

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sangat membutuhkan komitmen pemerintah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yaitu dengan reformasi birokrasi. Dengan adanya komitmen pemerintah untuk mewujudkan *good governance* maka kinerja atas penyelenggaraan organisasi pemerintah menjadi perhatian pemerintah untuk dibenahi, salah satunya melalui sistem pengawasan yang efektif, dengan meningkatkan peran dan fungsi dari Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP).

Inspektorat Kabupaten/Kota sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah (APIP) memiliki peran dan posisi yang sangat strategis dalam mewujudkan akuntabilitas publik dalam pemerintahan dan pembangunan. Inspektorat Kabupaten/Kota menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pengawasan intern ini dilakukan mulai dari proses audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, APIP harus terus melakukan transformasi dalam menjalankan tugasnya guna memberi nilai tambah bagi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (K/L/PD) dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini sejalan dengan fungsi dan peran APIP, yaitu melakukan pembinaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan mendorong peningkatan efektivitas manajemen risiko (*risk management*), pengendalian (*control*) dan tata kelola (*governance*) organisasi sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Inspektorat Kota Bandar Lampung dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 04 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Kota Bandar Lampung merupakan auditor internal pada Pemerintah Kota Bandar Lampung dan melakukan tugas sebagai aparat pengawas *intern* Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung. Inspektorat Kota Bandar Lampung dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya berpedoman kepada Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2013 Tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kota Bandar Lampung. Inspektorat melakukan pemeriksaan rutin keseluruhan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Adapun Susunan Organisasi Inspektorat Kota Bandar Lampung yaitu :

- a. Inspektur
- b. Sekretariat membawahi :
 - 1) Subbag Penyusunan Program, Monitoring dan Evaluasi
 - 2) Subbag Umum dan Kepegawaian
 - 3) Subbag Keuangan
- c. Inspektur Pembantu Wilayah I

- d. Inspektur Pembantu Wilayah II
- e. Inspektur Pembantu Wilayah IV
- f. Inspektur Pembantu Khusus
- g. Kelompok Jabatan Fungsional

Adapun uraian tugas unsur Inspektorat dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Inspektur

Inspektur mempunyai tugas memimpin, mengkoordinasikan dan melaksanakan sebagian urusan pemerintahan daerah di bidang pengawasan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kebijakan pemerintah kota.

- b. Sekretariat

Mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Inspektorat di bidang kesekretariatan. Fungsinya adalah :

- 1) Pengelolaan urusan penyusunan program, monitoring dan evaluasi
- 2) Pengelolaan urusan administrasi umum dan kepegawaian
- 3) Pengelolaan urusan keuangan
- 4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan atasan

- c. Subbag Penyusunan Program, Monitoring dan Evaluasi Mempunyai tugas :

- 1) Menghimpun dan menyusun data program kegiatan dan data hasil pengawasan
- 2) Menyusun dan mengusulkan perencanaan program kegiatan dengan pihak yang berkepentingan
- 3) Melaksanakan monitoring dan evaluasi hasil pengawasan dan kegiatan
- 4) Menghimpun dan menyusun pelaporan pelaksanaan program kegiatan

dan tindak lanjut hasil pengawasan

5) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan

d. Subbag Umum dan Kepegawaian Mempunyai tugas :

1. Melakukan pengelolaan dan pelaporan administrasi umum yang meliputi pengelolaan naskah dinas, penataan kearsipan dinas, melaksanakan urusan rumah tangga, pengelolaan sarana dan prasarana, hubungan masyarakat, urusan hukum dan menyiapkan rapat.
2. Melakukan pengelolaan dan pelaporan administrasi kepegawaian yang meliputi kegiatan penyiapan bahan penyusunan rencana kebutuhan pegawai, mutasi, disiplin, pengembangan pegawai dan kesejahteraan pegawai.
3. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan

e. Subbag Keuangan Mempunyai tugas :

- 1) Melakukan pengelolaan urusan administrasi keuangan yang meliputi urusan penyusunan anggaran, administrasi gaji, administrasi perjalanan dinas
- 2) Menyusun pembukuan, pertanggungjawaban keuangan dan pelaporannya
- 3) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan

f. Inspektur Pembantu Wilayah I, II, III, IV, dan Khusus

Inspektur Pembantu Wilayah I, II, III, IV, dan Khusus mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Inspektorat Kota meliputi wilayah kerja pembinaan dan pengawasan pada instansi/satuan kerja di lingkungan pemerintah kota dan kecamatan serta kelurahan sesuai dengan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) yang ditetapkan.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, Inspektur Pembantu Wilayah I, II, III, IV, dan Khusus mempunyai fungsi :

- 1) Penyusunan dan perumusan konsep kebijakan dan fasilitasi pengawasan yang meliputi bidang pemerintahan, bidang ekonomi dan pembangunan bidang kesejahteraan dan kemasyarakatan dan bidang administrasi
- 2) Penyusunan rencana PKPT
- 3) Pengkoordinasian penyelenggaraan pengawasan, pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan dan pemutakhiran data hasil pemeriksaan meliputi wilayah kerja inspektorat pembantu wilayah I, II, III, IV, dan Khusus
- 4) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan

g. Kelompok Jabatan Fungsional

Kelompok jabatan fungsional di lingkungan Inspektorat mempunyai tugas melaksanakan kegiatan teknis pengawasan sesuai dengan bidang keahlian dan kebutuhan.

