

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) adalah instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan intern (*internal audit*) di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, yang terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Kementerian, Inspektorat/Unit Pengawasan Intern pada Kementerian Negara, Inspektorat Utama/Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat/Unit Pengawasan Intern pada Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Negara, Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Unit Pengawasan Intern pada Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Pengawasan internal yang dilaksanakan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah memiliki banyak fungsi penting. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) pasal 11, Pengawasan internal berfungsi untuk memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, memberikan peringatan dini (*early warning system*) dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah serta memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Inspektorat Kabupaten Solok sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2010, mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di Daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan kecamatan dan pelaksanaan urusan Pemerintahan Nagari. Dalam menjalankan tugasnya tersebut, Inspektorat Kabupaten Solok tidak terlepas dari kendala-kendala dan keterbatasan yang berpengaruh terhadap kualitas hasil pengawasan yang dilakukan. Hal ini salah satunya dapat dilihat dari raihan tertinggi opini pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan pertanggungjawaban kepala daerah yaitu Wajar Dengan Pengecualian (WDP).

APIP dibentuk untuk mengawasi jalannya pemerintahan, terutama sektor pengelolaan keuangan agar berjalan sesuai ketentuan dan peraturan perundang-undangan. Lalu, apakah saat ini APIP telah maksimal menjalankan fungsinya tersebut? Faktanya bahwa masih banyak yang menilai, salah satu penyebab maraknya korupsi di daerah adalah belum efektifnya pengawasan oleh APIP. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada acara ulang tahun BPKP di Jakarta, 13 Mei 2015, menyebutkan indikasi pengawasan intern yang belum efektif antara lain masih maraknya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, masih rendahnya akuntabilitas kinerja atas penggunaan anggaran serta masih buruknya kualitas pelayanan publik. Menurut Menpan RB, akar permasalahan pengawasan intern yang belum efektif adalah lemahnya independensi, aparat pengawasan yang kurang profesional serta proses bisnis pengawasan yang masih lemah.

Pernyataan Menpan RB diatas terbukti ada benarnya. Sepanjang 2009-2014, dari 439 kasus yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi, 45,33 persen melibatkan

penyelenggara pemerintahan. Ini diperkuat data Kementerian Dalam Negeri yang menunjukkan, sejak era otonomi daerah hingga 2014, sebanyak 318 kepala/wakil kepala daerah tersangkut korupsi (Anggoro, Harian *Kompas* edisi 26 Maret 2015).

Pada tahun 2010, BPKP telah melaksanakan pemetaan kapabilitas APIP dengan menggunakan pendekatan *Internal Audit Capability Model* (IACM). Dari hasil pemetaan diketahui bahwa 93% APIP masih berada pada level 1 (*Initial*), sedangkan sisanya 7% berada pada level 2 (*Infrastructure*). Hal ini menunjukkan rendahnya kapabilitas APIP di Indonesia yang disebabkan oleh beberapa hal, antara lain, belum diterapkannya independensi dan objektivitas APIP, lemahnya manajemen APIP, kurangnya kebutuhan formasi auditor, kurangnya kegiatan pengembangan kompetensi sumber daya manusia, dan masih belum diterapkannya pelaksanaan audit sesuai dengan standar audit dan kode etik.

Mengutip Laporan Hasil Pemeriksaan BPK semester I tahun 2015, ditemukan 15.434 permasalahan penyimpangan pengelolaan keuangan negara dengan total nilai kerugian senilai Rp.33,4 triliun. Menariknya, 48,8 % atau 7.544 permasalahan diantaranya disebabkan oleh lemahnya Sistem Pengendalian Intern pada masing-masing Kementerian/Lembaga dan Pemda.

