

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang transparan, akuntabel, efektif dan efisien, pimpinan instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah wajib melakukan pengendalian atas kegiatan pemerintahan. Pengendalian atas kegiatan pemerintahan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

SPIP memiliki lima unsur yang saling menyokong satu sama lain untuk memberikan keyakinan yang memadai atas pencapaian tujuan, memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko, serta mampu memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah. Tanggung jawab untuk melaksanakan SPIP dalam setiap aliran nadi urusan pemerintahan di Indonesia diemban oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Dalam kapasitasnya sebagai penanggung jawab lancarnya pelaksanaan SPIP di pemerintah pusat maupun daerah di Indonesia, APIP diharapkan berperan secara efektif dalam memberikan layanan penjaminan (*assurance*) dan pemberian saran (*advisory services*) sebagaimana diamanahkan dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008. Untuk dapat memberikan nilai tambah bagi organisasinya, APIP dengan tingkat keyakinan yang memadai, memberikan penilaian independen dan obyektif terhadap efektivitas operasi dari proses tata kelola instansi pemerintah di lingkungan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dimana APIP bernaung.

Pada dasarnya setiap APIP memiliki tujuan yang sama yaitu membantu Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah di lingkungannya dalam mencapai

tujuannya dengan melakukan kegiatan penjaminan (*assurance*) dan pemberian saran (*advice*) secara independen dan obyektif terhadap efektivitas manajemen risiko, kecukupan pengendalian dan efektivitas tata kelola organisasinya.

Namun, perbedaan pendekatan dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan dapat terjadi di lingkungan APIP itu sendiri, terlebih dengan adanya perbedaan kapasitas dan kapabilitas di antara APIP di Indonesia sebagaimana yang ditunjukkan dari hasil pemetaan leveling APIP yang dilakukan oleh Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Auditor (Pusbin JFA) BPKP yang mengacu pada *Internal Audit Capability Model (IACM)* pada tahun 2010. Dari hasil pemetaan terhadap sejumlah responden pemetaan yang terpilih atau sekitar 60 (enam puluh) % dari total APIP di seluruh Indonesia diketahui bahwa sebagian besar atau 93 % APIP yang disurvei masih berada pada level 1 dan hanya sebagian kecil atau 7 % saja yang berada di level 2 dari lima level yang dijadikan acuan (BPKP, 2010). Level kapabilitas ini secara tidak langsung dapat memberikan gambaran mengenai tingkat efektivitas tata kelola suatu APIP karena salah satu kriteria dari suatu tata kelola yang baik (Widyananda, 2008) adalah adanya pengembangan kapasitas dan kapabilitas organisasi. Oleh karena itu, APIP dalam kapasitasnya sebagai auditor internal pemerintah harus terus meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya untuk dapat memberikan penilaian independen dan obyektif atas efektivitas operasi dari proses tata kelola organisasi guna memberi nilai tambah bagi organisasi. Peningkatan efektivitas APIP dapat mendorong efektivitas instansi pemerintah di lingkungan organisasi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (K/L/Pemda) tempat APIP bernaung yang pada gilirannya akan meningkatkan efektivitas tata kelola organisasi secara keseluruhan. APIP yang memiliki tingkat kapabilitas yang baik juga akan bersinergi dalam pencapaian *grand design* reformasi birokrasi di bidang pengawasan, yaitu penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, serta nepotisme.

Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut di atas dan dalam rangka pembinaan tata kelola APIP, BPKP memandang perlu untuk melakukan kegiatan *assessment* (evaluasi) terkait penerapan tata kelola APIP di Indonesia dengan mengacu kepada *Internal Audit Capability Model (IACM)* dan telah disesuaikan seperlunya yang mencakup elemen-elemen tata kelola secara menyeluruh dan keterkaitannya dengan pengelolaan risiko, dan pengendalian internal. *Assessment* (evaluasi) atas penerapan tata kelola APIP di Indonesia dengan mengacu kepada *Internal Audit Capability Model* yang mencakup penilaian terhadap **6 (enam) elemen audit internal** yaitu:

- a. Peran dan Layanan APIP (*Services And Role of Internal Auditing*)
- b. Pengelolaan SDM (*People Management*)
- c. Praktik Profesional (*Professional Practices*)
- d. Akuntabilitas dan Manajemen Kinerja (*Performance Management and Accountability*)
- e. Budaya dan Hubungan Organisasi (*Organizational Relationship and Culture*)
- f. Struktur Tata Kelola (*Governance Structures*)

Untuk dapat berperan efektif, APIP dituntut untuk memiliki kapabilitas yang memadai. Inspektorat Kota Padang Panjang sebagai APIP di Kota Padang Panjang belum dapat berperan sebagaimana amanat Peraturan Pemerintah tersebut. Hal tersebut dilihat dari masih adanya temuan kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan kepatuhan terhadap perundang-undangan yang didapat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Padang Panjang Tahun Anggaran 2014. Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Padang Panjang Tahun Anggaran 2014, BPK menemukan adanya kelemahan sistem pengendalian intern dalam penyusunan laporan keuangan, antara lain:

- a. Saldo Investasi Non-permanen sebesar Rp3,821,738,600.00 belum disajikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- b. Penatausahaan aset lainnya Tahun Anggaran 2014 pada Pemerintah Kota Padang Panjang Tidak Tertib.

