

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi pengelolaan keuangan Negara ditandai dengan terbitnya paket undang-undang keuangan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Era reformasi merupakan era integritas, transparansi dan akuntabilitas yang diwujudkan dalam penerapan Reformasi Birokrasi di lingkungan pemerintahan. Reformasi birokrasi merupakan perubahan besar dalam paradigma tata kelola pemerintahan Indonesia¹. Reformasi birokrasi merupakan tanggung jawab dari masing-masing Kementerian/Lembaga.

Selain itu, reformasi birokrasi juga bermakna sebagai sebuah pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan abad ke-21. Reformasi birokrasi berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih (*overlapping*) antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu, reformasi birokrasi

¹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025

pun perlu menata ulang proses birokrasi dari tingkat (*level*) tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistik, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada (*out of the box thinking*), perubahan paradigma (*a new paradigm shift*), dan dengan upaya luar biasa (*business not as usual*). Oleh karena itu, reformasi birokrasi nasional perlu merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru².

Reformasi Birokrasi yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga seyogyanya sejalan dengan pengawasan dan pemeriksaan yang dilaksanakan baik oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) maupun auditor eksternal pemerintah. APIP merupakan auditor intern pemerintah yang terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal di Kementerian/Lembaga, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Sedangkan auditor eksternal pemerintah adalah Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) sesuai Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

BPKP laksana inspektorat pemerintah yang mengawasi program dan kegiatan bersifat lintas sektoral yang melibatkan antar Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah (Pemda), kegiatan kebendaharaan umum negara

² *ibid*

berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.³

BPKP sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) mempunyai peran yang strategis dalam mengawal dan mengawasi reformasi birokrasi. Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 3 tahun 2013, BPKP mempunyai tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, di dalam peraturan yang sama juga dijelaskan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, BPKP menyelenggarakan fungsi: a. pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan; b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan; c. koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP; d. pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan, dan e. penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) menegaskan bahwa BPKP adalah APIP yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden (pasal 1 ayat 4). Selanjutnya, dalam pasal 48 ayat 2, disebutkan bahwa BPKP dan APIP yang lain berwenang untuk melaksanakan penugasan pengawasan intern berupa audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.

Peran BPKP diperkuat dengan terbitnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Perpres tersebut menyebutkan bahwa BPKP berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional. Tugas tersebut dijabarkan dalam fungsi, antara lain: a. perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional, b. pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya, c. pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah, dan d. pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/kebijakan pemerintah yang strategis.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas dapat diambil simpulan bahwa audit merupakan salah satu kegiatan utama BPKP dalam pengawasan keuangan Negara. Audit yang dilaksanakan oleh BPKP dapat berupa audit operasional, audit kinerja maupun audit keuangan. Standar audit

yang digunakan adalah Standar Audit Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (SA-APIP) dan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI).

Dalam pelaksanaan auditnya, BPKP dituntut untuk selalu menjaga dan meningkatkan kualitas auditnya. Adanya tuntutan hukum terhadap hasil audit BPKP maupun permintaan pemberian keterangan ahli dalam pengadilan oleh Kejaksaan RI merupakan salah satu alasan pokok BPKP untuk selalu menjaga kualitas auditnya. Pada tahun 2013, Indosat M2 menuntut BPKP terkait hasil audit perihal penggunaan frekuensi 2,1 Ghz yang merugikan Negara Rp 1,3 triliun.⁴ Kemudian, pada tahun 2014, mantan Direktur PDAM Tirtanadi Sumatera Utara menuntut BPKP Perwakilan Sumatera Utara, Polda Sumatera Utara dan Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara karena dinilai melakukan perbuatan melawan hukum yang didasari Laporan Hasil Audit BPKP Nomor: SR-77/PW02/5/2013 tentang penghitungan kerugian keuangan negara atas tindak pidana korupsi pada kegiatan penagihan rekening air PDAM Sumatera Utara tahun anggaran 2012.⁵

Pada pasal 55 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP dijelaskan bahwa untuk menjaga mutu hasil audit aparat pengawasan intern pemerintah, secara berkala dilaksanakan telaahan sejawat/*Peer Review*. Telaahan sejawat adalah kegiatan yang dilaksanakan unit pengawas yang ditunjuk guna mendapatkan keyakinan bahwa pelaksanaan kegiatan audit telah sesuai dengan standar audit. Namun demikian, telaahan sejawat ini belum dilaksanakan terhadap seluruh hasil audit yang dilaksanakan oleh BPKP.

⁴ <http://inet.detik.com/read/2013/01/15/202940/2143142/328/komisi-i-dukung-indosat-tuntut-bpkp>

⁵ <http://sumutpos.co/2014/07/82286/azzam-tuntut-gaji>

Ardini (2010) menyatakan bahwa kualitas audit yang dilaksanakan oleh auditor dipengaruhi oleh akuntabilitas (tanggung jawab) dari seorang auditor untuk menyelesaikan penugasannya. Dalam penelitian lain dipaparkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas audit antara lain kompetensi dan independensi (Alim, Hapsari dan Purwanti, 2007), masa penugasan audit dan regulasi audit (Wibowo dan Rossieta, 2011), latar belakang pendidikan, kecakapan profesional, pendidikan berkelanjutan (Setyaningrum, 2012), kompleksitas audit, tekanan alokasi waktu dan kepuasan kerja (Wijaya, 2014), dan moral *reasoning*, religiusitas, independensi, dan skeptisisme profesional (Hastuti, 2014).

