

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Sumber daya manusia merupakan faktor sentral dalam pengelolaan suatu organisasi. Dalam mencapai setiap tujuannya, suatu organisasi memerlukan sumber daya manusia yang kompeten dengan kinerja yang baik dan dapat menunjang keberhasilan target yang ingin dicapai organisasi. Mencapai tujuan suatu organisasi memerlukan sumber daya manusia sebagai pengelola sistem. Agar sistem ini berjalan dengan baik maka dalam pengelolaannya harus memperhatikan beberapa aspek penting seperti lingkungan kerja, kinerja dan aspek-aspek lainnya. (Rumengan dan Mekel, 2015)

Dalam aktivitasnya suatu organisasi melakukan beberapa kegiatan positif yang tentunya memberikan dampak baik untuk masyarakat melalui kinerja operasional yang dijalankannya. Antara lain, kesempatan untuk melayani masyarakat, kinerja yang efisien, dan sumber daya manusia yang memadai. Namun bertolak belakang dengan hal-hal tersebut, ada beberapa keterbatasan yang dimiliki oleh suatu organisasi yaitu antara lain kurangnya pengukuran kinerja, kurangnya sumber daya manusia yang profesional, dan terdapat kemungkinan penyalahgunaan dana. Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan adanya upaya penyehatan dan penyempurnaan yang meliputi peningkatan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan organisasi. Menghadapi hal ini maka perlu diterapkannya kebijakan maupun strategi oleh manajemen organisasi antara lain dengan meningkatkan pengawasan dalam organisasi tersebut.

Pada organisasi pemerintah, fungsi pengawasan merupakan tugas dan tanggung jawab seorang kepala pemerintahan, seperti di lingkup pemerintah provinsi merupakan tugas dan tanggung jawab gubernur, sedangkan di pemerintahan kabupaten dan kecamatan merupakan tugas dan tanggung jawab dari bupati dan camat. Namun karena keterbatasan kemampuan seseorang, mengikuti prinsip-prinsip organisasi maka tugas dan tanggung jawab pimpinan diserahkan kepada pembantunya yang mengikuti alur *distribution of power* sebagaimana yang diajarkan oleh teori-teori organisasi modern. (Haris dan Kusmanto, 2016)

Pengawasan merupakan unsur penting dalam proses manajemen pemerintahan, pengawasan memiliki peran yang sangat strategis untuk terwujudnya akuntabilitas public dalam pemerintahan dan pembangunan melalui suatu kebijakan pengawasan yang komprehensif dan membina.

Salah satu sistem pengawasan yang baik adalah melalui sistem pengendalian internal (*internal control*) melalui pelaksanaan internal audit atau pemeriksaan intern yang merupakan pengawasan akan kepatuhan kewajiban dan prosedur yang telah ditetapkan. (Dmytro dan Larysa, 2013) menyatakan bahwa audit internal merupakan unit independen yang tidak berpartisipasi dalam kinerja operasi dan secara berkala memeriksa dan mengevaluasi kecukupan dari efektifitas internal kendalinya.

Audit internal membantu organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuannya dengan pedekatan sistematis dan disiplin untuk mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas manajemen resiko, pengendalian dan proses tata kelola organisasi. Menurut Hariadi dkk (2019) berpendapat bahwa audit internal adalah kegiatan untuk memberikan jaminan dan konsultasi yang

independen dan objektif. Lebih lanjut Sawyer (2005: 10) dalam Saputra (2017) menyatakan audit internal adalah sebuah penilaian yang sistematis dan obyektif yang dilakukan auditor internal terhadap operasi dan kontrol yang berbeda-beda dalam organisasi untuk menentukan apakah hal-hal sebagai berikut:

1. Informasi keuangan dan operasi telah akurat dan dapat diandalkan
2. Resiko yang dihadapi perusahaan telah diidentifikasi dan diminimalisasi
3. 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
6. Tujuan organisasi telah dicapai secara efektif

Definisi tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa audit internal menjadi aktor penting dalam mendukung keputusan tata kelola terkait dengan pengendalian sebagai perencanaan strategis.

