

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengawasan merupakan bagian yang tidak pernah terpisahkan dalam fungsi manajemen. Walaupun pengawasan merupakan bagian terakhir dalam urutan manajemen organisasi, namun keberadaan dalam urutan tersebut tidak mengurangi fungsi vitalnya dalam manajemen. Pengawasan digunakan sebagai salah satu alat ukur dimana roda organisasi dapat berjalan dengan baik atau tidak dalam pencapaian tujuan suatu organisasi. Pengawasan tidak hanya berlaku pada skala manajemen kecil saja, melainkan organisasi setingkat negara juga membutuhkan pengawasan. Pengawasan menjadi bagian tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan negara, khususnya dalam pengelolaan keuangan Negara. Keuangan Negara merupakan bagian yang perlu diawasi karena jika tidak diawasi akan menyebabkan tidak tercapainya tujuan negara bahkan akan menyebabkan kerugian bagi Negara itu sendiri (Agus Suseno ; 2010). Segala urusan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan negara, khususnya dalam hal keuangan negara, harus diiringi dengan pengawasan agar berjalan sesuai dengan tujuan dan aturan yang telah ditetapkan.

Suatu negara pasti memiliki tujuan dan untuk mencapai tujuan tersebut salah satu cara yang dilakukan adalah dengan melaksanakan fungsi pengawasan dengan mendirikan lembaga pengawasan. Lembaga pengawasan yang dibentuk ini memiliki karakteristik berbeda-beda antara yang satu dengan yang lain. Perbedaan ini salah satu cirinya dapat dilihat dengan adanya lembaga pengawas eksternal dan lembaga pengawas internal. Gunawan dkk. (2007) menjelaskan salah satu jenis pengawasan dapat dibedakan berdasarkan subjeknya, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Di Indonesia, pengawasan juga terbagi menjadi dua bagian, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Lembaga pengawas eksternal yang berada dalam pemerintahan adalah Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Pemerintah sendiri mempunyai lembaga pengawas internal yaitu Aparatur Pengawas Intern Pemerintah (APIP).

APIP adalah instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, yang terdiri atas 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 perundang-undangan.

Pengawasan intern yang dilakukan oleh APIP yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) terdiri dari audit, *review*, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya. Pengawasan berfungsi membantu agar sasaran yang ditetapkan pemerintah dapat tercapai, di samping itu pengawasan berfungsi mendeteksi secara dini terjadinya penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, pemborosan dan kebocoran. Menurut Falah (2005) dalam Harvita (2012) mengungkapkan Inspektorat daerah mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah, sehingga dalam tugasnya inspektorat sama dengan auditor internal (Falah, 2005 dalam harvita, 2012). Audit internal adalah audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang merupakan bagian dari organisasi yang diawasi (Mardiasmo,2005).

Berdasarkan publikasi Majalah Cerdas Ikhlas Norma Dinamis dan Objektif (CINDO) terbitan perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Selatan edisi Vol.2 November/2014 menyebutkan bahwa Laporan Tahunan KPK tahun 2013 di Sumatera Selatan pengaduan masyarakat ke KPK adalah sebanyak 327 pengaduan, dan pelaporan gratifikasi sebanyak 2 buah. Hasil Audit BPK juga menunjukkan banyaknya kasus yang ditemukan terkait dengan lemahnya pengendalian intern yang berakibat pada kerugian negara. Opini BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Tahun 2013 di Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan bahwa 50% pemda memperoleh opini WTP dan 50% pemda memperoleh opini WDP.

Tabel 1.1 Perkembangan Opini BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Wilayah Provinsi Sumatera Selatan Sampai dengan Semester I Tahun 2013

Jenis Opini	Jumlah Pemda					
	Tahun 2011		Tahun 2012		Tahun 2013	
WTP	4	25%	5	31.25%	8	50%
WDP	12	75%	10	62.50%	8	50%
TMP	-	-	1	6.25%	-	-
TW	-	-	-	-	-	-
Jumlah	16	100%	16	100%	16	100%

Sumber : Ikhtisar Pemeriksaan dalam www.bpkp.go.id/sumsel, 2015

Melihat masih buruknya kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, dan pada setiap instansi pemerintah daerah memiliki kondisi yang berbeda-beda, baik dari sisi tata kelola, sumber daya yang dimiliki, serta lingkungan yang melingkupi. Hal ini mengakibatkan APIP di Indonesia memiliki kapabilitas yang beragam. Oleh karena itu, diperlukan sebuah pola umum pengembangan kapabilitas APIP yang dapat digunakan sebagai langkah yang logis dalam mewujudkan APIP yang efektif.

