

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah pada hakikatnya adalah pengawasan terhadap kinerja pemerintah, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedua peraturan tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemerintah daerah berjalan dengan efisien dan efektif, karena itu merupakan tugas utama Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam penyelenggaraan pemerintah. Dalam setiap pelaksanaan tugasnya APIP harus memenuhi ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, efisiensi dan penghematan dalam penggunaan sumber daya untuk pelaksanaan kegiatan organisasi (SKPD) dan efektivitas dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

APIP merupakan instansi pemerintah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan yang terdiri atas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang bertanggung jawab kepada Presiden, Inspektorat Jenderal (Itjen) yang bertanggung jawab kepada Menteri, Inspektorat Pemerintah Provinsi yang bertanggung jawab kepada Gubernur, dan Inspektorat Pemerintah Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota (Laely, 2013). Selain itu, APIP juga memiliki banyak pengalaman terkait dengan fungsinya dalam melakukan pengawasan.

Pengalaman APIP akan semakin bertambah seiring dengan banyaknya penugasan dalam pemeriksaan dan banyaknya permasalahan dilapangan yang berbeda antara auditan yang satu dengan auditan yang lain. Oleh karena itu, berbekal pengalaman yang banyak dan permasalahan yang kompleks dilapangan, maka akan semakin baik pula dalam mendeteksi sebuah kecurangan, sehingga kualitas audit dapat ditingkatkan. Dalam setiap pelaksanaan tugas pemeriksaan atau pengawasan, APIP harus mempunyai kompetensi dibidangnya dan harus dapat mengembangkan serta meningkatkan pengetahuan yang didapat baik formal maupun non formal. Selain berfungsi melakukan pengawasan, APIP juga berfungsi untuk membina. Fakta yang terjadi dilapangan, fungsi APIP dalam melakukan pengawasan masih kurang karena laporan hasil audit tergantung dari *stakeholder* dalam hal ini Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota untuk menindaklanjuti hasil audit tersebut. Jika Menteri/ Kepala Daerah mengabaikan laporan hasil audit yang dilakukan, maka berdampak pada tidak maksimalnya peran APIP dilingkungan pemerintah. Fakta lain juga menunjukkan bahwa kebijakan yang diberikan sebatas pada jenjang inspektorat (kewenangan inspektur), serta fungsi APIP sendiri hanya sebatas memberikan pembinaan saja (Riandy, 2014).

Laporan hasil audit BPK mempunyai fungsi yang sangat penting dalam kasus Tindak Pidana Korupsi karena melalui Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK inilah diketahui bahwa suatu instansi pemerintah teridentifikasi atau telah melakukan penyelewengan dana yang mengakibatkan kerugian keuangan Negara. Dalam acara Sosialisasi Petunjuk Teknis Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan, Blucer Wellington Rajagukguk selaku kepala perwakilan BPK RI mengatakan bahwa selain Laporan Hasil Pemeriksaan, tindak lanjut

pemeriksaan merupakan bagian dari proses *bussiness oriented* yang sangat penting. Blucer Wellington Rajagukguk (2012) juga menyampaikan persepsi *stakeholder* justru berkesimpulan 75% keberhasilan pemeriksaan merupakan hasil dari tindak lanjut pemeriksaan itu sendiri. Pemahaman atas pelaksanaan tindak lanjut pemeriksaan sangat penting bagi *stakeholder* terutama *auditee* itu sendiri maupun aparat penegak hukum, karena ketidakjelasan atau perbedaan penafsiran atas rekomendasi yang harus ditindaklanjuti baik secara umum maupun menurut bahasa hukum antara auditor dengan *auditee* seringkali menimbulkan permasalahan dan bahkan menjadi penghambat pelaksanaan tindak lanjut. (<http://jakarta.bpk.go.id/?p=2801>)