h. Jenis Pemeriksaan

Adapun jenis pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Kota Bandar Lampung yaitu :

- a. Pemeriksaan rutin (reguler) yang dilaksanakan berdasarkan program kerja pengawasan tahunan yang ditetapkan.
- b. Pemeriksaan khusus dan kasus yang dilaksanakan berdasarkan permintaan pejabat berwenang terkait permohonan dan atau adanya pengaduan perseorangan atau masyarakat.

Sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), Inspektorat Kota Bandar Lampung memiliki peran dan unit kerja yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi dan tanggung jawab dalam manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah daerah. Aparat pengawasan Intern Pemerintah (APIP) adalah Instansi Pemerintah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan, dan terdiri atas:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang bertanggung jawab kepada Presiden;
2. Inspektorat Jenderal (Itjen)/Inspektorat Utama (Ittama)/Inspektorat yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND);
3. Inspektorat Pemerintah Propinsi yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur, dan;
4. Inspektorat Pemerintah Kabupaten/Kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

Fungsi APIP yang berjalan dengan baik maka dapat mencegah kecurangan, menghasilkan keluaran yang berharga untuk menjadi masukan bagi pihak auditor eksternal, eksekutif dan legislatif dalam memperbaiki pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah pada waktu yang akan datang. BPK dapat memanfaatkan hasil pengawasan APIP terutama dari hasil reviu atas laporan keuangan pemerintah, mendukung manajemen pemerintah daerah dalam pelaksanaan rekomendasi BPK dan perbaikan sistem pengendalian Internal. APIP yang profesional dan independen mendorong peningkatan transparansi dan

akuntabilitas pengelolaan keuangan yang dapat meningkatkan kewajaran laporan keuangan.

Institusi pengawasan pemerintah seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Kementerian, unit-unit pengawasan lembaga non kementerian dan inspektorat daerah belum menunjukkan komitmen yang kuat dalam mengatasi berbagai persoalan pengawasan terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemerintahan, antara lain masih adanya laporan hasil pemeriksaan (LHP) ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan negara, rendahnya pelayanan publik, penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang.

Laporan pertanggungjawaban pemerintah yang baik harus diaudit sesuai standar audit dan dilaksanakan oleh pihak yang independen dan berkompeten agar memperoleh hasil audit yang berkualitas. Audit merupakan suatu proses sistematis dan mengevaluasi bukti yang berhubungan dengan asersi tentang tindakan-tindakan dan kejadian-kejadian ekonomi secara objektif untuk menentukan tingkat kepatuhan antara asersi tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan dan mengomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Jusup, 2014: 10).

Hasil audit yang berkualitas merupakan sebuah tujuan yang harus dicapai oleh APIP. Kualitas Audit adalah pemeriksaan yang sistematis dan independen untuk menentukan apakah kualitas aktivitas dan pencapaian hasil sesuai dengan rencana yang sudah dirancang serta dapat dilaksanakan secara efektif dalam pencapaian tujuan (Bastian, 2014: 270).

Dinamika tuntutan masyarakat untuk menjamin terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik melalui penguatan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi perhatian masyarakat adalah menghendaki adanya keseriusan pemerintah dalam merubah pola pikir lama menuju kearah yang lebih baik berorientasi pada paradigma asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pemerintah dalam merespon tuntutan masyarakat diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang menetapkan 5 (lima) bagian atau unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam sistem pengendalian internal yaitu: lingkungan pengendalian, penilaian resiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi akuntansi, serta pemantauan dikutip oleh Hery (2013:90).

Peran APIP adalah melaksanakan salah satu fungsi sebagai auditor internal. Sebagai auditor internal, maka secara normatif, harus mewujudkan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam organisasi Internal Audit. Definisi yang berlaku, sesuai pemahaman yang dikembangkan oleh IIA adalah sebagai berikut :
“ Internal auditing in an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization’s operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate an improve the effectiveness of risk management, control and governance processes (IIA, 1999).

Menurut C.M. Susetya (2011), sesuai dengan definisi tersebut, maka untuk mewujudkan peran yang efektif, maka peran Internal Auditing oleh APIP harus juga mengacu pada praktek-praktek modern yang berorientasi kepada pencapaian tujuan organisasi, melalui kegiatan :

1. Pemberian kepastian, keyakinan dan penjaminan yang memadai (assurance) dengan melakukan kegiatan antara lain : audit, revidu, penilaian, evaluasi, verifikasi, pengujian dan pemantauan atau monitoring.
2. Konsulting untuk memberikan solusi atas berbagai macam permasalahan dan pencapaian tujuan organisasi, dengan kegiatan2 : sosialisasi, bimbingan, pendampingan, pemberian saran / petunjuk, konsultasi, pelatihan2 dan survei.