Sebelumnya pada tahun 2013, sebagaimana dikutip dari bahan paparan Binsar H. Simanjuntak (2015) BPK juga telah pernah melakukan audit kinerja terhadap 86 APIP Kementerian/Lembaga, Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan hasil sebanyak 53 unit APIP belum memiliki Juklak/Juknis, 63 unit APIP belum mengimplementasikan kode etik, 73 unit APIP belum membuat Internal Audit Charter, 66 unit APIP belum

melakukan analisis kebutuhan auditor, dan sebanyak 71 unit APIP belum memperoleh diklat sesuai kebutuhan. Hasil lengkap sebagaimana terdapat dalam tabel dibawah ini:

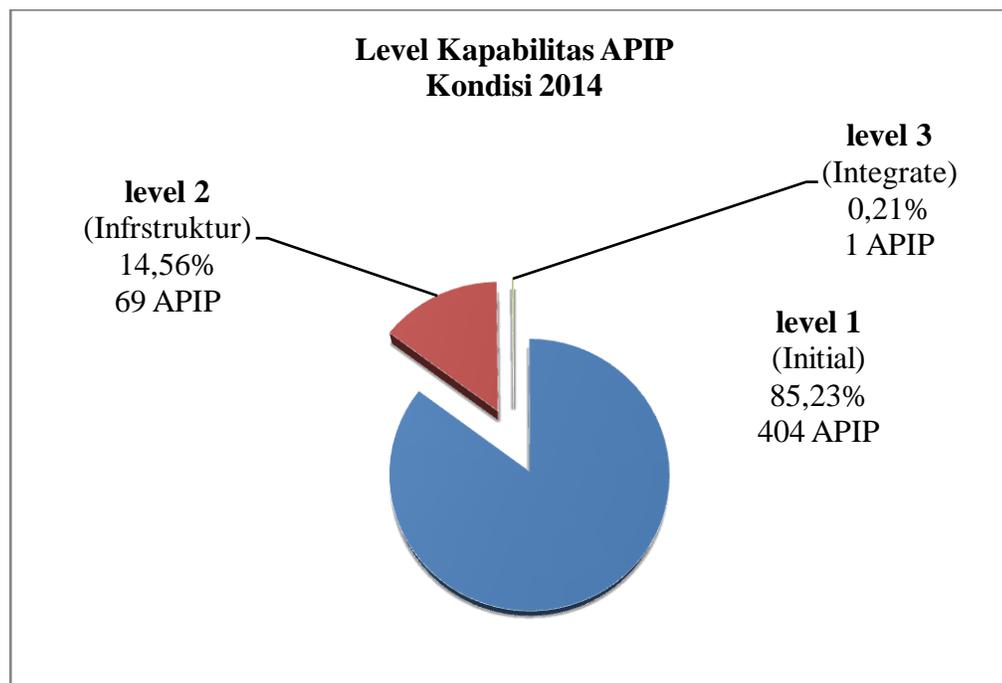
Tabel 1.1
 Audit Kinerja BPK Terhadap 86 APIP
 (APIP Kementerian/Lembaga, Provinsi, Kabupaten, Kota)

Uraian	Jumlah APIP		Tidak Ada Keterangan
	Sudah	Belum	
Memiliki Juklak / Juknis	7	53	26
Mengimplementasikan Kode Etik	16	63	7
Membuat Internal Audit Charter	7	73	6
Melakukan analisis kebutuhan auditor	2	66	18
Memperoleh Diklat sesuai kebutuhan	11	71	4

Sumber: Binsar H. Simanjuntak (2015)

Kondisi ini sejalan juga dengan hasil pemetaan lanjutan APIP oleh BPKP, Sampai dengan tahun 2014 dalam kurun 5 tahun terakhir (2010-2014), sebanyak 474 APIP dari 628 APIP (yang terdiri dari 86 APIP Pusat dan 542 APIP Daerah). Hasilnya menunjukkan bahwa sebanyak 404 APIP atau 85,23% APIP masih berada pada Level 1 (*initial*), sebanyak 69 APIP atau 14,56% berada pada Level 2 (*infrastructure*) dan hanya 1 APIP atau (0,21%) berada pada Level 3(*integrated*).

Gambar 1.1



Artinya secara umum APIP belum dapat memberikan jaminan atas proses tata kelola sesuai ketentuan yang berlaku, sekaligus belum dapat mencegah timbulnya korupsi. APIP sebagai *first defense* merupakan benteng pertahanan pertama dalam mencegah kasus korupsi di instansinya masing-masing tidak hanya melakukan peran pekerjaan *audit an sich*, tetapi harus meningkatkan peran *consulting* yang dimilikinya.

