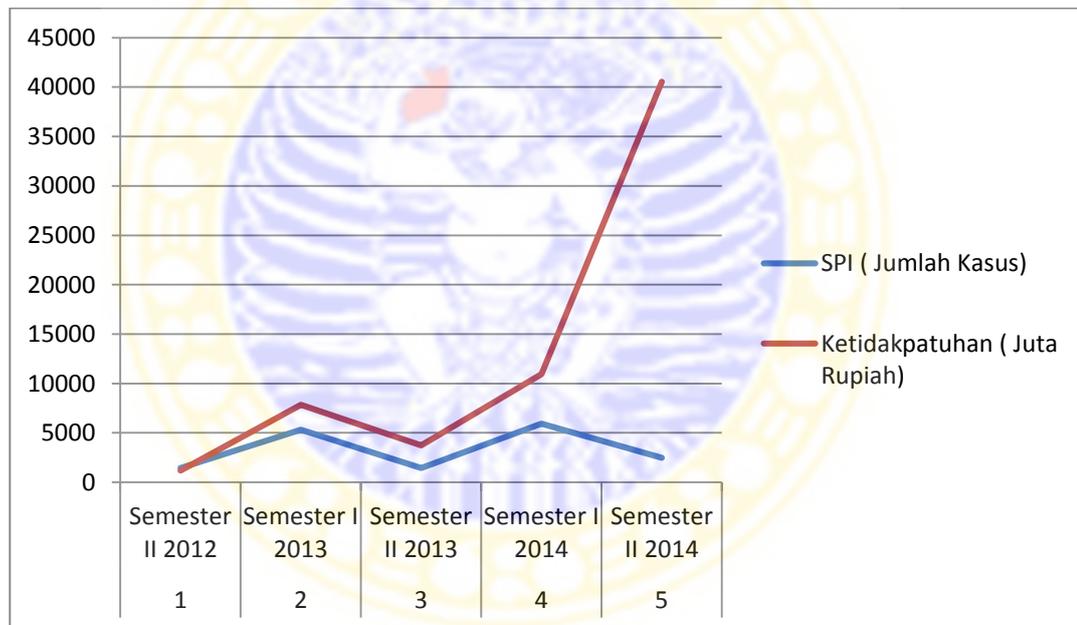


BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ikhtisar hasil pemeriksaan BPK-RI selama lima semester terakhir, dimulai dari semester II Tahun 2012 sampai dengan semester II tahun 2014 menjadi salah satu indikasi akan masih tingginya kelemahan pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Adapun grafiknya adalah sebagai berikut :



Grafik 1.1 : Trend Temuan BPK Semester II 2012 s/d Semester II 2014
Sumber : Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK , data diolah

Berdasarkan data olahan hasil temuan BPK, maka trend menunjukkan bahwa jumlah kasus temuan SPI (Sistem Pengendalian Internal) turun naik, sedangkan temuan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang

dinilai dalam rupiah cenderung meningkat, bahkan meningkat drastis di semester II tahun 2014.

Hasil temuan tersebut menimbulkan pertanyaan peran serta auditor internal pemerintah dalam menjalankan tugasnya untuk membantu mengurangi serta mencegah terjadinya penyalahgunaan anggaran di masing-masing instansinya. Oleh karena itu hasil penelitian ini akan memperjelas mengapa masih tingginya tingkat kelemahan pengelolaan keuangan negara di Indonesia

Pengertian auditing menurut Arens *et al.* (2014) “ Auditing is the accumulation and evaluation of evidence about information to determine and report on the degree of correspondence between the information and established criteria. Auditing should be done by a competent, independent person”. Adapun pengertiannya auditing adalah “Akumulasi dan evaluasi bukti tentang informasi untuk menentukan dan melaporkan tingkat kesesuaian antara informasi dan kriteria yang telah ditetapkan. Audit harus dilakukan oleh seorang yang kompeten dan independen ”.

The Institute of Internal Auditor (IIA, 2001) mendefinisikan audit Internal sebagai “ An independent , objective assurance an consulting activity designed to add value and improve organization’s operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes”. Adapun pengertiannya adalah audit internal merupakan aktivitas independen dalam menetapkan tujuan dan merancang aktivitas konsultasi yang bernilai tambah dan meningkatkan operasi perusahaan.” Internal

auditing juga membantu organisasi dalam mencapai tujuan dengan cara pendekatan yang terarah dan sistematis untuk menilai dan mengevaluasi efektivitas manajemen resiko melalui pengendalian dan proses tata kelola yang baik .

Sawyer *et al.* (2003) mendefinisikan internal audit sebagai “ an assessment systematic and objective internal auditors to the operation and control Different in the organization to determine whether : 1) The financial and operating information is accurate and reliable , 2) the risks in the company has identified and minimized, 3) external regulations and internal policies and procedures that have been followed acceptable bias, 4) criteria for satisfactory operation have been met, 5) resources have been used efficiently and economically, 6) organizational goals have been achieved effectively .

Yang pengertiannya adalah “ Audit internal merupakan sebuah penilaian yang sistematis dan objektif yang dilakukan auditor internal terhadap operasi dan kontrol yang berbeda-beda dalam organisasi untuk menentukan apakah: (1) informasi keuangan dan operasi telah akurat dan dapat diandalkan; (2) risiko yang dihadapi perusahaan telah diidentifikasi dan diminimalisasi; (3) peraturan eksternal serta kebijakan dan prosedur internal yang bisa diterima telah diikuti; (4) kriteria operasi yang memuaskan telah dipenuhi; (5) sumber daya telah digunakan secara efisien dan ekonomis; dan (6) tujuan organisasi telah dicapai secara efektif.”

Beberapa poin penting dari definisi diatas adalah : adanya aktivitas konsultasi dengan tujuan memberikan nilai tambah bagi organisasi; serta pelaksanaan evaluasi terhadap proses-proses berupa manajemen risiko, tata kelola yang baik (kepatuhan, efektivitas, efisiensi dan ekonomis dalam aktivitas operasi), akurasi data dan informasi (terutama keuangan) serta pengendalian internal.

Dalam lingkup pengawasan di pemerintahan Indonesia, Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP, 2008), memberikan kerangka regulasi tentang bagaimana proses pengawasan harus dijalankan untuk menjamin keefektifan pengendalian intern di organisasi pemerintahan. PP No. 60/2008, pasal 1(1) menyebutkan bahwa “Pengendalian internal merupakan sebuah sistem yang bertujuan untuk memberikan keyakinan memadai atas: (1) tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien; (2) keandalan pelaporan keuangan; (3) pengamanan aset negara; dan (4) ketaatan peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya, dalam pasal 1 angka 3 disebutkan juga bahwa “Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.” Untuk itu, aparat pengawas internal dibentuk dalam rangka memperkuat dan menunjang efektivitas pengendalian intern (pasal 47 ayat (2)).

Berdasarkan definisi-definisi tersebut, maka jelaslah terdapat ketidaksinkronan antara literature dengan audit internal sektor publik di Indonesia yakni tidak menggunakan kata audit internal melainkan kata pengawasan internal. Meskipun didefinisikan secara berbeda akan tetapi sebenarnya kedua hal tersebut bisa diasumsikan memiliki makna yang sama, sehingga menjadi jembatan dalam penelitian ini antara literature yang digunakan dengan obyek penelitian.

Keberadaan instansi inspektorat daerah dalam struktur pemerintah kabupaten adalah untuk menjalankan salah satu fungsi manajemen yakni pengawasan. Awal mula Inspektorat Kabupaten Banjar dimulai dengan dibentuknya Inspektorat Daerah, yang kemudian berganti nama menjadi Inspektorat Wilayah Kabupaten (Itwilkab). Kemudian berubah lagi menjadi Badan Pengawas Daerah (Bawasda) dan terakhir adalah Inspektorat Kabupaten. Inspektorat Kabupaten Banjar dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2008 kemudian diubah menjadi Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2009 (Kab Banjar, 2009) tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Banjar.

Inspektorat Kabupaten Banjar adalah Aparat Pengawasan Internal dan merupakan salah satu Perangkat Daerah dalam bidang Pengawasan yang berada dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah Kabupaten Banjar. Tugas pokoknya adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Inspektorat Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan mengalami reformasi peran sejalan dikeluarkannya UU dan peraturan mengenai peran dan fungsi internal audit untuk pemerintahan di Indonesia, sehingga contoh kasus di institusi ini relevan untuk menggambarkan bagaimana pelaksanaan peran auditor internal di Pemerintah Kabupaten Banjar dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Banjar yang merupakan permasalahan penelitian. Inspektorat Kabupaten Banjar juga sedang giat menjalankan perubahan paradigma baru sebagai pengawas internal

yakni dari tidak hanya melaksanakan pengawasan (*watchdog*) tetapi juga melaksanakan kegiatan penjaminan mutu (*assurance activities*) serta konsultasi (*consulting*) dalam upaya mengurangi penyalahgunaan wewenang untuk memanipulasi keuangan beserta datanya. Inspektorat Kabupaten Banjar juga mempunyai sumber informan serta informasi yang secara kualitas dan kuantitas cukup memenuhi untuk kredibilitas penelitian.

Hasil pemetaan kapabilitas inspektorat tahun 2010 yang dilakukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menunjukkan kapasitas dan profesionalisme inspektorat masih lemah. Berdasarkan pemetaan itu, 93,96 persen inspektorat masih di level 1 dari 5 level yang menjadi dasar penilaian. Artinya, inspektorat belum mampu memberikan jaminan program atau kegiatan pemerintah telah sesuai aturan.

BPKP mengadakan pemetaan kapabilitas tersebut dengan berdasarkan IA-CM (*Internal Audit-Capability Model*) yang dianut oleh IIA. IA-CM sendiri membagi kapabilitas auditor internal dalam 5 level yaitu level 1 (*Initial*), level 2 (*Infrastructure*), level 3 (*Integrated*), Level 4 (*managed*) dan level 5 (*optimizing*). Kondisi pada level 1 diantaranya proses pelaksanaan audit tidak berkelanjutan, tidak memiliki pedoman SOP (Standar Operasional Prosedur) pengawasan internal, dan kemampuan APIP (Aparat Pengawas Internal) tergantung pada kemampuan masing-masing individu. Pada level 2, APIP sudah mampu untuk menjamin proses tata kelola sesuai dengan peraturan dan telah mampu mendeteksi terjadinya korupsi, dan telah ada pengembangan profesi untuk masing-masing individu APIP. Pada level 3, APIP sudah mampu untuk menilai efesiensi,

efektivitas, ekonomis suatu kegiatan serta mampu memberikan konsultasi pada tata kelola, manajemen resiko dan pengendalian internal. Pada Level 4, APIP telah mampu memberikan jaminan secara keseluruhan tata kelola, manajemen resiko dan pengendalian internal. Pada level 5, APIP sudah mampu untuk menjadi agen perubahan demi tata kelola pemerintahan yang baik.

Masih belum maksimalnya kapasitas dan profesionalisme sumber daya manusia di Inspektorat Kabupaten Banjar mengindikasikan masih kurangnya pemahaman mereka atas peran mereka sebagai auditor internal untuk pemerintah daerah Kabupaten Banjar di Kalimantan Selatan, Indonesia. Kekurangpahaman mereka terhadap peran mereka sebagai auditor internal dapat dianggap sebagai kekurangan pemerintah daerah dalam mencegah penyalahgunaan wewenang untuk memanipulasi keuangan beserta datanya. Untuk itu penelitian berusaha untuk mengkaji bagaimana auditor internal di Inspektorat Kabupaten Banjar memahami peran mereka sebagai auditor internal untuk pemerintah Kabupaten Banjar.

