

**ANALISIS PERANAN INSPEKTORAT DALAM MENJALANKAN FUNGSI
PENGAWAS INTERN PEMERINTAH
(STUDI KASUS PADA INSPEKTORAT KABUPATEN GUNUNGKIDUL)**

Novan Suriza

Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada,
Yogyakarta 55281, Indonesia
E-mail: surizanovan@yahoo.co.id

INTISARI

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Studi Kasus dilakukan pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul. Inspektorat Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu Aparat Pengawas Intern Pemerintah yang memiliki peran ganda, yaitu sebagai pemberi keyakinan dan pemberi konsultasi. Studi ini bertujuan untuk menganalisis peran konsultasi yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Gunungkidul berdasarkan penilaian IACM dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara dan *reviu* dokumen.

Target RPJMN menyatakan bahwa pada akhir tahun 2019 85% APIP harus sudah berada pada level 3. Untuk di daerah Yogyakarta sendiri, rata-rata pemerintah daerahnya masih mendapatkan level 2 dengan catatan, termasuk Kabupaten Gunungkidul. Sedangkan untuk penilaian konsultasi, Inspektorat Kabupaten Gunungkidul mendapatkan poin 0, yang artinya belum menjalankan kegiatan pemberi konsultasi dengan optimal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pelaksanaan kegiatan pemberian konsultasi pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul terdiri dari tujuh komponen dengan menggunakan kerangka IACM. Dari ketujuh komponen tersebut ada empat komponen indikator pelaksanaan kegiatan konsultasi yang belum optimal, yaitu belum melakukan perencanaan penyusunan kegiatan dengan baik, padatnya volume dan waktu pelaksanaan kegiatan, belum memberikan nilai tambah, dan pendokumentasian kegiatan yang belum tertata dengan baik. Adapun faktor yang menyebabkan kegiatan konsultasi belum optimal adalah berupa kurangnya kompetensi auditor, regulasi yang belum memadai, kurangnya jumlah personil auditor, dan belum memiliki SOP kegiatan pemberian konsultasi. Upaya perbaikan yang telah dilakukan Inspektorat Kabupaten Gunungkidul untuk mengatasi belum optimalnya kegiatan konsultasi meliputi perbaikan dalam meningkatkan kompetensi auditor, memenuhi jumlah personil auditor, dan perbaikan SOP kegiatan konsultasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta masukan kepada para pembuat kebijakan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan guna tercapainya target RPJMN.

Kata kunci: pemberian konsultasi, IACM, APIP, Inspektorat, Kabupaten Gunungkidul.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pengawasan internal di Indonesia dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Sesuai dengan PP tersebut, APIP terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. APIP pada tiap tingkatan memiliki fungsi koordinasi untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengawasan.

Peran pengawasan APIP telah mengalami perubahan sejak tahun 2008 dengan diterbitkannya PP Nomor 60 Tahun 2008. Perubahan tersebut adalah peran APIP yang sebelumnya terfokus pada “pemberi keyakinan” saja diperluas menjadi “pemberi keyakinan dan konsultasi”. Penegasan perubahan peran APIP tersebut juga dinyatakan dalam Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI). SAIPI diterbitkan oleh Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia (AAIPI) pada tahun 2014. Dalam SAIPI tersebut didefinisikan dengan jelas bahwa jenis peran pengawasan yang dilakukan APIP adalah pemberi keyakinan (*assurance activities*) dan konsultasi (*consulting activities*), serta harus dirancang sedemikian rupa agar memiliki nilai tambah bagi organisasi.

Berdasarkan laporan hasil penilaian kapabilitas unit APIP pada tahun 2015 menunjukkan bahwa sebanyak 85% APIP masih berada pada level 1 (*initial*). Jumlah tersebut didominasi oleh APIP di daerah sebanyak 90%. Kemudian sebanyak 14,5% APIP berada pada level 2 (*infrastructure*). Jumlah tersebut didominasi oleh APIP di

daerah sebanyak 72%. APIP pada level 1 dan level 2 tersebut menunjukkan bahwa peran APIP masih pada lingkup “pemberi keyakinan (*assurance activities*)”. Apabila dikaitkan dengan PP Nomor 60 tahun 2008 dan SAIPI, data ini menunjukkan bahwa peran ganda APIP sebagai “pemberi keyakinan dan konsultasi” masih belum utuh diterapkan.

