

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada saat sekarang peran aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) semakin strategis dan berkembang mengikuti perkembangan zaman. “Dalam paradigma baru APIP semestinya sudah mengarah kepada peran *consulting* dan *assurance* dan lebih jauh lagi APIP harus bisa berfungsi sebagai *agent of change* dan *strategic partner* bagi Kementerian/Lembaga/Daerah yang bertujuan untuk membentuk *public trust* dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang *excellent* dan *no corruption*,” Mardiasmo dalam Warta Pengawasan Vol xx (2013).

APIP seyogianya mampu membawa dalam mencapai nilai, tujuan dan sasaran utama melalui proses *quality assurance* dan keterlibatan pengawas internal mengarahkan manajemen dalam mengelola organisasi, sehingga dapat menghasilkan *long-term values* bagi organisasi pada area tata kelola, risiko, dan pengendalian dengan sudut pandang *oversight, insight, dan foresight*, khususnya dalam rangka mengawal kebijakan dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan serta menjamin agar kegiatan pelaksanaan rencana sesuai dengan spesifikasi yang telah ditentukan, baik yang bersifat substansial maupun nilai-nilai yang bersifat prosedural.

Data penanganan korupsi lima tahun terakhir yaitu tahun 2012 – 2016 yang disajikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam *website* [kpk.go.id](http://kpk.go.id) layak untuk dicermati. Dalam data tersebut, kementerian/lembaga menempati posisi teratas dalam hal jumlah kasus korupsi yang ditangani KPK dengan 119 kasus, disusul oleh pemerintah kabupaten/kota sebanyak 57 kasus, serta pemerintah provinsi sebanyak 46 kasus. Hal ini tentu menarik, sebab dalam tiga kelompok instansi tersebut terdapat APIP seperti yang diamanatkan oleh standar audit intern dan peraturan pemerintah No. 60 tahun 2008. Jika melihat lebih jauh lagi dalam standar audit internal AAIFI, maka salah satu peran APIP adalah *anti corruption activities*, yaitu memberikan peringatan dini terhadap

kemungkinan adanya penyimpangan (*fraud*). fakta tersebut mengindikasikan adanya permasalahan efektivitas APIP dalam menjalankan fungsinya sebagai aparat pengawas pemerintah. Dengan demikian efektivitas APIP dalam menjalankan fungsi pengawasan intern pemerintah menjadi penting untuk dikaji.

Berdasarkan arahan Wakil Presiden RI pada lokakarya APIP tanggal 22 Februari 2012 menyampaikan bahwa APIP tidak hanya masalah *ex post* tetapi APIP harus sudah memulai berperan sejak tahap perencanaan. Selanjutnya dalam surat Menteri PANRB kepada Menteri Keuangan Nomor B/2362/M.PAN-RB/2012 tanggal 23 Agustus 2012, “APIP tidak hanya berperan mereviu terhadap laporan keuangan tetapi diharapkan juga mereviu tahap penyusunan Anggaran”. APIP diharapkan melakukan pengawasan dini sehingga diharapkan saat pelaksanaannya tidak terjadi pemborosan/penyimpangan keuangan Negara.

Sejalan dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal 1 ayat (7) Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggungjawab langsung kepada Bupati/Walikota, dan pasal 48 ayat (2) Aparat Pengawasan Intern pemerintah melakukan pengawasan intern melalui, antara lain reviu.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2016 menegaskan bahwa, dalam rangka peningkatan kualitas perencanaan penganggaran dan menjamin kepatuhan terhadap kaidah-kaidah penganggaran sebagai *quality assurance*, kepala daerah harus menugaskan APIP untuk melakukan reviu atas dokumen perencanaan dan penganggaran Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD) dan RKA-PPKD bersamaan dengan proses pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD oleh TAPD sesuai maksud Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 78 Tahun 2014 tentang Kebijakan Pembinaan dan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah menyebutkan salah satu kegiatan pembinaan dan pengawasan SKPD/Unit kerja lingkup pemerintah provinsi/kabupaten/kota, yang harus dilakukan oleh Inspektorat provinsi/kabupaten/kota yaitu berupa Reviu Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD maupun RKA PPKD.

Terkait permasalahan penyusunan anggaran pada Pemerintah Kota Pariaman, ditemui penyerapan anggaran pada sebagian SOPD dibawah 90% disebabkan banyak kegiatan tidak dapat dilaksanakan karena pada saat penyusunan RKA tidak dilakukan penelaahan lebih lanjut. Peran APIP provinsi/kabupaten/kota dalam proses perencanaan penganggaran adalah mendorong SKPD agar meningkatkan kualitas penyusunan dokumen perencanaan penganggaran untuk menjamin konsistensi dan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran agar menghasilkan APBD yang berkualitas, serta efektivitas dan efisiensi pencapaian prioritas dan sasaran pembangunan nasional dan daerah.

Reviu dokumen rencana pembangunan dan anggaran tahunan daerah adalah penelaahan atas penyusunan dokumen rencana pembangunan tahunan yaitu RKPD (dokumen pelaksanaan atau penjabaran dari RPJMD) , Rencana Kinerja Pemerintah Daerah (Renja-PD) dan reviu dokumen anggaran tahunan daerah yaitu Kebijakan Umum Anggaran dan Priotas Plafond Anggaran Sementara (KUA-PPAS) dan RKA-SKPD oleh APIP provinsi/kabupaten/kota yang kompeten untuk memberikan keyakinan terbatas bahwa dokumen perencanaan dan penganggaran telah disusun berdasarkan kaidah-kaidah yang ditetapkan, dalam upaya membantu kepala daerah untuk menghasilkan dokumen APBD yang berkualitas untuk mencapai prioritas dan sasaran pembangunan tahunan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pembangunan jangka menengah.