Tujuan audit internal menurut Widyaningsih (2010) yaitu untuk membantu para anggota organisasi agar dapat melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan organisasi. Lebih lanjut Sitar dkk (2016) menyatakan bahwa tujuan tradisional audit internal adalah untuk memverifikasi catatan akuntansi bersama dengan penilaian dan melaporkan sistem kontrol internal. Purwanti dkk (2019) berpendapat bahwa kemampuan audit internal tidak hanya untuk menemukan kelemahan dalam pengendalian internal, tetapi juga untuk mengungkapkan temuan audit, mengantisipasi dan melakukan perbaikan. Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari audit internal adalah untuk membantu

manajemen organisasi dalam memberikan pertanggung jawaban yang efektif dan efisien.

Sistem Pengendalian Internal perannya sangat penting dalam menjalankan suatu pemerintahan. Sistem ini dapat berjalan jika seluruh unsur yang terlibat memiliki pengetahuan, kemampuan, dan kemauan untuk menjalankan secara bersamaan dan berkelanjutan. Menurut Olarewaju dan Adeyemi (2019) menjelaskan bahwa sistem pengendalian internal juga membantu memastikan bahwa pengeluaran suatu organisasi dapat dipertanggung jawabkan dan juga memberikan jaminan bahwa semua pengeluaran dan program organisasi telah berjalan sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan.

Pengawasan terhadap penyelenggara pemerintah merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pengelolaan anggaran daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP) mempunyai peran penting untuk menciptakan *Good Corporate Governance* pada pemerintah kota Pamekasan. Semakin efektif pengawasan yang dilakukan oleh APIP maka akan sedikit tindak penyelewengan di lingkungan Pemerintah Kota Pamekasan. Hal ini bukanlah sesuatu yang mudah karena terdapat berbagai permasalahan yang ada, baik dari dalam aparatur pengawasan itu sendiri maupun institusi di lingkungan Pemerintahan Kota Pamekasan secara umum.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 pemerintah menetapkan adanya suatu sistem pengendalian intern yang harus dilaksanakan, baik pada tingkat pemerintah pusat maupun daerah. Sistem pengendalian intern dimaksud

adalah suatu proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem pengendalian intern tersebut berguna untuk mengendalikan kegiatan pemerintahan dalam rangka mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Menurut Mappangara (2018) pengawasan pemerintahan daerah memiliki kewenangan berjenjang dan terintegrasi dalam mekanisme pengawasan dan pemeriksaan, sedangkan sasaran pemeriksaan adalah ditemukannya penyimpangan atas rencana atau target. Tindakan yang dilakukan antara lain mengarahkan dan merekomendasikan perbaikan, menyarankan agar ditekan adanya pemborosan, mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran sesuai dengan rencana, menilai kinerja aparat pemerintah, sebagai institusi pelatihan dan *clearing house* serta pemberian masukan kepada Top Management (pimpinan) tentang kondisi dan solusi distorsi birokrasi. Menurut (Pakasi, 2018) inti dari pengawasan adalah mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyalahgunaan, rintangan, kesalahan, kegagalan dalam mencapai tujuan dan pelaksanaan tugas organisasi. Fenomena belum efisien dan efektifnya peranan pengawasan fungsional pemerintah tidak hanya bersifat umum, namun juga bersifat khusus di lingkungan pemerintah daerah, sehingga dirasakan kebutuhan akan pentingnya suatu bentuk koordinasi yang tepat, dan komitmen yang

tinggi dalam upaya efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan.

