

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Sejak dicanangkannya reformasi gelombang pertama, dimulai pada tahun 1998 - 2008, digambarkan sebagai sebuah transformasi total yaitu proses dekonstruksi dan rekonstruksi tatanan dasar kehidupan politik, sosial, hukum, dan ekonomi atau dengan kata lain gambaran demokratisasi. Reformasi gelombang kedua yang dimulai sejak tahun 2009 menurut Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada saat pidato kenegaraan tahun 2010 yang lalu bertujuan bukan untuk mengubah haluan, melainkan mempertegas haluan, bukan untuk memperlambat, melainkan justru memacu laju perubahan. Presiden juga mengatakan, demokrasi dan desentralisasi yang berkembang pesat harus dikawal, begitu pula upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih.(Koran Tempo, 18 Agustus 2010).

Dari pidato kenegaraan Presiden di atas yang menarik untuk dicermati adalah salah satu sasaran yang hendak dicapai dalam reformasi gelombang kedua adalah keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih tentunya dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN tersebut diperlukan peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang profesional sebagai mata dan telinga pimpinan. Namun kenyataannya peran APIP masih belum profesional yang membantu pimpinan di bidang pengawasan hal ini terbukti masih maraknya pejabat-pejabat baik pusat maupun daerah yang terjerat masalah korupsi.

Belum profesionalnya pengawasan yang dilakukan para pengawas di lingkungan APIP khususnya daerah, salah satu penyebabnya karena adanya 2 (dua) jabatan fungsional yang melaksanakan tugas pengawasan internal (internal auditor) yaitu auditor dan pengawas. Sebagaimana diketahui bahwa pegawai yang melakukan tugas sebagai internal auditor di lingkungan APIP khususnya di pemerintah daerah (Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota) adalah pejabat fungsional yaitu auditor dan pengawas yang masing-masing diatur dengan Peraturan Menteri (Permen) PAN dan RB No. PER/220/M.PAN/7/2008 tentang Jabatan Fungsional Auditor (JFA) dan Angka Kreditnya dan Permen.PAN dan RB No. 15/2009 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah (JF-P2UPD) dan Angka Kreditnya.

Hal ini dikuatkan dengan hasil pemeriksaan kinerja BPK-RI atas kinerja APIP tahun 2013 salah satu temuannya adalah tentang Penetapan JF-P2UPD oleh Kementerian PAN dan RB tidak cermat dan sebagai penyebab terhadap permasalahan ini adalah Kepala BKN memberikan pertimbangan teknis yang bersifat formalitas, Kementerian PAN dan RB kurang cermat dalam penetapan JF-P2UPD yang akibatnya Penetapan JF-P2UPD tidak memiliki dasar hukum; Profesionalisme APIP tidak tercapai; Efektifitas pengawasan tidak tercapai; dan Mutu hasil pengawasan yang dilakukan tidak terjamin (Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja BPK-RI atas Kinerja APIP Tahun 2013).

Dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi (RB) yang selanjutnya dijabarkan dalam peraturan Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara dan RB Nomor 20 Tahun 2010 tentang Program Percepatan RB yaitu melalui program percepatan di tingkat makro (kerangka regulasi nasional) dan di tingkat mikro (implementasi kebijakan RB nasional). Program percepatan di tingkat mikro terdapat 9 (sembilan) program percepatan yang salah satunya adalah penguatan di bidang pengawasan yang sasarannya adalah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN di masing-masing instansi dengan target program:

- (1) Meningkatnya kepatuhan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh masing-masing Kementerian /Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah (Pemda);
- (2) Meningkatnya efektivitas pengelola keuangan negara pada masing-masing K/L dan Pemda;
- (3) Meningkatnya status opini Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) terhadap pengelolaan keuangan negara pada masing-masing K/L dan Pemda;
- (4) Menurunnya tingkat penyalahgunaan wewenang pada masing-masing K/L dan Pemda.

