

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 membawa dampak perubahan dalam kehidupan sosial politik di Indonesia. Reformasi tersebut merupakan langkah perubahan yang dilakukan para aktivis dan mahasiswa yang berdemo menuntut turunnya Presiden Soeharto yang sudah menjabat dalam beberapa dekade. Beberapa perubahan yang sudah dilakukan sejak saat itu adalah amandemen UUD 1945, pencabutan dwifungsi ABRI, pelaksanaan otonomi daerah, penegakan supremasi hukum dan khususnya perwujudan *good governance* di sektor bisnis dan pemerintah.

Menurut Mardiasmo dalam Effendy (2010:1) terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya tata kelola yang baik (*good governance*) di sektor pemerintahan, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Untuk pengawasan terhadap pejabat eksekutif pusat dan daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat daerah. Pengendalian (kontrol), yang dilakukan oleh inspektorat, adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif untuk menjamin bahwa sistem dan kebijakan manajemen dilaksanakan dengan baik sehingga tujuan organisasi dapat. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki kewenangan, kompetensi profesional dan independensi untuk memeriksa hasil kinerja pemerintah

apakah telah sesuai dengan standar dan peraturan yang ditetapkan. Lembaga yang bertugas untuk melaksanakan audit kepada pemerintah dan lembaga-lembaga publik di Negara Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). BPK RI merupakan lembaga audit pemerintahan tertinggi yang dimiliki oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 23E ayat 1 yang berbunyi bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Dengan demikian, BPK RI merupakan suatu institusi yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk mewujudkan *good governance* dengan tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ditingkat lembaga eksekutif maupun lembaga sektor publik lainnya (Ariyanto dan Jati, 2010).

Dwiputrianti (2011:9) mengklaim bahwa audit sektor publik adalah elemen kunci dalam pemeriksaan dan evaluasi akuntabilitas pemerintah dalam penggunaan uang publik untuk menyediakan jasa kepada publik. Di Indonesia, audit di lembaga publik yang memegang transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keefektifan, keterbukaan, pencegahan dari korupsi dan keborosan dalam pengeluaran, dapat memberikan *good governance* namun data statistik peringkat *Corruption Perception Index (CPI)* empat tahun terakhir yang dikeluarkan oleh lembaga internasional yaitu *Transparency International* menunjukkan bahwa Indonesia masih dalam peringkat korupsi cukup tinggi. Tingkat korupsi yang tinggi tersebut yang ditunjukkan oleh tabel 1.1. Hal ini

menunjukkan bahwa BPK RI harus bekerja keras ekstra keras dalam mewujudkan *clean government* dalam kondisi yang rawan korupsi serta kerja keras BPK RI harus diikuti dengan peningkatan kualitas audit yang lebih baik.

Tabel 1.1. *Corruption Perception Index*

Tahun	Peringkat
2013	114
2012	118
2011	110
2010	110

Sumber: www.transparency.org/research/cpi

Clark dan De Martinis (2003:27) menyatakan bahwa independensi auditor negara dari pihak eksekutif atau parlemen dapat meningkatkan kinerja audit yang dilaksanakan oleh lembaga audit negara. Akan tetapi, terdapat masalah terkait independensi atas kinerja BPK RI yang dapat mempengaruhi kualitas audit. Ivone Carolina Nalley yang merupakan mantan auditor BPK menyatakan bahwa peran anggota BPK belum maksimal dalam melakukan audit. Hal ini menyebabkan kualitas temuan pemeriksaan belum bermakna dalam penyelamatan keuangan negara. Disamping itu, dia menyinggung tentang masalah suap yang terkadang menggoda auditor BPK dalam melaksanakan tugasnya. Menurut dia sekecil apapun pemberian dari pihak yang diperiksa tidak dapat diterima oleh auditor karena hal itu dapat mengganggu independensi BPK itu sendiri. (<http://Jaringnews.com>). Pernyataan dari

mantan auditor BPK RI tersebut mengindikasikan bahwa kualitas audit yang disajikan oleh BPK belum maksimal.