Institute of Internal Auditors (IIA) telah mengembangkan Model Kapabilitas Pengawasan Intern atau *Internal Audit Capability Model* (IA-CM), yaitu suatu kerangka kerja yang mengidentifikasi aspek-aspek fundamental yang dibutuhkan untuk pengawasan intern yang efektif di pemerintahan. IA-CM menggambarkan jalur evolusi untuk organisasi pemerintahan dalam mengembangkan pengawasan intern yang efektif untuk memenuhi persyaratan tata kelola organisasi dan harapan profesional. IA-CM menunjukkan langkah-langkah untuk maju dari tingkat pengawasan intern yang kurang kuat menuju kondisi yang kuat, efektif, kapabilitas pengawasan intern umumnya, terkait dengan organisasi yang lebih matang dan kompleks. Di dalam model IA-CM, APIP dibagi menjadi lima level kapabilitas, yaitu Level 1 (*initial*), Level 2 (*Infrastructure*), Level 3 (*Integrated*), Level 4 (*Managed*), dan Level 5 (*Optimized*).

Hasil pemetaan APIP, berdasarkan pendekatan *Internal Audit Capability Model* (IA-CM) oleh perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Selatan terhadap 14 APIP, menunjukkan bahwa seluruh APIP berada pada level satu (*initial*). Hal ini menunjukkan APIP belum mampu untuk memberikan *assurance* bahwa program

atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah kota telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Inspektorat Kota sebagai bagian dari APIP memiliki peran strategis dalam memberikan *assurance* atas efisiensi dan efektivitas program/kegiatan pemerintah dan mencegah korupsi.

Atas dasar uraian-uraian tersebut, penulis memilih Inspektorat Kota Palembang, menjadi objek penulisan dengan judul : “Evaluasi Kapabilitas APIP Menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IACM) sebagai Pengawasan Intern yang Efektif pada Auditor Internal Inspektorat Kota Palembang”

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan pengamatan yang telah dilakukan dan didukung dengan data yang diperoleh dapat dirumuskan suatu permasalahan. Perumusan masalah dalam penulisan laporan ini adalah bagaimana kapabilitas APIP menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IACM) sebagai pengawasan intern yang efektif pada Auditor Internal Inspektorat Kota Palembang?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Agar analisis menjadi lebih terarah dan sesuai dengan permasalahan yang ada penulis membatasi pembahasan pada masalah yang menyangkut kapabilitas APIP menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IACM) terkait dengan langkah – langkah menuju level 2 pada Peraturan Kepala BPKP No.Peraturan–1633/K/JF/2011 dan sesuai rujukan SE - 684 /JF/2/2012 tanggal 13 Maret 2012 perihal Petunjuk Pelaksanaan *Assessment* (Evaluasi) Tata Kelola Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun 2012 pada Inspektorat kota Palembang.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan

1.4.1 Tujuan Penulisan

Berdasarkan masalah-masalah yang telah diidentifikasi diatas, maka tujuan dilakukan penulisan ini adalah

1. Untuk mengetahui penerapan *Internal Audit Capability Model* (IACM) sebagai pengawasan intern yang efektif pada Auditor Internal Inspektorat Kota Palembang

2. Untuk mengevaluasi tingkat kapabilitas APIP menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IA-CM) sebagai pengawasan intern yang efektif pada Auditor Internal Inspektorat Kota Palembang

1.4.2 Manfaat Penulisan

Penulisan yang akan dilaksanakan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun bagi pihak lain yang berkepentingan. Manfaat yang diharapkan dari penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

Penulisan ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai kapabilitas APIP menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IA-CM) sebagai pengawasan intern yang efektif pada Auditor Internal Inspektorat Kota Palembang.

2. Bagi Instansi

Penulisan ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam meningkatkan kapabilitas APIP menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IA-CM) sebagai pengawasan intern yang efektif.