Penulis meneliti bahwa sebagian besar penelitian yang dilakukan sebelumnya terhadap kualitas audit lebih kepada faktor kualitas auditor yang telah banyak diketahui (kompetensi, independensi, latar belakang pendidikan, kecakapan profesional, pendidikan berkelanjutan dan kepuasan kerja) dan regulasi serta ruang lingkup audit (masa penugasan audit, regulasi audit, kompleksitas audit, tekanan alokasi waktu). Masih sangat sedikit penelitian yang meneliti variabel yang berkenaan dengan aspek psikologis auditor atau perasaan auditor ketika melaksanakan penugasan audit.

Psikologi secara etimologi merupakan ilmu yang mempelajari mengenai jiwa atau perasaan manusia, baik mengenai macam-macam gejalanya, proses maupun latar belakangnya (Badjuri, 2008). Sedangkan menurut Wikipedia Psikologi adalah sebuah bidang ilmu pengetahuan dan ilmu terapan yang

mempelajari mengenai perilaku dan fungsi mental manusia secara ilmiah⁶. Sedangkan aspek psikologis adalah hal-hal yang berkenaan psikologi atau objek dari ilmu psikologi itu sendiri, yaitu yang bersifat kejiwaan, perasaan, perilaku, maupun fungsi mental manusia.⁷

Berdasarkan hasil penelitian yang disampaikan sebelumnya, faktor-faktor terkait dengan psikologis auditor yang berpengaruh terhadap kualitas audit adalah kepuasan kerja (Wijaya, 2014) dan religiusitas (Hastuti, 2014). Suasana psikologis dari auditor merupakan jiwa atau perasaan auditor pada saat melaksanakan penugasan audit. Penulis merasa perlu untuk meneliti kembali kualitas audit yang disandarkan lebih kepada psikologis auditor itu sendiri, yaitu religiusitas dan kepuasan kerja. Kemudian ditambah dengan variabel baru, yaitu kepuasan keluarga.

Di Indonesia yang terkenal dengan adat ketimuran dan taat beragama, aspek religiusitas auditor menarik untuk diteliti. Sisi religiusitas seseorang berpengaruh terhadap prestasi kerja, keterlibatan kerja, komitmen organisasi, kepuasan kerja dan produktivitasnya (Fauzan dan Setiawati, 2005 dan Samsari, 2004). Religiusitas menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai karena bekerja adalah salah satu ibadah yang berpahala. Dalam hal ini, kinerja auditor dinilai dengan kualitas audit yang dihasilkannya. Maka dari itu, penulis merasa perlu untuk meneliti keterkaitan dan pengaruh religiusitas terhadap kualitas audit.

⁶ <http://id.wikipedia.org/wiki/Psikologi>

⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia offline versi 1.3

Kepuasan kerja auditor merupakan perasaan yang dialami seorang auditor di mana apa yang diharapkan dalam bekerja telah terpenuhi atau bahkan diterima melebihi apa yang diharapkan (Koesmono, 2005). Kepuasan kerja ini bersifat abstrak dan berkenaan dengan psikologis auditor. Kepuasan kerja auditor ini perlu untuk diteliti karena auditor adalah ujung tombak dari penugasan audit. Sudah selayaknya dia merasa tenang dan puas dalam bekerja. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa banyak auditor di lingkungan BPKP yang mengundurkan diri dari PNS karena kekurangpuasannya terhadap kantor tempat dia bekerja. Ketidakpuasan ini di antaranya disebabkan antara lain oleh mutasi/penempatan pegawai yang tidak diinginkan serta gaji dan tunjangan yang dirasa masih kurang. Maka dapat disimpulkan bahwa aspek kepuasan kerja di BPKP merupakan hal yang penting yang patut untuk diteliti keterkaitan dan pengaruhnya terhadap kualitas audit.

Kepuasan keluarga merupakan variabel baru yang dikaitkan dengan kualitas audit. Berdasarkan wawancara dan pengamatan penulis, di lingkungan BPKP terdapat banyak pasangan suami istri yang kedua-duanya adalah auditor. Baik auditor di BPKP maupun auditor di Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI). Penulis mengamati bahwa bagi seorang auditor dinas keluar kota adalah suatu keniscayaan, tidak terkecuali untuk para istri yang berprofesi sebagai auditor. Bagi pasangan suami-istri auditor tentunya ada tantangan tersendiri, jika keduanya harus berangkat keluar kota bersamaan. Adanya tekanan keluarga, konflik pekerjaan keluarga dan keterlibatan keluarga menjadikan variabel kepuasan keluarga ini menjadi menarik untuk diteliti.

Perbedaan penelitian yang penulis laksanakan dengan penelitian yang ada sebelumnya adalah terkait variabel yang diteliti dan *locus* penelitian. Penelitian Wijaya (2014) yang memasukkan variabel kepuasan kerja merupakan studi pada BPKP Pusat, sedangkan pada penelitian ini, penulis membatasi pada salah satu eselon satu di BPKP, yaitu Deputy Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Politik, Hukum, Keamanan, Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Deputi PIP Bidang Polhukam PMK).

Penelitian Hastuti (2014) yang memasukkan religiusitas merupakan studi pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sedangkan penelitian ini dilaksanakan di Deputy PIP Bidang Polhukam PMK pada BPKP. Sedangkan, variabel kepuasan keluarga merupakan variabel baru yang dikaitkan dengan kualitas audit. Menurut Frone dan Cooper (1994) dalam Achmad Sudiro (2012) menyatakan bahwa kepuasan kerja dan kepuasan keluarga saling mempengaruhi satu sama lain (pengaruh timbal balik).

Berdasarkan hal tersebut, penulis melaksanakan penelitian dengan judul **“ANALISIS PENGARUH RELIGIUSITAS, KEPUASAN KELUARGA, DAN KEPUASAN KERJA TERHADAP KUALITAS AUDIT (STUDI PADA DEPUTI PENGAWASAN INSTANSI PEMERINTAH BIDANG POLITIK, HUKUM, KEAMANAN, PEMBANGUNAN MANUSIA DAN KEBUDAYAAN, BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN)”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis mengidentifikasi masalah yang akan diteliti dan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Adanya tuntutan hukum yang mempertanyakan kualitas audit BPKP merupakan risiko yang harus dimitigasi oleh BPKP. Maka, kualitas audit merupakan hal utama yang harus selalu dijaga oleh BPKP dan Deputi PIP Bidang Polhukam PMK;
2. Religiusitas menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai karena bekerja adalah salah satu ibadah yang berpahala (Fauzan dan Setiawati, 2005 dan Samsari, 2004). Permasalahannya adalah sisi religiusitas belum dijadikan sebagai perhatian utama dalam menjaga dan meningkatkan kualitas audit di Deputi PIP Bidang Polhukam.
3. Adanya ketidakpuasan kerja di BPKP yang disebabkan antara lain oleh mutasi/penempatan pegawai yang tidak diinginkan serta gaji dan tunjangan yang dirasa masih kurang, sehingga mengakibatkan banyaknya pengunduran diri dari seorang auditor;
4. Adanya tekanan keluarga, konflik pekerjaan keluarga dan keterlibatan keluarga dalam keluarga auditor, terutama untuk keluarga yang suami-istri adalah auditor, mempengaruhi kepuasan keluarga;
5. Telaahan sejawat/*peer review* sebagai cara untuk menjaga mutu audit belum dilaksanakan secara menyeluruh terhadap hasil audit di Deputi PIP Bidang Polhukam PMK.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, peneliti membatasi masalah sebagai berikut:

1. Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi kualitas audit yang belum teridentifikasi dan diteliti pada BPKP. Maka, untuk menjaga kualitas penelitian ini, penulis membatasi pada tiga variabel, yaitu religiusitas, kepuasan keluarga dan kepuasan kerja;
2. BPKP merupakan organisasi besar yang kantornya tersebar di seluruh Indonesia. Maka, untuk menjaga kualitas penelitian ini, penulis membatasi hanya pada salah satu eselon satu pada BPKP, yaitu Deputi Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Politik, Hukum, Keamanan, Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Deputi PIP Bidang Polhukam PMK).

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diungkapkan penulis di atas maka penulis merumuskan masalah yang ada antara lain:

1. Apakah terdapat pengaruh religiusitas terhadap kualitas audit yang dilaksanakan oleh Deputi PIP Bidang Polhukam PMK?
2. Apakah terdapat pengaruh kepuasan keluarga terhadap kualitas audit yang dilaksanakan oleh Deputi PIP Bidang Polhukam PMK?
3. Apakah terdapat pengaruh kepuasan kerja terhadap kualitas audit yang dilaksanakan oleh Deputi PIP Bidang Polhukam PMK?

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis diharapkan dapat memberikan kegunaan kepada berbagai pihak antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan khazanah keilmuan, wawasan dan pemahanan terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas audit terutama yang fokus terhadap psikologis auditor.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Objek Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk mendapatkan faktor-faktor yang berhubungan secara signifikan terhadap kualitas audit pada BPKP khususnya Deputi PIP Bidang Polhukam PMK. Diharapkan kepada BPKP khususnya Deputi PIP Bidang Polhukam PMK agar dapat meningkatkan kualitas auditnya dengan memperhatikan faktor psikologis auditor seperti yang penulis teliti.

b. Bagi Objek Audit

Meningkatnya kualitas audit BPKP menjadikan laporan hasil auditnya lebih berkualitas sehingga memberikan manfaat yang lebih bagi masyarakat, bangsa dan Negara.