Yang lebih penting dari orientasi pelaksanaan tugas seperti tersebut di atas, efektivitas perwujudan peran APIP juga sangat tergantung pada :

1. Komitment pimpinan di tingkat stakeholder (pemangku kepentingan), yaitu : pimpinan tertinggi di lingkungan instansi pemerintah dan manajemen instansi pemerintah yang diawasi, terutama dukungan atas akses informasi / data / sumber daya, persamaan persepsi dan penentuan fokus, bidang, sektor, ruang lingkup pengawasan, pelaksanaan rekomendasi tindak lanjut dan penilaian kinerja APIP.
2. Pengelolaan manajerial pengawasan internal, mulai dari perencanaan, kegiatan tahunan, pelaksanaan kegiatan sampai dengan pelaporan dan pemantauan tindak lanjut.
3. Pengembangan kemampuan / inovasi dalam kegiatan pengawasan intern, seperti pengembangan kompetensi SDM, penggunaan tehnologi dan pemahaman terhadap lingkungan pengawasan.

Efektivitas yang diminta dari perubahan paradigma tentang internal audit melalui kegiatan-kegiatan audit, revidu, evaluasi, penilaian, verifikasi, pengujian dan pemantauan harus di dasarkan pada pola kerja yang profesional. Hal ini harus bisa dipastikan seluruh proses tersebut telah dimulai dengan perencanaan

yang baik. Perencanaan yang mampu memberi keyakinan yang memadai bahwa output dari kegiatan-kegiatan tersebut mampu memberikan keyakinan bagi manajemen dan pengambilan keputusan, terhadap permasalahan-permasalahan yang muncul dan harus ditindaklanjuti oleh manajemen. Dokumentasi atas proses-proses kegiatan yang dilakukan harus mampu menunjang bahwa seluruh permasalahan yang diangkat bukan disebabkan semata karena opini, tetapi berdasarkan fakta yang digali dari proses yang profesional. Penggunaan alat sistem manajemen audit adalah salah satu bukti arah kegiatan audit internal tersebut diharapkan mendapatkan output yang efektif dan efisien, baik bagi manajemen maupun proses kerja yang dilakukan oleh unit internal audit yang ada.

Peran sebagai konsultan, mensyaratkan pentingnya kompetensi teknis dari proses bisnis yang dilakukan oleh manajemen. Tantangan dunia Teknologi Informasi yang sangat cepat menjadi bagian dari pola kerja dan informasi bagi auditan dan auditi. Bila auditor tidak mengetahui secara pasti proses bisnis yang ada maka peran sebagai pendamping, asisten, sosialisasi yang muncul pasti, proses yang lebih mengedepankan kewenangan, yang ujung-ujungnya mencari-cari kesalahan.

Dalam penelitian sebelumnya dinyatakan bahwa kinerja Inspektorat sebagai pengawas internal dalam upaya pencegahan penyelewengan keuangan daerah di Pemerintah Kota Bandar Lampung belum optimal, hal ini dikarenakan terbatasnya pemenuhan kebutuhan untuk Sumber Daya Auditor, sarana dan prasarana yang kurang memadai, keterbatasan anggaran, kurangnya koordinasi antara lembaga dan instansi/dinas, serta belum adanya peraturan untuk penguatan

keberadaan inspektorat sebagai pengawas internal yang secara struktural berada di bawah kepala daerah.

Persoalan yang mendasar dalam bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan pada Inspektorat Kota Bandar Lampung yaitu peran Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang belum efektif, seperti independensi, intervensi, dan profesionalisme dalam menjalankan tugas pengawasan. Terkait dengan hal tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk membahas IMPLEMENTASI PERAN STRATEGIS APARAT PENGAWAS INTERN PEMERINTAH (APIP) DALAM PENINGKATAN KUALITAS PENGAWASAN (Studi Pada Inspektorat Kota Bandar Lampung).

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, rumusan permasalahan utama, yaitu “IMPLEMENTASI PERAN STRATEGIS APARAT PENGAWAS INTERN PEMERINTAH (APIP) DALAM PENINGKATAN KUALITAS PENGAWASAN (Studi Pada Inspektorat Kota Bandar Lampung)”, menimbulkan batasan pertanyaan- pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana Strategi yang dilakukan APIP untuk peningkatan pengawasan?
2. Bagaimana Peran APIP Untuk mendapatkan tujuan hasil pengawasan yang efektif dan efisien?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis strategi APIP dalam peningkatan kualitas pengawasan.
2. Untuk mendapatkan tujuan hasil pengawasan yang efektif dan efisien.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan melahirkan konsep ilmiah yang dapat dijadikan bahan kajian lebih dalam bagi APIP dalam peningkatan kualitas pengawasan.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai pedoman dan masukan bagi APIP serta institusi pengawas internal pemerintah dalam upaya peningkatan kualitas pengawasan.
- b. Sebagai bahan kajian bagi kalangan akademik untuk menambah wawasan.
- c. Terkait dengan peran APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN.