

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dari pola sentralisasi menjadi pola desentralisasi membawa konsekuensi terhadap makin besarnya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara otonomi. Otonomi daerah dengan azas desentralisasi yaitu memberi kewenangan dan kesempatan yang luas kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Kewenangan yang luas yang dimiliki oleh pemerintahan daerah membutuhkan pengawasan, karena tanpa pengawasan akan memberikan peluang terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh aparat pemerintah.

Tuntutan pelaksanaan akuntabilitas sektor publik dan terwujudnya *Good Governance* dalam dua dasawarsa terakhir ini semakin meningkat. Maka dari itu diperlukannya akuntabilitas yang transparansi dan pemberian informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

*Good Governance* menurut *World Bank* yang dikutip oleh Mardiasmo (2005) adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, demi penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara

politik maupun administratif dan menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Menurut Mardiasmo (2005), terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*Good Governance*), yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. Pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak diluar eksekutif yaitu masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif yang menjamin bahwa sistem dan kebijakan manajemen sudah dilaksanakan dengan baik sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Sedangkan pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa hasil kinerja pemerintah, apakah sudah sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Salah satu unit yang melakukan audit/pemeriksaan terhadap pemerintah daerah adalah Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota. Menurut Falah (2005), Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan Kepala Daerah, sehingga dalam tugasnya Inspektorat sama dengan internal auditor. Seperti yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2005), internal auditor yaitu audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang merupakan bagian dari organisasi yang diawasi, termasuk Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota dan menurut Boynton (dikutip Rohman 2007), fungsi dari internal auditor yaitu melaksanakan pemeriksaan intern yang independen dalam suatu organisasi, untuk menguji dan mengevaluasi kegiatan organisasi yang

dilakukan. Selain itu juga, auditor internal diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam rangka peningkatan kinerja organisasi. Dengan demikian auditor internal pemerintah daerah memegang peranan yang sangat penting untuk proses terciptanya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan di daerah.

Dalam Pasal 4, Pemendagri No. 64 Tahun 2007, dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas pengawasan urusan pemerintahan, Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota mempunyai fungsi: pertama, merencanakan program pengawasan; kedua, merumuskan kebijakan dan memfasilitasi pengawasan; dan ketiga, melakukan pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan memberikan penilaian terhadap tugas pengawasan, sedangkan tugas pokok dari Inspektorat yaitu: yang pertama, merumuskan kebijaksanaan teknis di bidang pengawasan; kedua, menyusun rencana dan program dibidang pengawasan; ketiga, melaksanakan pengendalian teknis operasional pengawasan; dan keempat melaksanakan koordinasi pengawasan serta memantau tindak lanjut hasil pengawasan.

Auditor Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugas, fungsi dan perannya dengan baik dituntut untuk mempunyai hasil audit yang berkualitas. Kualitas audit menurut *Government Accountability Office (GAO)*, yang dikutip oleh Lowenshon et al (2005) yaitu ketaatan terhadap standar profesi dan ikatan kontrak selama melaksanakan audit. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) yang dikutip oleh Elfarini (2007), menyatakan bahwa audit dikatakan berkualitas, jika memenuhi standar auditing dan standar pengendalian mutu, sedangkan pendapat yang dikemukakan oleh Pramono (2003), yang menjelaskan

bahwa audit yang berkualitas hanya dapat dihasilkan oleh suatu proses audit yang telah memenuhi syarat *quality assurance*, diantaranya: *standar for the professional practice*, *internal audit charter*, kode etik internal audit, kebijakan, tujuan, prosedur audit, rencana kerja audit serta standar audit Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Sementara standar APIP yang pertama yaitu bahwa audit harus dilaksanakan oleh seseorang atau lebih yang memiliki keahlian dan pelatihan teknis yang cukup sebagai auditor. Senada dengan yang disampaikan oleh BPKP (1989) bahwa auditor harus memiliki dan meningkatkan pengetahuan mengenai metode dan teknik audit serta segala hal yang menyangkut pemerintahan seperti organisasi, fungsi, program, dan kegiatan pemerintah, juga menurut Tampubolon (2005) keahlian auditor dapat diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan serta pengalaman yang memadai dalam melaksanakan audit.