Reviu tidak memberikan dasar untuk menyatakan pendapat sebagaimana dalam audit karena reviu tidak mencakup pengujian atas pengendalian intern, penetapan risiko pengendalian, pengujian atas dokumen sumber dan pengujian atas respon terhadap permintaan keterangan dengan cara pemerolehan bahan bukti yang menguatkan melalui inspeksi, pengamatan, atau konfirmasi, dan prosedur tertentu lainnya yang biasa dilaksanakan dalam suatu audit.

Tujuan reviu dokumen rencana pembangunan dan anggaran tahunan daerah oleh APIP provinsi/kabupaten/kota adalah untuk memberi keyakinan terbatas mengenai akurasi, keandalan dan keabsahan, bahwa:

1. Informasi dalam Renja-PD sesuai dengan RKPD sebagai penjabaran dari RPJMD;

2. Informasi dalam RKA-SKPD sesuai dengan KUA, PPAS, RKPD, Renja-PD; dan
3. Perumusan dokumen rencana pembangunan dan anggaran tahunan daerah telah sesuai dengan tata cara dan kaidah-kaidah perencanaan dan penganggaran antara lain pendekatan perencanaan dan penganggaran terpadu, berbasis kinerja dan kerangka pengeluaran jangka menengah serta telah dilengkapi dengan dokumen pendukung.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka berdasarkan pelaksanaan reviu apabila ditemukan kelemahan dan/atau kesalahan dalam penyusunan dokumen rencana pembangunan dan anggaran tahunan daerah (RKA-SKPD, KUA, PPAS, RKPD, Renja-PD) maka pereviu berkewajiban untuk menyampaikan laporan hasil reviu kepada Kepala Pemerintah Daerah terkait melalui Tim Penyusun RKPD/TAPD untuk segera dilakukan perbaikan/penyesuaian.

Penguatan fungsi pengawasan intern pemerintah merupakan salah satu upaya yang perlu terus dilakukan untuk mendukung peningkatan kinerja pemerintah dan membantu mengatasi persoalan-persoalan bangsa. Pengawasan intern pemerintah, sebagai salah satu fungsi manajemen pada organisasi penyelenggaraan pemerintahan, memegang peran penting dalam mengawal dan mengoptimalkan kinerja dan pencapaian tujuan organisasi kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah serta mencegah dilakukannya tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah penyelenggaraan organisasi yang baik dan amanah (*good governance*).

Tujuan reformasi birokrasi pada area pengawasan tersebut selaras dengan arahan Presiden untuk mendorong peran APIP yang efektif sebagaimana Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Peran APIP paling tidak ada dua hal, yaitu peningkatan kualitas pengelolaan keuangan negara dan penganggaran. Dalam hal pengelolaan keuangan negara APIP seyogianya berfungsi sebagai katalisator dan konsultan, sedangkan dari sisi penganggaran APIP harus dapat mengambil peran mulai dari perencanaan dan penyiapan dengan melakukan reviu atas Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga (RKA K/L) begitu juga saat revisi DIPA K/L

hendaknya berkonsultasi dulu dengan APIP masing-masing, ungkap Zulkarnain, (2013).

Penelitian yang dilakukan oleh Maison (2013) mengungkapkan bahwa peran APIP belum efektif dilihat dari jumlah tindak lanjut terhadap temuan Inspektorat setiap tahunnya, sementara Arifudin dkk (2016) mengungkapkan bahwa peran APIP yang efektif dipengaruhi oleh banyak faktor diantaranya profesionalisme, independensi, kualitas pekerjaan audit berpengaruh terhadap efektifitas peran APIP secara keseluruhan, tetapi belum dikaji bagaimana efektifitas peran APIP saat APIP berfungsi sebagai *early warning system* di bagian perencanaan.

Dengan latar belakang masalah diatas, peneliti ingin melihat bagaimana Efektivitas Peran Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dalam perencanaan penganggaran terkait kegiatan Reviu RKA SKPD pada Pemerintah Kota Pariaman.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana peran APIP dalam perencanaan terkait kegiatan Reviu RKA SKPD?
- b. Bagaimana efektifitas kegiatan Reviu RKA SKPD yang dilakukan APIP dalam mewujudkan penyusunan APBD yang konsisten dan sesuai dengan kaidah penganggaran?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, penelitian ini mempunyai tujuan:

- a. Untuk menganalisis peran APIP dalam perencanaan anggaran terkait kegiatan Reviu RKA SKPD?

- b. Untuk menganalisis efektifitas kegiatan Reviu RKA SKPD yang dilakukan APIP dalam mewujudkan penyusunan APBD yang konsisten dan sesuai dengan kaidah penganggaran?

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai implementasi peran APIP dalam perencanaan penganggaran agar mewujudkan penyusunan APBD yang konsisten dan sesuai dengan kaidah penganggaran.
- b. Bagi akademisi penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pijakan bagi penelitian berikutnya.
- c. Bagi pembaca di harapkan penelitian ini dapat menambah wawasan pembaca.

#### **E. Sistematika Penelitian**

Hasil penelitian ini disusun dalam beberapa bagian dengan sistematika penyajian sebagai berikut:

- a. Bab I Pendahuluan: memberikan gambaran tentang latar belakang penelitian, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.
- b. Bab II Tinjauan Pustaka: berisi kajian teori yang berhubungan dengan topik bahasan dan reviu penelitian terdahulu.
- c. Bab III Metode Penelitian: berisi desain penelitian, objek dan waktu penelitian, teknik pengumpulan data, sumber data dan teknik analisis data.
- d. Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan.
- e. Bab V Kesimpulan dan Saran.