

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pemahaman umum tentang *good governance* mulai mengemuka di Indonesia sejak tahun 1990-an dan semakin populer pada era tahun 2000-an. Kepemerintahan yang baik banyak diperkenalkan oleh lembaga donor atau pemberi pinjaman luar negeri seperti *World Bank*, *Asean Development Bank*, *IMF* maupun lembaga-lembaga pemberi pinjaman lainnya yang berasal dari negara-negara maju. *Good governance* dijadikan aspek pertimbangan lembaga donor dalam memberikan pinjaman maupun hibah.

Dalam *good governance*, akuntabilitas publik merupakan elemen terpenting dan merupakan tantangan utama yang dihadapi pemerintah dan pegawai negeri. Akuntabilitas berada dalam ilmu sosial yang menyangkut berbagai cabang ilmu sosial lainnya, seperti ekonomi, administrasi, politik, perilaku, dan budaya. Selain itu, akuntabilitas juga sangat terkait dengan sikap dan semangat pertanggungjawaban seseorang. Akuntabilitas secara filosofi timbul karena adanya kekuasaan yang berupa mandat/amanah yang diberikan kepada seseorang atau pihak tertentu untuk menjalankan tugasnya dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu dengan menggunakan sarana pendukung yang ada

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Fenomena ini merupakan imbas dari tuntutan masyarakat yang

mulai digemborkan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini pemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia.

Era reformasi telah memberi harapan baru dalam implementasi akuntabilitas di Indonesia. Apalagi kondisi tersebut didukung oleh banyaknya tuntutan negara-negara pemberi donor dan hibah yang menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi sistem birokrasi agar *good governance*. UNDP menegaskan bahwa prinsip-prinsip *good governance* antara lain terdiri dari partisipasi, ketaatan hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategik (UNDP, 1994). Tergambarkan jelas bahwa akuntabilitas merupakan salah satu aspek penting dalam *good governance*.

Untuk menjamin terciptanya akuntabilitas perlu dibentuk suatu instansi audit internal yang independen. Namun pembentukan organisasi audit internal bukan tanpa halangan. Internal auditor sebagai profesi yang paradoks semakin dibutuhkan di tengah-tengah pelaksanaan *good governance* yang kian ketat, tetapi eksistensinya terkadang tidak otomatis ikut bertumbuh sejalan dengan perkembangan. Mungkin profesi ini dipandang tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program pemerintah, tetapi hanya sebagai *bumper* banyak pihak dalam menuntaskan masalah yang mengandung friksi internal. Dalam perspektif karier, internal auditor tergolong profesi yang “kering” untuk ditekuni. Ketika

kinerjanya sukses malah harus siap jadi *public enemy* di tengah-tengah korporasi (Kumat, 2010).

Sebagian orang berpendapat bahwa pengawasan cukup diperankan oleh auditor eksternal, yang dianggap lebih independen dan profesional. Sedangkan internal auditor boleh ada, tidak ada juga tidak apa-apa. Fungsi audit internal dianggap sebagai fungsi yang hanya berfungsi sebagai *backup* fungsi bidang keuangan di penghujung proses akuntansi sebagai *reviewer*.

Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Sesuai dengan Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional. Dalam melaksanakan tugasnya, BPKP menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan nasional, pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, kegiatan pengawasan, pemberian konsultasi, pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program, pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern

terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional, pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat, pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggaraan sistem pengendalian intern, pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah. Secara umum, kegiatan BPKP mencakup audit, konsultasi, asistensi dan evaluasi, pemberantasan KKN, dan pendidikan dan pelatihan pengawasan.

Sehubungan dengan beragamnya jenis kegiatan yang ditugaskan kepada auditor BPKP Provinsi Jambi, terdapat dugaan bahwa auditor tidak memiliki informasi yang memadai mengenai pekerjaan yang sedang dilaksanakan. Hal tersebut menuntut auditor agar berperan sebagai “aktor serba bisa”. Beragamnya jenis kegiatan ini, kemungkinan dapat menurunkan motivasi kerja para auditor karena tidak sesuai dengan keahlian dan minat auditor disamping adanya auditor yang tidak mendapatkan pelatihan khusus tentang tugas tersebut. Auditor BPKP merasa jabatan fungsional auditor yang seharusnya berperan di dua aspek yakni pemeriksaan dan pengawasan hanyalah sebatas “label” belaka.

Sebagian besar penugasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah permintaan dari pihak calon auditan. Keadaan BPKP yang notabene adalah institusi publik, yang melaksanakan tugas sesuai dengan permintaan dapat menimbulkan konflik. Hal ini mengundang keraguan apakah auditor BPKP mampu mempertahankan independensinya demi menjaga hubungan baik dengan auditan. Keadaan BPKP yang notabene adalah institusi publik, yang melaksanakan tugas sesuai dengan permintaan menimbulkan konflik. Keadaan tersebut membuat auditor BPKP mengalami konflik peran; apabila auditor

independen maka pihak *auditee* tidak lagi meminta BPKP melaksanakan tugas. Sehingga ada anggapan bahwa auditor BPKP bekerja untuk kepuasan auditan, dan bukan untuk mengungkap keadaan yang sebenarnya.

Selain itu, diduga ada kecenderungan BPKP mesti memiliki fungsi pemasaran demi menjaga eksistensinya. Hal tersebut dilakukan agar tetap ada pekerjaan untuk para auditornya. Keadaan tersebut mempengaruhi motivasi auditor, yaitu menimbulkan tidak adanya kebanggaan dalam diri auditor. Sebagai perbandingan, dalam dunia audit komersial sesuai dengan Sarbanes-Oxley Act tahun 2002 melarang kantor akuntan publik dari tawaran jasa lainnya, seperti melakukan konsultasi, ketika mereka sedang melaksanakan audit pada perusahaan yang sama (Sarbanes-Oxley Act 2002, Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act Of 2002). Hal ini untuk menghindari adanya benturan kepentingan (*conflict of interest*). Konflik dalam diri individu auditor BPKP disebabkan karena harus menyanggah dua peran yang berbeda dalam waktu yang sama yakni peran sebagai auditor dan peran sebagai konsultan, dimana kedua peran tersebut memiliki harapan-harapan yang dapat berbenturan khususnya dalam hal yang berkaitan dengan independensi

Konflik peran dapat menimbulkan rasa tidak nyaman dalam bekerja dan bisa menurunkan motivasi kerja karena mempunyai dampak negatif terhadap perilaku individu, seperti timbulnya ketegangan kerja, banyaknya terjadi perpindahan, penurunan kepuasan kerja sehingga bisa menurunkan kinerja auditor secara keseluruhan (Fanani., 2008). Penelitian Fanani (2008), Agustina (2009), Widyastuti (2011) menyatakan bahwa konflik peran berpengaruh pada kinerja

auditor, semakin besar konflik peran yang dialami oleh auditor maka semakin rendah kinerja auditor tersebut.

Auditor BPKP dituntut profesional dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara akuntabilitas keuangan negara. Tidak dapat dipungkiri bahwa auditor BPKP juga adalah pribadi yang memerlukan motivasi di dalam dirinya dalam menjalankan peran tersebut dengan mencapai kinerja yang tinggi. Ketidakjelasan peran dan konflik peran diduga dapat mengurangi motivasi kerja auditor, dimana motivasi kerja dapat mempengaruhi kinerja auditor.

Variabel-variabel pada penelitian ini sudah pernah diteliti oleh berbagai peneliti. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh para peneliti, terdapat perbedaan hasil.

Berdasarkan hasil penelitian Hutami (2011), bahwa konflik peran dan ambiguitas peran berpengaruh negatif signifikan dengan komitmen independensi aparat inspektorat Kota Semarang. Sedangkan hasil penelitian Mulyati (2012), konflik peran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap komitmen organisasi.

Sedangkan menurut Fanani (2008), Konflik peran berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja auditor eksternal pada kantor akuntan publik yang ada di Jawa Timur . Hal ini menunjukkan bahwa konflik peran yang merupakan suatu gejala psikologis yang dialami oleh auditor yang timbul karena adanya dua rangkaian tuntutan yang bertentangan sehingga menyebabkan rasa tidak nyaman dalam bekerja secara potensial bisa menurunkan motivasi kerja, sehingga bisa menurunkan kinerja secara keseluruhan. Hal tersebut sejalan konsep pemikiran penulis, namun penulis ingin mencoba menerapkan penelitian ini pada auditor internal pemerintah karena disamping terdapat perbedaan antara tugas sebagai

auditor internal-eksternal, terdapat perbedaan struktur tugas dan kemungkinan konflik peran dan ambiguitas peran yang dialami oleh auditor.

Sedangkan ketidakjelasan peran menurut Fanani (2008), tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja auditor. Hal ini disebabkan karena kebanyakan responden adalah auditor pemula yang memiliki pengalaman kerja yang relatif singkat (0-2 tahun) dan usia yang relatif muda, sehingga belum merasakan ketidakjelasan peran. Hal tersebut tidak sejalan dengan pemikiran penulis, sehingga penulis akan mencoba untuk meneliti kembali pengaruh variable ini terhadap motivasi kinerja dan kinerja auditor.

Sementara menurut Azizah (2015), ketidakjelasan peran, konflik peran, profesionalisme, masing-masing tidak berpengaruh terhadap kinerja auditor. Hal ini bertentangan dengan konsep pemikiran penulis.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden RI Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. BPKP merupakan aparat pengawas intern pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Berdasarkan Perpres tersebut, BPKP mempunyai tugas utama menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi di daerah, BPKP membentuk Kantor Perwakilan BPKP di setiap Provinsi.

Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) semakin lama semakin strategis dan bergerak mengikuti kebutuhan zaman. APIP diharapkan menjadi agen perubahan yang dapat menciptakan nilai tambah pada produk atau layanan instansi pemerintah. APIP sebagai pengawas intern pemerintah merupakan salah satu unsur manajemen pemerintah yang penting dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mengarah pada pemerintahan/birokrasi yang bersih (*clean government*).

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Ambiguitas Peran dan Konflik Peran Terhadap Motivasi Kerja Auditor (Studi Kasus Pada Kantor Perwakilan BPKP Provinsi Jambi)”.

Dalam hal ini, penulis memilih penelitian pada Perwakilan BPKP Provinsi Jambi dengan pertimbangan banyaknya kegiatan pengawasan yang dilakukan dalam tahun 2015 yaitu sebanyak 559 penugasan yang terdiri dari 334 penugasan yang direncanakan dan 225 penugasan yang tidak direncanakan. Penugasan tersebut dilaksanakan oleh 79 orang auditor yang terdiri dari 17 auditor madya, 14 auditor muda, 24 auditor pertama, 11 auditor penyelia, dan 4 auditor pelaksana lanjutan dan 7 auditor pelaksana. Sementara penulis pernah menjadi auditor pelaksana dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2014.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah ambiguitas peran berpengaruh terhadap motivasi kerja auditor internal pemerintah?
2. Apakah konflik peran berpengaruh terhadap motivasi kerja auditor pemerintah?
3. Apakah ketidakjelasan peran dan konflik peran secara simultan berpengaruh terhadap motivasi kerja auditor internal pemerintah?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh ambiguitas peran terhadap motivasi kerja auditor internal pemerintah.
2. Untuk mengetahui pengaruh konflik peran terhadap motivasi kerja auditor internal pemerintah.
3. Untuk mengetahui pengaruh ambiguitas peran dan konflik peran secara bersama-sama terhadap motivasi kerja auditor internal pemerintah

1.3.2 Manfaat Penelitian

Dengan dilaksanakannya penelitian ini, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut :

1.3.2.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, terutama dalam bidang akuntansi keperilakuan dan auditing dan juga diharapkan dapat dipakai sebagai acuan riset-riset mendatang.

1.3.2.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan adalah dapat memberikan gambaran dan informasi mengenai pengaruh ketidakjelasan peran, dan konflik peran terhadap motivasi kerja auditor internal pemerintah pada Kantor Perwakilan BPKP Provinsi Jambi sehingga dapat meningkatkan kinerja auditor tersebut.

1.4 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.4.1 Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian dilakukan di Kantor Perwakilan BPKP Provinsi Jambi.

1.4.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan mulai dari Juni 2016 sampai dengan November 2016.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disusun agar penulisan menjadi lebih terarah. Tulisan ini terdiri dari lima Bab yaitu Pendahuluan, Landasan Teori, Tinjauan Kajian Terdahulu, Pengembangan Hipotesis, Metode Penelitian, Analisis Data, Pembahasan Hasil Penelitian dan Kesimpulan Saran serta Keterbatasan.

Pada Bab I, dijelaskan mengenai latar belakang penelitian ini dilakukan. Setelah menjelaskan latar belakang, masalah dapat dirumuskan pada Subbab

Perumusan Masalah. Setelah masalah dirumuskan, kemudian dijelaskan mengenai tujuan penelitian. Setelah menjelaskan mengenai manfaat penelitian kemudian dijabarkan tujuan penelitian.

Pada Bab II, dijelaskan mengenai teori yang mendasari penelitian yang digunakan untuk membangun hipotesis. Hipotesis yang dibangun didukung oleh penelitian terdahulu. Teori yang mendasari penelitian, hipotesis yang dibangun serta hasil penelitian terdahulu dijelaskan pada Bab II yaitu; landasan teori, tinjauan kajian terdahulu dan pengembangan hipotesis.

Bab III menjelaskan mengenai metodologi penelitian yang digunakan. Penjelasan pada bab iii diawali dengan penentuan responden dan teknik pengambilan sampel. Setelah sampel ditentukan maka kemudian ditetapkan metode pengumpulan data. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini dijelaskan lebih lanjut dalam operasionalisasi variabel yang menjelaskan mengenai indikator yang digunakan untuk mengukur setiap variabel. Selanjutnya penjelasan mengenai metode analisis data yang menjelaskan mengenai model analisis data yang digunakan serta pengujian yang digunakan maupun terhadap metode analisis data.

Pada Bab IV, disajikan mengenai hasil penelitian dan pembahasan. Pada bagian hasil analisis pengujian hipotesis dan menyatakan apakah hipotesis diterima atau ditolak. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan hasil pengujian hipotesis. Pada subbagian pembahasan ini, diuraikan secara lebih rinci mengenai berbagai hasil yang diterima atau ditolak dan memberikan berbagai argumen mengapa hipotesis diterima atau ditolak. Pembahasan ini menggunakan dasar berupa: landasan teoritis, tinjauan kajian terdahulu, kondisi lingkungan saat

penelitian dilakukan serta logika rasionalitas. Dan terakhir dijelaskan juga beberapa keterbatasan serta beberapa saran untuk kajian lanjut.

Bab V merupakan penutup yang berisi ringkasan hasil pembahasan penelitian yang sudah diuraikan pada bab terdahulu. Bab ini terdiri dari kesimpulan, keterbatasan penelitian, dan saran-saran untuk kajian lebih lanjut.