1.5 Metode Penulisan

1.5.1 Metode Pengumpulan Data

Menurut Sugiyono (2012:194), untuk mengumpulkan data dapat dilakukan dalam beberapa metode dan teknik berikut ini:

1. Riset Lapangan (*Field Research*)

- a. *Interview* (Wawancara)

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data, apabila peneliti melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit/kecil.

- b. Kuesioner (Angket)

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberi seperangkat pertanyaan secara tertulis kepada responden untuk dijawabnya.

- c. Pengamatan (*Observation*)

Merupakan teknik pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan terhadap objek penelitian atau elemen langsung untuk mengetahui kegiatan operasional perusahaan.

d. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Dengan menggunakan metode ini penulis mendapatkan informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang akan atau sedang diteliti. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, ensiklopedia dan sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik lain.

Dalam laporan akhir ini, penulis memperoleh data dengan cara riset lapangan, yaitu *Interview* (Wawancara) dan kuisioner (angket) yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan Tanya jawab langsung kepada pihak yang mempunyai wewenang untuk memberi data serta informasi yang diperlukan dan memberi seperangkat pertanyaan secara tertulis kepada responden untuk dijawab.

1.5.2 Jenis dan Sumber Data

Data adalah sesuatu yang telah terjadi dan dapat dijadikan fakta atau bukti untuk mendukung analisa terhadap permasalahan yang dibahas. Untuk mendapatkan data yang diperlukan guna mendukung analisis terhadap permasalahan yang dibahas maka diperlukan metode-metode tertentu agar didapat data yang objektif. Berdasarkan sumber memperolehnya, menurut Sugiyono (2012:190) data dikelompokkan menjadi dua macam, yaitu:

1. Data Primer (*primary data*)

Data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data.

2. Data Sekunder (*secondary data*)

Data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari dan memahami melalui media lain yang bersumber dari literatur, buku-buku, serta dokumen perusahaan.

Berdasarkan sumber-sumber data diatas, maka peneliti menggunakan sumber data yaitu data primer dan sekunder. Data primer berupa formulir isian peningkatan kapabilitas APIP menuju level 2 dan data sekunder berupa pedoman teknis peningkatan kapabilitas aparat pengawasan intern pemerintah sesuai Peraturan Kepala BPKP Nomor: PER-1633/K/JF/2011 Tanggal 27 Desember 2011 sebagai bukti dokumen yang telah tersusun dalam arsip yang di publikasikan dan yang tidak di publikasikan.

1.5.3 Teknik Analisis Data

Dikemukakan oleh Sugiyono (2012:206) bahwa :

Analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan kuisisioner, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan kerangka acuan penulisan laporan akhir yang lebih terarah, maka penulis membagi laporan akhir menjadi 5 (lima) bab pembahasan, yaitu tiap – tiap bab memiliki hubungan yang satu dengan yang lain. Untuk memberikan gambaran yang jelas, berikut ini akan diuraikan mengenai sistematika pembahasan laporan akhir ini secara singkat, yaitu sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penulisan, metode pengumpulan data dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan secara singkat mengenai teori – teori yang akan digunakan dalam melakukan analisis dan pembahasan masalah. Adapun teori – teori tersebut antara lain literatur pengertian audit, auditor internal, aparatur pengawas intern pemerintah (APIP) dan *internal auditor capability model (IACM)*.

BAB III GAMBARAN UMUM INSTANSI

Pada bab ini penulis akan memberikan gambaran mengenai keadaan inspektorat kota Palembang, antara lain mengenai sejarah singkat, struktur organisasi, pembagian wewenang dan tanggung jawab, serta data – data pendukung lainnya

BAB IV PEMBAHASAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai hasil dan pembahasan tingkat kapabilitas APIP menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IACM) sebagai pengawasan intern yang efektif pada auditor internal inspektorat kota Palembang.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Setelah melakukan analisis dan pembahasan secara lengkap, pada bab ini penulis menarik kesimpulan sebagai pemecahan dari permasalahan yang ada, selain itu penulis juga memberikan masukan kepada inspektorat kota Palembang yang akan membantu dalam bahan pertimbangan dalam meningkatkan kapabilitas APIP.