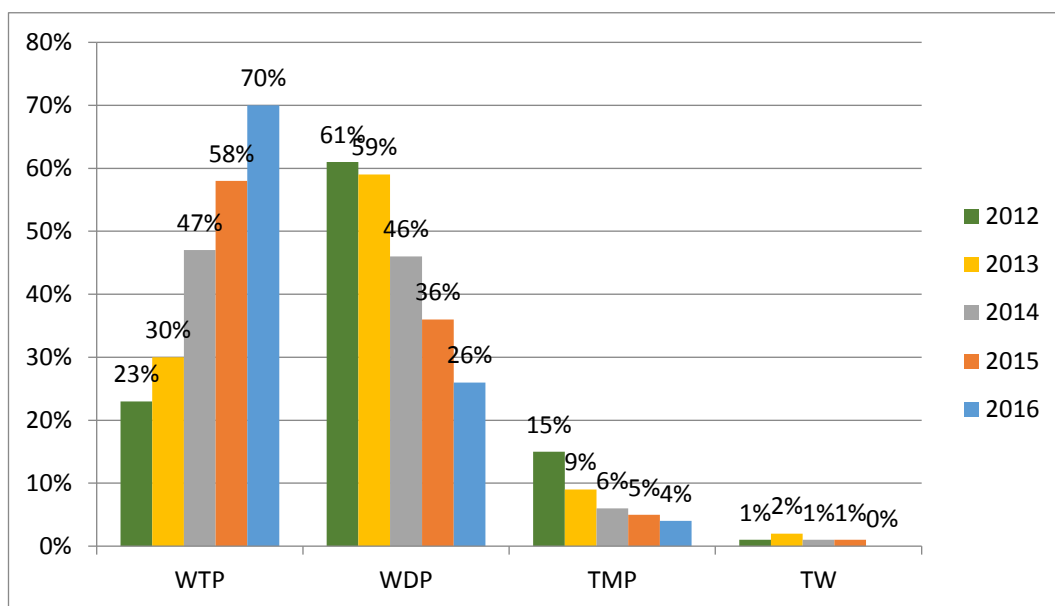
Dari empat target program penguatan di bidang pengawasan di atas dapat disarikan menjadi dua program dan kegiatan yaitu pertama, penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada masing-masing K/L dan Pemda dengan hasil yang diharapkan adanya peningkatan ketaatan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, serta kedua, peningkatan peran

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai *quality assurance* dan *consulting* dengan hasil yang diharapkan adalah adanya peningkatan kualitas pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara. Menurut Eko Prasajo (Koran Kompas, 28 Maret 2015 Kolom Opini: 7), perubahan sistem yang dilakukan untuk mencegah korupsi, salah satunya dengan memperkuat sistem pengawasan internal yang dilakukan APIP di setiap Kementerian, Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Penyelenggaraan sistem pengendalian intern (SPI) sebagai salah satu sistem deteksi awal (*early warning system*) atas terjadinya ketidak beresan atau penyimpangan atau kecurangan kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Deteksi awal ini tidak bisa berfungsi manakala instansi belum menyelenggarakan SPI sebagaimana standar yang telah ditetapkan. SPI yang lemah/tidak andal di suatu instansi, menurut hasil pemeriksaan BPK-RI atas laporan keuangan akan menghasilkan opini tidak memberi pendapat (TMP/*disclaimer*).

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI dalam 5 tahun terakhir (2012-2016), opini LKPD mengalami perbaikan. Selama periode tersebut, LKPD yang memperoleh opini WTP naik yaitu dari 23% menjadi 70%. Sedangkan LKPD yang memperoleh opini TMP menurun yaitu dari 15% menjadi 4%. Perkembangan opini selama 5 tahun terakhir dapat dilihat pada *Grafik 1.1*

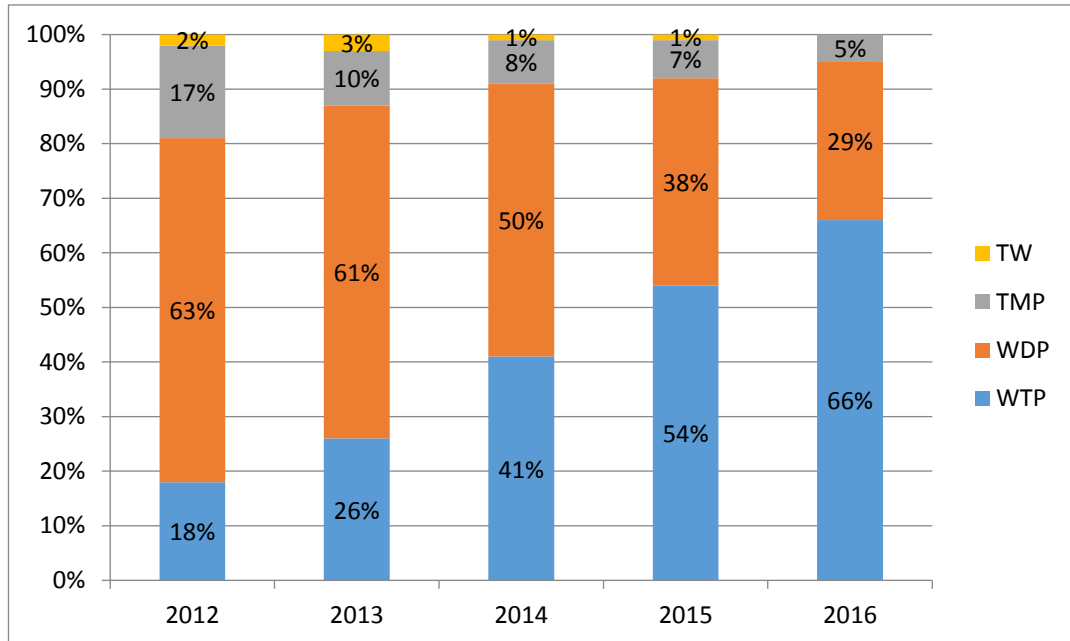
**Grafik 1.1 Perkembangan Opini LKPD tahun 2012-2016**