Penilaian pemberian jasa advis atau konsultasi lebih khusus dalam metode IACM memperjelas lagi indikasi lemahnya peran Inspektorat Kabupaten Gunungkidul. Terdapat empat kriteria penilaian dalam jasa advis atau peran konsultasi yang jika disimpulkan dapat dikategorikan sebagai berikut, 1) Telah melaksanakan kegiatan konsultasi dan tercantum dalam PKPT, 2) Kegiatan konsultasi beserta jenis-jenisnya telah tercantum dalam *Internal Audit Charter/Piagam Audit*, 3) Kegiatan konsultasi memberikan nilai tambah berupa rekomendasi bagi organisasi, 4) Kegiatan konsultasi telah dijamin independensi dan objektivitasnya. Empat kriteria ini kemudian diberi penilaian berupa poin 1 (Terpenuhi), 0.5 (Sebagian), dan 0 (Belum sama sekali). Dari kriteria-kriteria tersebut dapat dipahami bahwa untuk mendapatkan penilaian yang utuh atau optimal, maka kegiatan kegiatan konsultasi yang dilakukan APIP tidak hanya sebatas menjalankan program-programnya saja. Selain menjalankan program, APIP juga seharusnya memperhatikan faktor-faktor lain yang sangat mempengaruhi kualitas konsultasi itu sendiri.

Adapun hasil penilaian pemberian jasa advis atau konsultasi pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul sendiri masih setingkat dibawah Inspektorat Provinsi D.I.Y dan Bantul. Hal ini dilihat dari penilaiannya yaitu untuk kriteria 1 didapatkan nilai 0.5 (Sebagian) yang berarti bahwa APIP hanya melaksanakan

programnya saja, namun tidak mencantumkan secara spesifik di dalam PKPT. Kemudian untuk kriteria 2, 3, dan 4 yaitu mencantumkan program konsultasi dalam piagam audit, memberikan nilai tambah berupa rekomendasi serta pernyataan independensi dan objektivitasnya masih belum sama sekali dilakukan.

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang diharapkan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis proses pelaksanaan pemberian konsultasi yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Gunungkidul.
2. Untuk mengidentifikasi penyebab peran sebagai pemberi konsultasi pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum diterapkan secara utuh.
3. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis upaya yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Gunungkidul dalam mengatasi kendala-kendala yang menyebabkan peran sebagai pemberi konsultasi belum diterapkan secara utuh.

TINJAUAN PUSTAKA

Audit Internal

Peran audit internal telah mengalami perkembangan sejalan dengan berkembangnya kebutuhan organisasi, sehingga audit internal juga dibutuhkan untuk tidak sekedar menilai kepatuhan organisasi dan memberikan rekomendasi terbatas, namun memberi masukan dan pertimbangan profesional terkait proses bisnis organisasi demi mendukung keberhasilan organisasi. IIA mendefinisikan peran baru audit internal sebagai “*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 and improve the effectiveness of risk management, control and governance process” (Moeller, 2009, hal. 110).

Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia mendefinisikan Audit Internal sebagai kegiatan yang independen dan objektif dalam bentuk pemberian keyakinan (*assurance activities*) dan konsultasi (*consulting activities*), yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasional sebuah organisasi (auditi). Kegiatan ini membantu organisasi (auditi) mencapai tujuannya dengan cara menggunakan pendekatan yang sistematis dan teratur untuk menilai dan meningkatkan efektivitas dari proses manajemen risiko, kontrol (pengendalian), dan tata kelola sektor publik (SAIPI, 2014, hal. 3).

Peran Audit Internal Sektor Publik

Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 menyatakan tugas APIP dalam ketiga jenis, yaitu pemeriksaan, monitoring, dan evaluasi. Ketiga tugas tersebut merupakan jenis kegiatan yang merupakan perwujudan dari peran sebagai pemberi keyakinan.