Nurmayanti, dkk (2013) menjelaskan bahwa dalam melakukan tugasnya, salah satu fungsi APIP dalam hal ini inspektorat provinsi/kabupaten/kota adalah melakukan *review* atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebelum dilakukan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas temuan-temuan APIP. Selanjutnya temuan tersebut ditindak lanjuti oleh SKPD sebagai perbaikan, dan sekurangnya tidak lagi menjadi temuan yang sama oleh BPK. Pengawasan/pemeriksaan oleh inspektorat berisi tentang temuan dan kelemahan-kelemahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan rekomendasi terhadap temuan tersebut. Temuan tersebut menjelaskan kelemahan pengendalian internal dan ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Hasil audit juga memberikan informasi potensi kerugian Negara yang ditemukan dalam proses audit akibat dari penyalahgunaan dan inefisiensi penggunaan APBN/APBD. Beberapa hasil audit inspektorat tersebut ditindak lanjuti menjadi audit investigasi, kasus korupsi dan kasus pidana. Menurut Windsor (2002) dalam Saputra, dkk (2014) menjelaskan bahwa auditor internal diharuskan untuk tetap independen dalam melaksanakan pekerjaannya sebagai bentuk tanggung jawab kepada publik dan profesi.

Morasa dkk (2017) menjelaskan untuk menjalankan amanatnya sebagai Pembina pelaksana sistem pengendalian intern pemerintah di kabupaten atau kecamatan, inspektorat melakukan perannya sebagai *leader* yang merupakan corong terdepan dengan cara melakukan koordinasi, melakukan fungsi kontrol, mendorong terciptanya reformasi birokrasi dan tata kelola

pemerintah yang baik, memberi saran terhadap kinerja dan manajemen resiko, sebagai penopang, sebagai wasit yang menilai tatanan pelaksanaan SPIP di tingkat SKPD dimana ketika dalam pelaksanaan terdapat kendala atau permasalahan, inspektorat dapat memberikan solusi berupa rekomendasi untuk perbaikan kedepan.

Menurut Haris dan Kusmanto (2016) inspektorat daerah menjadi pilar yang mempunyai tugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program pemerintah daerah yang tertera dan tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Untuk menunjang agar pelaksanaan tugas dari inspektorat daerah dalam melakukan fungsi pengawasan dapat berjalan secara maksimal, diperlukan adanya kinerja yang lebih intensif dan optimal dari inspektorat daerah demi optimalisasi tugas serta tanggung jawab. Lebih lanjut Prasetyo, dkk (2017) berpendapat bahwa inspektorat harus menyediakan ruang yang cukup bagi auditor untuk bertukar informasi yang diperoleh selama proses pemantauan. Selain itu, komunikasi yang baik perlu dilakukan sehingga informasi yang diperoleh dalam penugasan dapat bermanfaat bagi auditor.

Kantor Kecamatan Pademawu merupakan salah satu instansi pemerintah dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Pamekasan yang mempunyai tugas meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa dan kelurahan serta tugas yang dilimpahkan oleh Bupati untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Kantor kecamatan Pademawu berada di desa Bunder, berjarak sekitar 9 kilometer dari pusat pemerintahan Kabupaten Pamekasan. Pegawai di

Kantor Kecamatan Pademawu berjumlah 33 orang yang terdiri dari 20 orang Pegawai Negeri Sipil dan 13 orang tenaga honorer dengan rata rata tingkat pendidikan adalah lulusan dari SMA/SMK.

Berdasarkan data sensus penduduk pada tahun 2010 jumlah penduduk di Kecamatan Pademawu sebanyak 81.961 jiwa. Dari jumlah itu, 51% nya adalah perempuan, sisanya 49% adalah penduduk laki-laki. Sebagian besar mata pencaharian masyarakat di kecamatan pademawu adalah Petani dan Pegawai. Masyarakat di Kecamatan Pademawu rata-rata berpendidikan formal dan mempunyai ekspektasi yang tinggi terhadap mutu pelayanan di kantor Kecamatan Pademawu.

Mayoritas masyarakat di kecamatan pademawu adalah masyarakat berpendidikan dan juga wilayah kecamatan pademawu yang luas terdiri dari 20 desa dan 2 kelurahan, oleh karena itu kantor kecamatan pademawu dituntut untuk melaksanakan pelayanan prima yang efektif dan efisien, menciptakan aparatur yang beriman dan berkualitas serta menyelenggarakan manajemen pemerintah yang baik serta meningkatkan sumber daya aparatur yang lebih professional dan sejahtera.