Standar APIP kedua yaitu semua hal yang berhubungan dengan penugasan, independensi harus dipertahankan oleh APIP dan para auditornya. Auditor (APIP) harus bersikap independen, bebas dari pengaruh pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga dapat menghasilkan pendapat atau simpulan audit yang obyektif, ini sama dengan yang disampaikan BPKP (1989) bahwa selain keahlian audit, seorang auditor juga harus memiliki independensi dalam melaksanakan audit agar dapat memberikan pendapat atau kesimpulan apa adanya tanpa ada pengaruh dari pihak yang berkepentingan, sedangkan standar APIP ketiga yaitu dalam pelaksanaan audit dan penyusunan laporan hasil audit, auditor wajib menggunakan kemahiran profesionalnya dengan cermat dan seksama, ini juga sama disampaikan oleh BPKP

(1989) bahwa seorang auditor wajib menerapkan kecermatan profesionalnya dalam merencanakan, melaksanakan audit dan melaporkan hasil audit.

Dari standar umum audit APIP tersebut dapat disimpulkan bahwa auditor internal yang memiliki keahlian, independensi dan kecermatan profesional yang baik, akan mampu mendeteksi dan menemukan pelanggaran dalam sistem akuntansi auditee serta dapat melaporkan kesalahan yang terjadi, sehingga dapat membantu auditee dalam hal ini yaitu SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) sebagai penyelenggara sistem akuntansi pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kinerjanya. SKPD ini terdiri dari Sekretariat, Dinas, Badan, Kantor, lembaga teknis di daerah, serta lembaga perangkat daerah lainnya. Mengingat semakin gencarnya tuntutan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih, transparan dan akuntabel, maka sudah seharusnya peran APIP ditingkatkan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengukur konsep kualitas audit yang kompleks dan rumit, Tjun, et al (2012), menguraikan dalam penelitiannya mengenai “Pengaruh Kompetensi dan Independensi Auditor Terhadap Kualitas Audit” (Studi Empiris Pada Kantor Akuntan Publik di Jakarta). Namun demikian, berbagai penelitian mengenai efektivitas pengawasan telah banyak dilakukan dengan menggunakan beberapa dimensi untuk mengukur kualitas audit. Sebagian besar penelitian yang pernah dilakukan dalam rangka mengevaluasi kualitas audit dilakukan oleh auditor pada Akuntan Publik (KAP), dimana hasilnya masih terdapat ketidakkonsistensian hasil penelitian mengenai faktor yang menentukan kualitas audit khususnya faktor independensi

auditor. Tetapi hasil penelitian Bintoro (2011) menyimpulkan bahwa independensi auditor tidak mempunyai hubungan yang signifikan dengan kualitas audit.

Pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu memberikan otonomi yang luas kepada daerah Kabupaten/Kota dalam bertanggung jawab terhadap urusan rumah tangganya sendiri, untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan, percepatan pembangunan dan terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, melalui fungsi manajemen pemerintahan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi yang dilaksanakan dalam rangka pencapaian sasaran tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian integral yang dimaksudkan untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Maka dari itu, diadakanlah lembaga pengawasan internal pemerintah yang secara khusus melaksanakan tugas pokok dan fungsi di bidang pengawasan, sesuai dengan amanat dari ketentuan pasal 218 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan lebih lanjut oleh PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Permendagri No. 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan daerah, pasal 14 UU No. 32 tahun 2004 dan Permendagri No. 23 tahun 2007 tentang Ruang Lingkup Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang meliputi Administrasi Umum Pemerintahan, dan Urusan Pemerintahan dan Pepres No. 55 tahun 2012 tentang

Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah Tahun 2012-2014.

Lembaga pengawasan pemerintah terdiri dari lembaga pengawasan internal dan lembaga pengawasan eksternal. Lembaga pengawasan internal terdiri dari BPKP, Itjen Departemen, LPND dan Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota. Sementara itu lembaga pengawasan eksternal yaitu BPK dan DPR/DPRD termasuk juga masyarakat (*sosial control*). Peran dan fungsi lembaga pengawas eksternal (BPK) dan internal (APIP), menurut Siahaan (2004), keduanya merupakan unsur penting yang diperlukan untuk terciptanya *good governance* demi mendorong terselenggaranya pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien dan melakukan pengawasan mulai dari menemukan penyimpangan, pencapaian misi, tujuan organisasi dan mendorong pelaksanaan pengawasan kearah pemberian nilai tambah yang optimal pada tingkatan pemerintahan, dari Presiden, Menteri/Pimpinan LPND, Gubernur/Walikota/Bupati.