Tahun 2008 merupakan awal perubahan paradigma pengawasan APIP, dengan dikeluarkannya PP Nomor 60 Tahun 2008 yang di dalamnya mengatur tugas pengawasan yang harus dilakukan APIP, yaitu:

- a. Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*assurance activities*),
- b. Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*anti corruption activities*),

- c. Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*consulting activities*).

Terdapat perluasan cakupan tugas APIP dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 dengan aturan sebelumnya, yaitu wilayah pemberian keyakinan hanya menjadi salah satu tugas APIP. APIP juga bertugas dalam hal pemberian penjaminan mutu dan konsultasi yang dinyatakan dalam tugas nomor kedua dan ketiga.

Perencanaan Program Pengawasan

Perencanaan pengawasan juga seperti perencanaan pada umumnya, dimana perlu dilakukan analisis atas masalah yang ada untuk menentukan prioritas pengawasan. Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 mengatur bahwa program kegiatan pengawasan inspektorat harus dituangkan dalam bentuk PKPT. PKPT adalah Program Kerja Pengawasan Tahunan Inspektorat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang harus memenuhi prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang, serta memperhatikan efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.

Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 juga mewajibkan PKPT memuat hal-hal pokok yang disyaratkan, yaitu ruang lingkup, sasaran pemeriksaan, SKPD yang diperiksa, jadwal pelaksanaan pemeriksaan, jumlah tenaga, anggaran pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan. Penyusunan PKPT juga perlu dikoordinasikan dengan APIP terkait hal lainnya untuk menghindari adanya tumpang tindih objek dan pemborosan sumber daya. Keberadaan PKPT ini sangat mutlak sebagai pedoman bagi APIP dalam melaksanakan

pengawasan (PP Nomor 79 Tahun 2005, Pasal 33).

Internal Audit Capability Model (IA-CM)

Internal Audit Capability Model (IACM) merupakan suatu pendekatan penilaian kapabilitas APIP yang digunakan oleh BPKP. IACM dikembangkan oleh *The Institute of Internal Auditors (IIA)* sebagai suatu model penilaian kapabilitas internal audit di sektor publik dalam melihat efektivitas pelaksanaan tugas. IACM merupakan kerangka kerja untuk memperkuat atau meningkatkan kinerja audit internal melalui langkah-langkah evolusi kecil yang disusun dalam lima tingkat kapabilitas. Perbaikan dalam proses praktik pada setiap tahapnya memberikan dasar untuk naik ketingkat kapabilitas berikutnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa rumusan yang mendasari IACM ini merupakan proses dan praktik yang tidak dapat ditingkatkan jika tidak dilaksanakan secara terus menerus (Simanjuntak, 2015).

Di dalam model IACM, APIP dibagi menjadi lima level kapabilitas, yaitu level 1 (*initial*), level 2 (*infrastructure*), level 3 (*integrated*), level 4 (*managed*), dan level 5 (*optimizing*). Semakin tinggi levelnya maka semakin baik kapabilitasnya dan level rendah merupakan fondasi bagi level yang lebih tinggi. Berikut ini adalah penjelasan dari tiap level kapabilitas APIP:

1. Level 1 (*initial*) menggambarkan audit internal yang belum dapat memberikan jaminan atas proses tata kelola yang sesuai dengan peraturan dan belum dapat mencegah korupsi.
2. Level 2 (*infrastructure*) menunjukkan bahwa audit internal telah mampu menjamin proses tata kelola sesuai dengan peraturan dan mampu mendeteksi terjadinya korupsi.
3. Level 3 (*integrated*) menunjukkan bahwa audit internal sudah mampu menilai

efisiensi, efektivitas, ekonomis suatu kegiatan dan mampu memberikan konsultasi pada tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian internal.