Sumber: IHPS I Tahun 2017

Berdasarkan tingkat pemerintahan, LKPD tahun 2016 terdiri atas 34 laporan keuangan pemerintah provinsi, 411 laporan keuangan pemerintah kabupaten, dan 92 laporan keuangan pemerintah kota. Perkembangan opini LKPD tahun 2012-2016 berdasarkan tingkat pemerintah daerah kabupaten dapat dilihat pada *Grafik 1.2*

**Grafik 1.2 Perkembangan Opini LKPD tahun 2012-2016 Berdasarkan Tingkat Pemerintah Daerah Kabupaten**



Sumber: IHPS I Tahun 2017

Dalam hasil Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I 2017, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan Wajar Dengan Pengecualian (WDP) memiliki sistem pengendalian intern yang memadai. Sedangkan LKPD yang mendapatkan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) dan Tidak Wajar (TW) memiliki sistem pengendalian intern yang kurang memadai.

Kenaikan opini pada LKPD dikarenakan pemda telah memperbaiki sistem pengendalian intern sehingga laporan keuangan disajikan sesuai dengan SAP. Namun hasil evaluasi BPK RI tahun 2017 terdapat kelemahan atas sistem pengendalian intern. Berdasarkan IHPS tahun 2017 atas 537 LKPD mengungkapkan 6.053 kelemahan sistem pengendalian intern yang meliputi 2.156

permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 2.657 permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan 1.240 permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern.

Kelemahan sistem pengendalian intern yang pada umumnya dalam kaitan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja tersebut salah satunya disebabkan kurang profesionalnya satuan pengawas intern (Inspektorat) dalam melaksanakan pekerjaannya.

Auditor dan pengawas sebagai internal auditor masih belum berfungsi sebagai *quality assurance*, *consulting* dan *catalist* bagi instansinya yang seharusnya auditor dan pengawas harus bertindak profesional dalam segala hal, agar internal auditor tidak dipandang negatif oleh masyarakat maupun oleh obyek yang diperiksa (auditee) terutama berkaitan dengan moral baik yang menyangkut tentang tingkah laku dan tabiatnya.

Auditor dan pengawas mempunyai tanggungjawab utama untuk menentukan apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan manajemen puncak telah dipatuhi, menentukan baik atau tidaknya penjagaan terhadap kekayaan organisasi, menentukan efisiensi dan efektifitas prosedur kegiatan organisasi, serta menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai bagian organisasi. Agar APIP dapat berfungsi sebagai penjamin kualitas (*quality assurance*), konsultan (*consulting*) dan katalisator/ agen perubahan (*catalyst*) bagi induk organisasinya (pemerintah daerah) diperlukan dukungan SDM yaitu auditor dan pengawas (P2UPD) yang profesional. (Edy Sudaryanto, Jurnal Pendayagunaan

Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Kelas Dunia Edisi V Tahun V 2015).

Selanjutnya, apabila kita cermati kembali penelitian-penelitian empiris yang pernah dibuat oleh para peneliti kinerja individu/pegawai, maka banyak ditemukan penelitian dengan paradigma memposisikan budaya organisasi (*organization culture*), kepemimpinan (*leadership style*), kepribadian (*personality*), dan kepuasan kerja (*job satisfaction*) sebagai anteseden kinerja individu/pegawai (*performance*). Bahkan model integratif perilaku organisasi menurut Colquitt, Lepine, Wesson (2009, hlm. 8), terkait dengan kinerja sebagai variabel terikat, maka banyak variabel yang dapat mempengaruhinya yaitu variabel mekanisme organisasi (*organizational mechanisms*) yang meliputi budaya organisasi (*organization culture*) dan struktur organisasi (*organization structure*); variabel mekanisme kelompok (*group mechanisms*) yang terdiri dari gaya, kuat dan pengaruh kepemimpinan serta proses dan karakteristik tim; variabel karakteristik individu (*individual characteristics*) berupa kepribadian, nilai budaya dan kemampuan, melalui mekanisme individu (*individual mechanisms*) yang terdiri dari kepuasan kerja, tekanan, motivasi, kepercayaan, etika, keadilan, dan pengambilan keputusan.

Dari hasil pengamatan di lapangan dengan PP No. 16 Tahun 1994 legalisasi keahlian dan kewenangan penanganan jabatan fungsional auditor dan pengawas (P2UPD) ditetapkan dalam bentuk sertifikat, kenyataan yang ada baru jabatan fungsional auditor yang melakukan sertifikasi dalam menentukan jenjang keahlian maupun peran sedang untuk pengawas (P2UPD) belum dilakukan dan bahkan sejak



ditetapkan jabatan fungsional pengawas (P2UPD) dengan Peraturan Menteri PAN No. 15 Tahun 2009 sampai saat ini pengangkatan jabatan fungsional tersebut baru melalui impassing (perpindahan dari jabatan struktural ke jabatan fungsional) dan belum melalui jalur pembentukan. Dengan adanya dua jabatan fungsional dalam satu institusi inspektorat tanpa pengaturan yang jelas tentang persyaratan jenjang jabatan fungsional misalnya yang boleh menjadi ketua tim dan jenjang di atasnya (pengendali teknis dan pengendali mutu) serta pengaturan tugas/pekerjaan yang dilakukan oleh kedua jabatan fungsional tersebut hal ini akan menimbulkan permasalahan di lapangan karena secara kodrati auditor dan pengawas (P2UPD) sebagai manusia pasti mencari yang menguntungkan bagi diri pribadinya baik dilihat dari kemudahan untuk naik pangkat, memperoleh angka kredit maupun angka tunainya (tunjangan fungsional). Jadi tidak heran di beberapa APIP daerah terjadi perpindahan dari jabatan fungsional yang satu ke jabatan fungsional yang lain dan ini sangat mengganggu kinerja APIP (Edy Sudaryanto, Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Kelas Dunia Edisi V Tahun V 2015).

Keberadaan dua jabatan fungsional yang menjalankan tugas pengawasan yang hampir sama dalam satu institusi (inspektorat) hal ini akan mempengaruhi kinerja auditor dan pengawas secara individu dalam menjalankan tugas pekerjaan yang diembannya yang tentunya akan berdampak pada kinerja organisasi Inspektorat.

Dari permasalahan di atas, penelitian ini difokuskan apakah dengan keberadaan dua jabatan fungsional yaitu auditor dan pengawas yang menjalankan tugasnya hampir sama dalam satu intitusi/lembaga dilihat dari budaya organisasi, kepemimpinan, kepribadian dan kepuasan kerja akan mempengaruhi kinerja para auditor/pengawas sebagaimana model yang dikembangkan oleh Colquitt, Lepine, Wesson. .

## 1.2 Rumusan Masalah

Mengikuti kerangka teori yang dikemukakan oleh Colquitt, Lepine, dan Wesson (2009:8) di atas, kinerja (*performance*) yang merupakan bagian dari hasil individu dipengaruhi oleh mekanisme organisasi, mekanisme kelompok, karakteristik individu dan mekanisme individu. Karena banyaknya variabel yang berada dalam kerangka teori tersebut, maka dalam penelitian ini variabel dibatasi pada: mekanisme organisasi adalah variabel budaya organisasi (*organization culture*), mekanisme kelompok adalah kepemimpinan (*leadership*), karakteristik individu adalah kepribadian (*personality*), dan mekanisme individu adalah kepuasan kerja (*job satisfaction*).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kuat lemahnya budaya organisasi, efektivitas kepemimpinan, keunggulan kepribadian, tinggi rendahnya kepuasan kerja dan tinggi rendahnya kinerja auditor dan pengawas yang ada di Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se Jawa Barat dengan adanya dua jabatan fungsional auditor

dan pengawas serta memperhatikan model yang dikembangkan oleh Colquitt, Lepine, Wesson?