Kasus-kasus Tindak Pidana Korupsi yang sering ditemukan dalam sektor publik yaitu dalam pengadaan barang dan jasa dan temuan APIP yang berulang. Sebagaimana disampaikan oleh Deputi Kepala BPKP Bidang Investigasi, Soepardi bahwa 80% kasus korupsi yang ditangani BPKP bersama penegak hukum terjadi pada pengadaan barang/jasa, dan hampir 80% korupsi pengadaan barang/jasa tersebut terjadi di pemerintah daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Dalam pidatonya, Soepardi mengatakan bahwa korupsi pada APBN/APBD dimulai dari perencanaan, dilanjutkan pada proses pelelangan dan pelaksanaan. Pada proses perencanaan, sering ditemukan misalnya HPS dibuat oleh rekanan, sedangkan pada proses pelelangan yang sekarang sudah *e-procurement*, ketika BPKP membantu penegak hukum, tim forensik BPKP banyak menemukan penyimpangan dalam bentuk rekayasa aplikasi/file komputernya (Humas Riau, 2014).

Senada dengan pendapat Soepardi, Juru bicara KPK Johan Budi juga mengatakan bahwa Pengadaan Barang dan Jasa rawan praktik korupsi. Kasus yang ditangani KPK 60 – 70% terkait dengan pengadaan barang dan jasa. Sebagai contoh, kasus dugaan korupsi pengadaan alat kesehatan pembekalan terkait flu burung tahun 2006 dengan tersangka RDU (Ratna Dewi Umar). Kedua, kasus dugaan korupsi pengadaan medis sisa dana pengadaan flu burung di Ditjen Pelayanan Medis tahun 2006 dengan tersangka MAH (Mulya A Hasjim). Terakhir, kasus dugaan korupsi pengadaan alat kesehatan untuk pengadaan pusat krisis di Depkes tahun 2007 dengan tersangka RP (Rusman Pakaya) dan masih banyak kasus pengadaan barang/jasa yang ditangani KPK (*sp.beritasatu.com*)

Kasus lainnya yang sering terjadi di Sektor Publik adalah adanya temuan yang berulang. Sebagaimana yang terjadi pada kasus di Inspektorat Kabupaten Bojonegoro dalam penelitian Kusuma (2014). Berdasarkan dokumen evaluasi tindak lanjut pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro tahun 2012 masih ditemukan beberapa temuan menonjol yang memiliki kesamaan dengan temuan yang menonjol pada dokumen tahun 2010 maupun 2011. Berdasarkan data yang ada dalam laporan tindak lanjut pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro tahun 2010-2013 didapat hasil bahwa temuan yang berulang antara lain masih terdapat PNS yang melaksanakan tugas kedinasan tanpa dilandasi Surat Perintah Tugas dari Kepala Unit Kerja PNS yang bersangkutan, pengelolaan administrasi kepegawaian belum dikerjakan dengan baik dan kurang memperhatikan ketentuan yang ada, daftar hadir belum dilaporkan secara rutin kepada BKD. Temuan tersebut terjadi berulang-ulang dalam 3 tahun terakhir yaitu dari tahun 2010 sampai tahun 2013.

Kasus *fraud* di sektor publik juga diungkap dalam penelitian Setiawan (2013) yang menyingkap laku aktual pada entitas terkecil, yaitu SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Penelitian ini difokuskan untuk menggali makna realitas yang bersembunyi di balik prosedur dan dokumentasi formal yang tertampakan dari para aktor aparatur. Fabanyo (2011) dalam penelitian menyimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan baik dilihat dari pemeriksaan, pengujian hingga penyelidikan, ternyata belum efektif, yang disebabkan karena adanya ketidaktepatan waktu dalam pengawasan dan belum akuratnya data penyimpangan yang ditemukan untuk aparatur pengawas di Kantor Inspektorat Kota Tidore.