4. Level 4 (*managed*) menunjukkan bahwa audit internal mampu memberikan *assurance* secara keseluruhan atas tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian internal.
5. Level 5 (*optimizing*) menunjukkan yang tertinggi, bahwa audit internal telah menjadi agen perubahan.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus (*case study*) dengan pendekatan kualitatif. Penelitian studi kasus bukan hanya menjawab pertanyaan penelitian tentang 'apa' objek yang diteliti, namun lebih menyeluruh dan komprehensif dengan 'bagaimana' dan 'mengapa' kasus/fenomena tersebut dapat terjadi (Yin, 2014). Penelitian kualitatif biasanya dimulai dengan suatu isu atau masalah yang kemudian dikembangkan ke dalam suatu pola dan teori tertentu ataupun dilakukan secara induktif (Creswell, 2014).

Jenis Data

Penelitian ini akan menggunakan dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Berikut ini merupakan penjelasan dari jenis data yang dilakukan.

a) Data Primer

Data primer merupakan data yang secara langsung didapatkan dari objek yang diteliti. Metode yang dilakukan adalah dengan menggunakan wawancara. Prosedur ini dilakukan untuk memunculkan pandangan-pandangan dari para partisipan. Partisipan yang dimaksud dalam hal ini adalah pihak Inspektorat Kabupaten Gunungkidul serta pihak lainnya yang

terkait dengan penelitian seperti BPKP Yogyakarta maupun SKPD Kabupaten Gunungkidul.

b) Data Sekunder

Untuk memperoleh data sekunder, yaitu data yang tidak secara langsung diperoleh dari objek yang diteliti, pengumpulan data dilakukan melalui telaah dokumen dan studi pustaka.

1) Telaah Dokumen

Penelitian ini *mereviu* dokumen yang dihasilkan oleh aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh objek penelitian seperti Rencana Strategik (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) inspektorat, Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), Piagam Audit, Laporan Kapabilitas APIP, serta peraturan dan kebijakan pelaksanaan terkait pengawasan pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul.

2) Studi Pustaka

Peneliti mempelajari permasalahan serta memperkaya informasi yang relevan dari berbagai sumber bacaan, seperti buku-buku literatur, artikel publikasi dan artikel penelitian mengenai peran auditor internal baik di pemerintahan maupun swasta, serta standar peraturan yang berlaku seperti *IIA Standard* dan Penilaian Kapabilitas IACM.

Analisis Data

Teknik analisis data akan menggunakan pendekatan yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1994, hal.10). Analisis data ini akan terdiri dari tiga bagian yaitu reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan. Adapun secara jelasnya dapat dilihat sebagai berikut:

a) Reduksi Data

Data hasil wawancara harus melalui proses reduksi data untuk bisa dipisahkan antara data yang berhubungan dengan penelitian dan yang tidak berhubungan. Hal ini penting untuk membantu fokus peneliti

menghadapi data yang sangat banyak. Reduksi Data dapat dilakukan dengan menggunakan analisis tematik oleh Braun dan Clarke (2006).

b) Penyajian Data

Penyajian data ini terkait dengan teknik pengambilan data hasil reduksi untuk membantu peneliti agar dapat melihat data yang ada secara sistematis dan menyeluruh sehingga memberi informasi yang cukup.

c) Kesimpulan

Langkah terakhir dalam analisis ini adalah dengan melakukan interpretasi terhadap data yang telah direduksi dan disajikan. Interpretasi bisa dilakukan dengan berbagai cara seperti membandingkan data yang satu dengan yang lainnya dan melihat pola data tersebut.

Reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan merupakan kegiatan yang interaktif dan semuanya bisa dilakukan secara paralel.

HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Peran Konsultansi di Inspektorat Kabupaten Gunungkidul

Proses pelaksanaan peran konsultansi pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul dengan kerangka IACM dinilai berdasarkan tujuh komponen. Ketujuh komponen indikator pelaksanaan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan penyusunan kegiatan dalam PKPT

Proses perencanaan penyusunan kegiatan konsultansi dalam penentuan kegiatannya masih banyak mengikuti program tahun sebelumnya. Kemudian untuk pemilihan objek sasaran dilakukan berdasarkan sudah atau belumnya dilaksanakan pemeriksaan dan berdasarkan kebijakan pimpinan. Adapun proses perencanaan penyusunan kegiatan yang

dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum melakukan analisis kebutuhan dengan baik.