Ardiyanto Nugroho (2013) mengatakan bahwa Kapabilitas APIP di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan masih berada pada level 1 (*initial*), hal ini cukup disesalkan melihat kapabilitas APIP suatu instansi setingkat kementerian pada tahun 2013 masih berada pada level yang paling bawah. Sedangkan Yudhi Setiawan (2015) melakukan evaluasi kapabilitas audit internal pada Inspektorat Kota Palembang dan menyimpulkan bahwa Level kapabilitas audit internal Inspektorat berada pada level 2 (*infrastructure*) dengan catatan.

Berdasarkan temuan-temuan di atas, dapat dilihat bahwa Inspektorat mulai dari tingkat Pemerintah Daerah hingga Kementerian masih belum efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Inspektorat juga belum pernah menilai tingkat kapabilitas serta area mana saja yang belum optimal dilaksanakan dan harus ditingkatkan. Oleh karena itu perlu dikaji lebih lanjut elemen audit internal manakah yang telah dipenuhi Inspektorat dan elemen mana yang masih menjadi kelemahan, sehingga pemetaan tersebut dapat membantu Inspektorat meningkatkan kapabilitas audit internal serta mampu berperan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya di lingkungan Pemerintahan.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul:

“ANALISIS KAPABILITAS APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (APIP) BERDASARKAN STANDAR IA-CM PADA PEMERINTAH KOTA PADANG PANJANG”

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dirumuskan masalah penelitian yaitu, elemen audit internal manakah yang belum optimal dilaksanakan oleh Inspektorat Kota Padang Panjang dan upaya apakah yang dapat dilakukan Inspektorat Kota Padang Panjang untuk mengoptimalkan elemen audit internal tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui elemen audit internal mana saja yang belum optimal dilaksanakan oleh Inspektorat Kota Padang Panjang dan mengidentifikasi upaya apa saja yang dapat dilakukan Inspektorat Kota Padang Panjang untuk mengoptimalkan elemen audit internal tersebut dalam rangka meningkatkan kapabilitas dan menciptakan efektivitas pengawasan.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai referensi bagi pimpinan dan pihak yang berkepentingan di Inspektorat Kota Padang Panjang untuk melakukan penilaian secara mandiri (*self assessment*) pada tahun berikutnya dan menjadi saran perbaikan guna mendukung efektivitas pengawasan intern.
2. Bagi dunia penelitian, diharapkan dapat menambah referensi dan pengetahuan tentang pentingnya melakukan penilaian sebagai dasar untuk peningkatan efektifitas peran APIP.
3. Bagi penulis sendiri, untuk menambah pengetahuan dalam melakukan penilaian kapabilitas APIP.

1.5 Sistematika Penulisan

Skripsi ini direncanakan akan terdiri dari lima bab. Bab I berisi gambaran umum yang mencakup latar belakang penelitian, rumusan permasalahan, ruang lingkup

penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan. Bab II berisi landasan teori yang relevan dengan penelitian. Kerangka teori berfokus pada audit internal serta kapabilitasnya, elemen-elemen audit internal, *key process area* (KPA) yang digunakan dalam pendekatan IA-CM serta uraian penelitian sebelumnya yang dijadikan acuan dalam penelitian ini. Bab III berisi metodologi penelitian yang terdiri dari Panjang. Bab IV berisi deskripsi gambaran umum objek penelitian yang terdiri dari gambaran umum Kota Padang Panjang, gambaran umum Inspektorat Kota Padang Panjang serta kondisi kapabilitas Inspektorat Kota Padang Panjang. Bab ini juga menjelaskan hasil evaluasi kapabilitas audit internal Kota Padang Panjang yang didapatkan berdasarkan hasil kuesioner serta validasi berupa wawancara. Pada Bab V, peneliti mengambil simpulan berdasarkan hasil pembahasan pada Bab sebelumnya, serta mencoba memberikan saran-saran perbaikan yang dipandang perlu bagi pimpinan Inspektorat Kota Padang Panjang.