Suchang dkk (2008) menemukan bahwa sistem audit Pemerintah China cenderung kurang independen dan transparan dimana terlihat pada objektivitas dan reliabilitas audit dalam implementasi penugasan audit. Radcliffe (2008) menemukan bahwa adanya internalisasi dalam sekresi publik terlalu kuat dan mengekang kekuatan audit dalam memberikan opini, hal ini dikarenakan audit pemerintah adalah bagian dari pegawai pemerintah.

Penelitian Radcliffe dan Funnell (2011) menemukan bukti bahwa kebijakan dan politik dalam pemerintahan akan cenderung membuat audit untuk tidak melakukan eksposur atas penelitian dan cenderung menyimpannya sebagai rahasia, dalam hal ini audit pemerintah mempertimbangkan risiko dan kebijakan tersebut. Knapp dkk (2011) meneliti pusat data yang berkaitan dengan kerahasiaan pada empat lembaga pemerintah di Amerika Serikat dan menemukan bahwa pusat data akan membantu kinerja audit dalam pemeriksaan namun kerahasiaan dari pusat data haruslah menjadi perhatian dalam hal akses hasil audit.

Giroux dan Jones (2011) dalam hal mengukur kinerja audit pemerintahan di Inggris dimana audit pemerintahan cenderung dilakukan oleh external auditor, sehingga penilaian dilakukan terhadap kemampuan dari eksternal auditor seperti besarnya perusahaan yang pernah ditangani, big four, besarnya fee audit, jumlah populasi distrik yang di audit, jumlah pendapatan rata rata distrik yang ditangani dan keberadaan dewan kota. Dimana menunjukkan peran dewan kota dalam mengevaluasi hasil audit akan membantu kualitas auditor.

Tujuan dari kegiatan evaluasi tindak lanjut hasil pemeriksaan adalah mengintensifkan penanganan dan penyelesaian tindak lanjut pemeriksaan, meningkatkan fungsi dan peranan pengawasan sebagai salah satu fungsi organisasi di setiap satuan unit kerja untuk menjamin keberhasilan tugas pokok, mengetahui sampai sejauhmana pelaksanaan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan di setiap satuan kerja yang menjadi objek pemeriksaan (objek) selama 1 tahun, mencegah dan menghindari terjadinya penyimpangan/ penyelewengan dan kesalahan serupa agar tidak terulang, sebagai media/ sarana pembinaan bagi para pimpinan unit kerja dalam rangka penguasaan peraturan dan ketentuan perundang – undangan (Kusuma, 2014). Berdasarkan kasus dan penelitian-penelitian diatas maka ide riset ini membahas tentang banyaknya temuan yang berulang yang diperiksa oleh Pejabat Pengawas di daerah. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten X, karena berdasarkan data yang diperoleh peneliti temuan inspektorat di Kabupaten X dari tahun ke tahun terjadi temuan yang sama. Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang Evaluasi Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Dan Hasil Tindak Lanjut Dalam Perspektif Inspektorat Dan Auditan (Studi Kasus Di Inspektorat Kabupaten X).

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Faktor-faktor apakah yang menjadi penyebab ketidak efektifan penanganan temuan berulang selama ini?
2. Apakah tindak lanjut hasil penyelesaian temuan audit dapat mendorong temuan audit dapat diselesaikan?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penyebab ketidak efektifan penanganan temuan berulang selama ini
2. Untuk mengetahui apakah tindak lanjut hasil penyelesaian temuan audit dapat mendorong temuan audit dapat diselesaikan oleh obrik

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Inspektorat, penelitian ini diharapkan memberikan masukan tentang pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan lembaga inspektorat.
2. Bagi Auditor internal, penelitian ini diharapkan memberikan masukan dalam mengemban tugas sebagai seorang auditor internal yang handal dan berkualitas.
3. Bagi akademisi, penelitian diharapkan dapat memberikan masukan dalam pengembangan ilmu akuntansi, khususnya akuntansi forensik di masa mendatang;

4. Bagi praktisi, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam mengelola sumber daya manusia pada umumnya dan inspektorat dan auditor internal pada khususnya.