Kinerja pegawai di Kantor Kecamatan Pademawu masih belum optimal, etos kerja pegawai Kantor Kecamatan Pademawu dalam menjalankan tugasnya untuk melayani masyarakat masih terbilang rendah, hal ini disebabkan oleh kurangnya pelatihan Bimbingan Teknis (BIMTEK) ASN, budaya kerja yang rendah, dan juga *reward* dan *punishment* yang tidak maksimal. Pembagian tugas yang tidak merata juga menjadi faktor belum optimalnya kinerja pegawai di kantor kecamatan pademawu hal ini dikarenakan kemampuan masing masing staf yang tidak sama. Misalnya

dalam menjalankan tugas staf yang kompeten porsi kerjanya akan lebih banyak daripada staf yang tidak kompeten sehingga banyak terjadi ketimpangan pembagian tugas pegawai.

Dengan banyaknya penduduk di kecamatan pademawu seharusnya diimbangi dengan kualitas pelayanan publik yang berkualitas dari aparatur kecamatan pademawu, akan tetapi rendahnya kualitas SDM dari aparatur kecamatan pademawu membuat pelayanan publik menjadi tidak optimal.

Berikut jumlah layanan administrasi yang dilaksanakan oleh kecamatan pademawu pada tahun 2019 menurut jenis layanan pada tahun 2018 sampai dengan juni 2020:

Tabel 1.1 Rekapitulasi Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) tahun 2018 - Juni 2020

No	Jenis Layanan	2018	2019	2020
1	Penerbitan dokumen kependudukan	5	242	5
2	Keterangan pindah antar kecamatan	625	673	231
3	SKCK	215	344	61
4	IMB >100m, bangunan bertingkat dan perumahan	0	62	0
5	Izin gangguan (HO)	5	0	0
6	Izin pertambangan rakyat	0	0	0
7	SIUP Besar, TDP Besar, TDG, TDI	66	0	0
8	Yayasan yatim piatu dan organisasi sosial	0	2	0
9	Perubahan data objek PBB	0	0	0
10	Penggalangan dana sarana sosial dan peribadatan	9	6	0

11	Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum	0	0	0
12	SK Model C	122	143	31
13	SKTM	461	1008	93
14	SK Domisili perusahaan	3	0	0
15	Surat pernyataan waris / kematian	81	110	39
16	Surat keterangan berpergian	1	0	0
17	Peralihan hak atas tanah	118	147	67
18	Proposal	50	69	14
19	Hiburan	125	121	22
20	Rekomendasi izin pembelian BBM	0	50	59

Sumber: Data Kecamatan Pademawu tahun 2018 - 2020

Berdasarkan data diatas, jumlah rekomendasi pelayanan dari tahun 2018 sampai dengan bulan juni 2020 cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Akan tetapi hal tersebut tidak diimbangi oleh kualitas pelayanan dari pegawai kantor kecamatan pademawu yang terkendala etos kerja yang rendah dan ketimpangan pembagian tugas pegawai. Hal ini menyebabkan tidak optimalnya pelayanan masyarakat di kantor kecamatan pademawu, oleh karena itu pengawasan dari inspektorat perannya sangat penting sebagai sistem pengendalian internal agar permasalahan di kantor kecamatan pademawu segera ditindak lanjuti.

Berdasarkan latar belakang masalah yang dijelaskan diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Kinerja Pegawai Kantor Kecamatan Pademawu dilihat dari sudut pandang Inspektorat sebagai Sistem Pengendalian Internal”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan uraian yang telah dijelaskan diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

Bagaimana sudut pandang Inspektorat sebagai Sistem Pengendalian Internal terhadap kinerja pegawai Kantor Kecamatan Pademawu?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penulis melakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui sudut pandang Inspektorat terhadap kinerja pegawai Kantor Kecamatan Pademawu

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai berikut:

1. Manfaat bagi Peneliti yaitu sebagai sarana untuk menambah wawasan serta menambah pengetahuan tentang Sistem Pengendalian Internal pada pemerintahan.
2. Manfaat bagi Peneliti selanjutnya diharapkan dapat menjadi tempat pengetahuan dan juga bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang tertarik meneliti lebih dalam lagi.
3. Manfaat bagi institusi yang diteliti diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk perubahan dan perbaikan yang positif