Dari kajian terhadap beberapa penelitian terdahulu dapat dikemukakan bahwa efektivitas pengawasan fungsional aparat Inspektorat Daerah belum optimal diterapkan pada berbagai instansi pemerintahan, meskipun ada di antaranya yang telah menerapkannya dengan baik, diantaranya menurut Rahmawati (2014;1) menemukan bahwa Pengawasan Inspektorat terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Pohnuato berada pada arah positif. Wati (2010;15) mengungkapkan bahwa Pengawasan Fungsional Pengaruhnya Terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Inspektorat Kota Bandung sudah cukup dan searah. Andyani (2014;141) menemukan bahwa Peranan Pengawasan Fungsional terhadap Efektivitas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota

Sukabumi memiliki peranan positif. Nugroho (2016;21) menemukan bahwa Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja, Pengawasan Preventif dan Pengawasan Fungsional Terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Keuangan Daerah (Studi Empiris Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan) berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran.

Penelitian yang penulis lakukan ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, selain obyek penelitian yaitu aparat Inspektorat Daerah di Kota Solok, penelitian ini juga menambahkan variabel kecermatan dan keseksamaan auditor sebagai variabel penelitian.

Lokasi penelitian disini adalah Inspektorat Daerah Kota Solok. Disini peneliti memilih Kota Solok, karena kualitas audit yang dilaksanakan oleh auditor Inspektorat Kota Solok saat ini masih menjadi sorotan banyak pihak, antara lain: oleh masyarakat dan auditee sebagai objek pemeriksaan. Hal ini terkait dengan masih banyaknya temuan audit yang tidak terdeteksi oleh auditor Inspektorat sebagai auditor internal akan tetapi ditemukan oleh auditor eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Jadi penulis tertarik untuk meneliti apakah pengawasan aparat inspektorat Kota Solok sudah efektif atau belum dan juga di Kota Solok belum ada penelitian mengenai efektifitas pengawasan.

Lembaga pengawasan pemerintahan daerah adalah Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota, yang mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang pengawasan yang secara organisatoris dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya harus bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (Gubernur, Walikota/Bupati). Dengan kedudukan Inspektorat yang



demikian, maka independensi dalam pelaksanaan tugas pengawasan akan sulit dilakukan. Karena pengaruh dan intervensi dari Kepala Daerah tidak dapat dihindari, sehingga terkesan bahwa Inspektorat Daerah dalam pelaksanaan tugasnya lebih melindungi dan mengamankan kepentingan Kepala Daerah. Hal ini dapat dilihat dari hasil survei yang dilakukan oleh Asian Development Bank (ADB) dan Departemen Dalam Negeri pada tahun 2003 seperti yang dikutip oleh Falah (2007), dimana hasil temuannya secara organisatoris, Inspektorat kurang memiliki kemandirian untuk menyampaikan laporan secara wajar dan obyektif dikarenakan pemerintah daerah belum menetapkan peraturan secara jelas, tentang mandat, tujuan, tugas-tugas dan tanggung jawab dari audit Inspektorat. Hal ini menunjukkan, bahwa pengawasan pemerintahan daerah belum terlaksana dengan efektif, selain itu juga disebabkan oleh faktor lain, diantaranya: faktor ketersediaan sumber daya manusia dan faktor anggaran untuk melaksanakan pengawasan.

Berdasarkan uraian diatas, dalam penelitian ini, penulis mengambil tema mengenai efektivitas pengawasan intern pemerintah daerah dan tindak lanjutnya. Judul Penelitiannya adalah **“Analisis Efektivitas Pengawasan Fungsional Aparat Inspektorat Daerah Kota Solok”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalahnya adalah :

1. Bagaimanakah efektivitas pengawasan fungsional oleh aparat Inspektorat Daerah Kota Solok?

2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi efektivitas pengawasan fungsional dari aparat Inspektorat Daerah Kota Solok?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas pengawasan fungsional oleh aparat Inspektorat Daerah Kota Solok.
2. Untuk lebih mengetahui faktor-faktor apakah yang mempengaruhi efektivitas pengawasan fungsional dari aparat Inspektorat Daerah Kota Solok.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat :

1. Bagi pemerintah daerah umumnya dan khususnya bagi Inspektorat Daerah Kota Solok sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam peningkatan efektivitas pengawasan intern dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Untuk menambah wawasan keilmuan penulis, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan aparat Inspektorat Daerah.
3. Bagi auditee (SKPD), penelitian ini berguna untuk menilai sejauh mana auditor Inspektorat dapat konsisten dalam menjaga kualitas jasa audit yang diberikannya.
4. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai referensi dan pengembangan bagi peneliti selanjutnya mengenai efektivitas pengawasan oleh aparat Inspektorat Daerah.