English dan Guthrie (1997: 13) juga berpendapat bahwa kualitas audit sektor publik juga dapat ditentukan oleh faktor independensinya, mandatnya dan pendanaannya. Selain itu, Clark dkk., (2007:33) menyatakan bahwa atribut penentu kualitas audit lainnya adalah akuntabilitas terhadap parlemen yang dapat meningkatkan kinerja Lembaga Audit Tertinggi keseluruhan. Posisi Parlemen terhadap lembaga audit negara berwenang untuk, *me-monitor* serta mengawasi pelaksanaan mandatnya serta penggunaan anggarannya. Namun, parlemen tidak boleh mengawasi atau memeriksa secara langsung hasil kinerja atau pencapaian dari pihak eksekutif atas program-program atau kinerjanya. Oleh karena itu, akuntabilitas lembaga pemerintahan yang baik perlu didukung oleh pengawas yang independen seperti Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

Favere-Marchesi (2000:121) berargumen bahwa regulasi yang mengatur independensi auditor dari *auditee* dan akuntabilitas auditor pada *stakeholder*-nya di sektor pemerintahan dapat mempengaruhi kualitas audit yang diberikan oleh lembaga audit Negara. Dengan melakukan evaluasi terhadap kualitas audit dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia yang berfokus dalam hal akuntabilitas dan independensi yang disajikan di dalam peraturan atau undang-undang pelaksanaan audit BPK RI serta wawancara tambahan dengan pejabat eselon 1 BPK RI, maka penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan bagaimana faktor-faktor penentu yaitu

faktor kewenangan dari parlemen yang berkaitan dengan audit, pendanaan, pengawasan, mandat, serta independensi terhadap arahan parlemen dan pemerintah dapat menjadi sebagai atribut-atribut yang mampu meningkatkan kualitas audit dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia

1.2. Rumusan Masalah

Bagaimana faktor-faktor penentu yaitu faktor kewenangan dari lembaga legislatif yang berkaitan dengan audit; faktor pendanaan; faktor pengawasan; faktor mandat; serta faktor independensi terhadap arahan lembaga legislatif dan eksekutif dapat menjadi atribut-atribut yang mampu meningkatkan kualitas audit dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Menganalisa bagaimana faktor-faktor penentu yaitu faktor kewenangan dari parlemen yang berkaitan dengan audit, pendanaan, pengawasan, mandat, serta independensi terhadap arahan parlemen dan pemerintah dapat menjadi sebagai atribut-atribut yang mampu meningkatkan kualitas audit dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Bagi akademisi

Penelitian ini memberikan kajian akademis mengenai faktor-faktor yang dapat membantu dalam meningkatkan kualitas audit di lembaga audit negara.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam membuat kebijakan bagi BPK RI untuk memperkuat fungsinya dalam rangka menjaga akuntabilitas dan independensinya.

1.5. Sistematika Skripsi

Penentuan sistematika skripsi ini bertujuan untuk mempermudah dalam menyusun dan mempelajari bagian-bagian dari seluruh rangkaian penelitian. Adapun sistematika skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB 1: Pendahuluan

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah serta fenomena yang berkaitan dengan akuntabilitas dan independensi yang ada di BPK RI.

BAB 2: Tinjauan Pustaka

Bab ini menguraikan konsep dan teori yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dibahas dalam penelitian. Selain itu, pada bagian ini juga akan disampaikan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Pada akhir bab ini juga disampaikan kerangka kerja penelitian dari English dan Guthrie (2000:101) sebagai indikator dan dasar penelitian.

BAB 3: Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan metode penelitian yang digunakan oleh peneliti. Metode pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah metode kualitatif dengan jenis deskriptif dengan strategi studi kasus.

BAB 4: Hasil dan Pembahasan

Bab ini berisi hasil dari analisis data yang diselesaikan dengan menganalisa regulasi pelaksanaan audit atau undang-undang yang berkaitan dengan BPK RI dalam melaksanakan auditnya menggunakan kerangka kerja penelitian serta teori, penelitian terdahulu akan digunakan untuk membahas hasil dari analisis data.

BAB 5: Simpulan dan Saran

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang diutarakan dan saran berdasarkan hasil kesimpulan yang ada.