Level kapabilitas ini secara tidak langsung dapat memberikan gambaran mengenai tingkat efektifitas tata kelola suatu APIP karena salah satu kriteria dari suatu tata kelola yang baik (Widyananda, dalam BPKP 2015) adalah adanya pengembangan kapasitas dan kapabilitas organisasi. Oleh karenanya APIP dalam kapasitasnya sebagai auditor internal pemerintah harus terus meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya untuk dapat memberikan penilaian independen dan objektif atas efektifitas 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. Hal penting yang harus disadari oleh setiap APIP adalah adanya keterkaitan erat antara tata kelola dengan manajemen risiko dan pengendalian internal.

Mencermati kondisi kualitas APIP yang rendah, Presiden Republik Indonesia dalam Rapat Koordinasi Pengawasan Intern Pemerintah tanggal 13 Mei 2015, mengamanatkan BPKP segera melaksanakan pasal 11 dan pasal 59 PP 60 Tahun 2008 tentang SPIP serta Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP. Presiden Republik Indonesia menginstruksikan kepada Kepala BPKP dapat memperbaiki kondisi APIP menjadi 85% di Level 3 dan 1% di Level 1 pada tahun 2019, sebagaimana dalam RPJMN 2015 -2019 ditargetkan kapabilitas APIP berada pada Level 3 pada tahun 2019. Hal ini ditindaklanjuti BPKP sebagai pembina APIP membuat *Grand Design* Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Tahun 2015-2019 yang digunakan sebagai acuan bagi Kementerian/ Lembaga/Pemerintah Daerah dalam melakukan Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.

Dalam Grand Desain Peningkatan Kapabilitas APIP diatur bahwa dalam tahapan implementasi seluruh APIP selaku pelaksana tanpa terkecuali beraktivitas pada kegiatan (1) *self assessment*, (2) *self improvement*, dan (3) *self monitoring*. Adapun BPKP selaku pembina peningkatan kapabilitas APIP mendapat tugas tambahan di bidang *quality assurance*.

Sepengetahuan penulis telah dilakukan beberapa penelitian tentang APIP, diantaranya adalah yang dilakukan oleh Salman, dkk (2013) yang menganalisis Kinerja

Aparat Pengawas Interen Pemerintah (APIP) dengan Menggunakan *Balanced Score Card* (BSC) pada Inspektorat Aceh. Josua H.R.Lumbantobing dan Lidya Mawikere yang meneliti tentang Evaluasi Kualitas Aparat Pengawas Intern Pemerintah dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara). Selanjutnya Elieser Yohanes, dkk (2015) dengan judul penelitian Peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Bulungan.

Dari beberapa penelitian terdahulu tersebut penulis belum menemukan penelitian maupun analisis tentang upaya peningkatan kapabilitas APIP dengan menggunakan pendekatan IACM. Atas kondisi demikian, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait kapabilitas APIP khususnya Inspektorat Kabupaten Solok dengan judul penelitian **Analisis Peningkatan Kapabilitas APIP dengan Menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IACM).**

1.2 Perumusan Masalah

Pada penelitian ini akan dibahas permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Solok dilihat dengan pendekatan IACM;
- b. Apakah kendala-kendala yang ada, baik eksternal maupun internal yang mempengaruhi upaya peningkatan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Solok;

- c. Bagaimana langkah-langkah yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Solok untuk meningkatkan kapabilitasnya ke level yang lebih tinggi sesuai dengan IACM.

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Solok, faktor-faktor yang menjadi kendala upaya peningkatan kapabilitasnya, serta langkah-langkah yang dilakukan Inspektorat Kabupaten Solok untuk meningkatkan kapabilitas. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam hal upaya yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Solok meningkatkan kapabilitasnya.

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara praktis yang dapat digunakan sebagai acuan bagi Inspektorat Kabupaten Solok dalam rangka upaya pencapaian peningkatan kapabilitas. Sedangkan manfaat akademis diharapkan dapat menjadi model penelitian sejenis yang akan dilakukan peneliti selanjutnya.

1.4 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Ruang lingkup penelitian dibatasi hanya analisis Peningkatan Kapabilitas APIP menggunakan IACM di Inspektorat Kabupaten Solok, Sumatera Barat, untuk pencapaian level 2. Model yang digunakan berupa analisis terhadap 6 elemen IACM yaitu Peran dan Layanan Pengawasan Intern, Pengelolaan SDM, Praktik Profesional, Manajemen dan Akuntabilitas Kinerja, Hubungan dan Budaya Organisasi, serta Struktur Tata Kelola.