2. Apakah terdapat pengaruh langsung kuat lemahnya budaya organisasi dan efektivitas kepemimpinan terhadap tingkat keunggulan kepribadian auditor dan pengawas di Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se Jawa Barat?
3. Apakah terdapat pengaruh langsung kuat lemahnya budaya organisasi, efektivitas kepemimpinan dan keunggulan kepribadian terhadap tinggi rendahnya kepuasan kerja auditor dan pengawas di Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se Jawa Barat?
4. Apakah terdapat pengaruh langsung kuat lemahnya budaya organisasi, efektivitas kepemimpinan, keunggulan kepribadian dan tinggi rendahnya kepuasan kerja terhadap tinggi rendahnya kinerja auditor dan pengawas di Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se Jawa Barat?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data empirik, fakta dan informasi yang sah (*valid*) dan benar serta dapat di percaya (*reliable*) tentang pengaruh budaya organisasi, kepemimpinan, kepribadian, dan kepuasan kerja terhadap kinerja auditor dan pengawas pada Kantor Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se-Jawa Barat. Selanjutnya tujuan penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Mengetahui kuat lemahnya budaya organisasi, efektivitas kepemimpinan, keunggulan kepribadian, tinggi rendahnya kepuasan kerja dan tinggi rendahnya kinerja auditor dan pengawas yang ada di Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se Jawa Barat dengan adanya dua jabatan fungsional auditor dan pengawas serta memperhatikan model yang dikembangkan oleh Colquitt, Lepine, Wesson.
2. Mengetahui pengaruh langsung kuat lemahnya budaya organisasi dan efektivitas kepemimpinan terhadap tingkat keunggulan kepribadian auditor dan pengawas di Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se Jawa Barat.
3. Mengetahui pengaruh langsung kuat lemahnya budaya organisasi, efektivitas kepemimpinan dan keunggulan kepribadian terhadap tinggi rendahnya kepuasan kerja auditor dan pengawas di Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se Jawa Barat.
4. Mengetahui pengaruh langsung kuat lemahnya budaya organisasi, efektivitas kepemimpinan, keunggulan kepribadian dan tinggi rendahnya kepuasan kerja terhadap tinggi rendahnya kinerja auditor dan pengawas di Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota Se Jawa Barat

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1 Kegunaan Akademik (Teoritik)**

Kegunaan penelitian ini secara akademik (teoritik) diharapkan mampu memberikan bagi pengembangan teori yang berkaitan dengan budaya

organisasi, kepemimpinan, kepribadian, kepuasan kerja, dan kinerja auditor dan pengawas. Selain itu diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi kepastakaan Universtias Pendidikan Indonesia (UPI) dan bagi kalangan penulis lainnya yang tertarik dalam bidang ini.

#### **1.4.2 Kegunaan Praktis (Empirik)**

Adapun kegunaan penelitian ini secara praktis (empirik):

- (1) Bagi auditor dan pengawas (P2UPD), bahwa budaya organisasi yang tumbuh dan berkembang di lingkungan Inspektorat, kepemimpinan seorang pemimpin sebagai atasan auditor dan pengawas, kepribadian auditor dan pengawas, dan kepuasan kerja auditor dan pengawas mempunyai pengaruh terhadap kinerja auditor dan pengawas dan tentunya juga akan berpengaruh terhadap kinerja organisasi/Inspektorat.
- (2) Di lingkungan Inspektorat Daerah, dengan adanya 2 (dua) jabatan fungsional yaitu auditor dan pengawas yang berada dalam satu instansi yang tugas pokoknya hampir sama akan mempengaruhi kinerjanya dan untuk itu diharapkan Inspektorat Daerah perlu mengusulkan penyempurnaan kebijakan kedua jabatan fungsional ke Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PANRB) agar tidak menimbulkan multi tafsir dan kerancuan di lapangan.
- (3) Intansi Pemerintah Daerah sebagai organisasi induk dari Inspektorat agar mendorong Inspektorat untuk bekerja secara profesional yang mampu

berperan sebagai *quality assurance*, *consulting* dan *catalyst* atau dengan kata lain Inspektorat berperan sebagai mata dan telinga Kepala Daerah.

- (4) Instansi pembina jabatan fungsional yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai instansi pembina jabatan fungsional auditor dan Kementerian Dalam Negeri khususnya Badan Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Dalam Negeri sebagai instansi pembina jabatan fungsional P2UPD untuk melakukan pendataan secara komprehensif tentang jumlah, jenjang jabatan, sertifikasi dan lain-lain secara akurat sebagai database untuk pengembangan karir para auditor dan pengawas melalui program pelatihan dan sertifikasi.
- (5) Kementerian PANRB, sebagai perumus kebijakan jabatan fungsional untuk segera mengevaluasi kebijakan atau melakukan revisi kebijakan yang menyangkut auditor dan pengawas (P2UPD) yaitu dengan terlebih meminta masukan dari Inspektorat Daerah atau melakukan evaluasi langsung di lapangan agar kebijakan yang telah ditetapkan tidak menimbulkan kerancuan di lapangan.