas laporan keuangan di BPK RI, dan riset-riset terdahulu yang berhubungan dengan topik penelitian.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bagian ini menguraikan profil ringkas objek penelitian, rasionalisasi dalam menentukan objek penelitian, jenis penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknis analisis data, serta uji validitas dan reliabilitas.

4. BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bagian ini menguraikan pembahasan hasil penelitian dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian. Pembahasan penelitian dibagi ke dalam 2 subbab sesuai dengan pertanyaan penelitian. Subbab pertama membahas bagaimana respons auditor terhadap penggunaan sistem pendukung audit, sedangkan subbab kedua membahas faktor-faktor yang menyebabkan respons auditor tersebut.

5. BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bagian ini berisi simpulan penelitian, rekomendasi, dan keterbatasan penelitian.