Menurut Denis *et al.* (2000), teori peran dapat digunakan untuk menarik sejumlah kesimpulan tentang berbagai peran yang dilakukan oleh *focal person* dengan dibantu dari hasil identifikasi faktor-faktor pribadi dan organisasi yang membentuk model organisasi tempat pelaksanaan peran seperti yang dikembangkan oleh (Katz dan Kahn, 1978). Hales (1986) berpendapat bahwa konsep set peran berguna karena terletak di persimpangan analisis individual dan analisis organisasi, konsep ini juga dapat digunakan untuk menguji dampak dari tindakan *focal person* pada peran yang dilakukannya pada organisasi. Oleh

karena itu teori peran juga tepat untuk diterapkan dalam menganalisis permasalahan penelitian di Inspektorat Kabupaten Banjar yang hanya memiliki 40 (empat puluh orang) pegawai dengan 89 (delapan puluh sembilan) auditi serta mengelola anggaran sebesar Rp 6,6 M untuk Tahun Anggaran 2015.

Teori peran menurut Hales (1986), memiliki keunggulan tidak membutuhkan konsistensi antara berbagai peran (*Expected Role, Sent Role, Received Role* dan *Role Behaviour*). Oleh karena itu, teori peran berguna untuk memahami potensi konflik dan ambiguitas antara berbagai peran dan untuk mengidentifikasi potensi daerah kebebasan yang diciptakan oleh organisasi (Katz dan Kahn, 1978). Daerah kebebasan ini dianggap memfasilitasi pengelolaan konflik peran. Zaini dan Taylor (2009), berpendapat bahwa teori peran yang dikembangkan oleh (Katz dan Kahn, 1978) khususnya konsep konflik peran juga relevan untuk menganalisis peran yang dilakukan oleh auditor internal karena auditor internal beroperasi di lingkungan yang kompleks dan selalu mengalami perubahan termasuk juga diharapkan relevan untuk menganalisis peran auditor internal di pemerintah Kabupaten Banjar.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan hasil pemetaan kapabilitas Inspektorat oleh BPKP Tahun 2010 versi IA-CM bahwa kapabilitas Inspektorat Kabupaten Banjar termasuk dalam 93,96 persen Inspektorat di seluruh Indonesia yang masih dikategori level 1 versi, serta trend temuan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang terus meningkat maka penelitian ini mengambil rumusan masalah

yaitu “Bagaimanakah implementasi peran auditor internal di Pemerintah Kabupaten Banjar ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan studi ini adalah untuk mengkaji bagaimana peran auditor internal tercipta dan terselenggara di organisasi pemerintahan.

1.4 Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian ini mencakup kontribusi teori, kontribusi praktis dan kontribusi kebijakan. Secara rinci sebagai berikut.

- 1) Kontribusi teori, penelitian ini menguji kembali teori peran (Katz dan Kahn, 1978). Teori ini digunakan sebagai dasar dalam menganalisa pembentukan peran para auditor internal di Inspektorat Kabupaten Banjar, yaitu terkait dengan faktor-faktor apa sajakah yang turut membentuk auditor internal di Inspektorat Kabupaten Banjar berperan sebagai pelindung dan pembimbing.
- 2) Kontribusi praktis, penelitian ini memberikan dasar manfaat bagi pemerintah khususnya auditor internal pemerintah untuk memperbaiki profesionalisme mereka melalui peningkatan pemahaman akan peran mereka sesungguhnya yang diharapkan oleh peraturan yang berlaku.
- 3) Kontribusi kebijakan, hasil penelitian ini memberikan masukan kepada institusi pembina aparat pengawas internal pemerintah untuk membuat peraturan-peraturan baru ataupun revisi atas peraturan yang telah ada untuk memperbaiki kedudukan maupun untuk meningkatkan kinerja Inspektorat di daerah.