2. Jenis kegiatan

Inspektorat Kabupaten Gunungkidul selain melaksanakan pemberian keyakinan juga sudah melaksanakan pemberian konsultansi. Pemberian konsultansi ini terkadang dilakukan bersamaan dengan pemeriksaan reguler, namun sifatnya terbatas. Pemberian konsultansi tersebut baru dimaksimalkan pada saat melakukan bimbingan teknis dan narasumber. Adapun pelaksanaan kegiatan konsultansi terdiri dari:

a. Pembinaan

Melakukan pembinaan terhadap SKPD dan Desa terkait penyusunan kontrak serta temuan atau kasus.

b. Bimbingan Teknis

Memberikan bimbingan teknis secara internal kantor saja.

c. Pendampingan

Melakukan pendampingan terhadap 44 SKPD dan 144 Desa. Pendampingan yang telah dilakukan meliputi pendampingan penyusunan LKPD, tindak lanjut, penyusutan aset tetap dan persediaan.

d. Sosialisasi

Kegiatan sosialisasi yang diberikan meliputi sosialisasi mengenai LKJIP, *Early Warning System*, dan Aset.

e. Narasumber

Topik yang diberikan berbeda-beda menyesuaikan dengan permintaan dari SKPD atau Desa.

3. Realisasi kegiatan

Komponen ketiga selanjutnya adalah realisasi kegiatan. Inspektorat Kabupaten Gunungkidul sendiri sudah melaksanakan kegiatan konsultansi sesuai dengan apa yang tercantum di dalam PKPT. Hal ini ditunjukkan dari hasil wawancara serta *reviu* dokumen yang sudah dilakukan.

4. Volume dan waktu pelaksanaan kegiatan

Adapun untuk volume dan waktu pelaksanaan kegiatan konsultasi yang sudah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Gunungkidul dapat dilihat sebagai berikut:

a. Pembinaan

Biasanya berjalan bersamaan dengan pemeriksaan reguler. Untuk tahun 2016, telah dilakukan pembinaan sebanyak 97 kali dan penanganan kasus 5 kali dari semua total 144 Desa dan 44 SKPD/OPD.

b. Bimbingan Teknis

Pada tahun 2016 kegiatan pelatihan Bimtek di internal sudah dilakukan sebanyak 4 kali kegiatan. Biasanya dilaksanakan setiap 3 bulan sekali.

c. Pendampingan

Pendampingan ini bersifat tematik. Biasanya berjalan bersamaan dengan pemeriksaan reguler.

d. Sosialisasi

Pada tahun 2016 kegiatan sosialisasi telah dilakukan ke semua 44 SKPD dan 144 Desa.

e. Narasumber

Pada tahun 2016 kegiatan narasumber dilakukan sebanyak 14 kali.

Secara umum dapat dilihat bahwa Inspektorat Kabupaten Gunungkidul memiliki jadwal penugasan yang terlalu padat. Dari total 44 SKPD dan 144 Desa, dalam satu bulan pemeriksaan dilakukan terhadap 8-12 objek pemeriksaan (3-4 SKPD dan 5-8 Kecamatan/Desa). Sedangkan SDM auditor yang dimiliki hanya 24 orang.

5. Pemberian nilai tambah

Komponen selanjutnya yang dinilai di dalam IACM adalah kegiatan konsultasi harus sudah memberikan nilai tambah bagi organisasi. Selain dituntut harus sesuai dengan panduan/pedoman/SOP, pemberian konsultasi juga harus memberikan nilai

tambah bagi organisasi dalam bentuk rekomendasi.

Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum melaksanakan pemberian nilai tambah bagi organisasi atau auditnya. Hal ini disebabkan inspektorat masih belum memiliki kepehaman mengenai nilai tambah tersebut. Inspektorat merasa dengan memberikan saran saja sudah cukup. Padahal baik untuk kegiatan pemberian keyakinan maupun konsultasi harus sudah menerapkan nilai tambah berupa pemberian rekomendasi. Pemberian rekomendasi ini juga terkait dengan perencanaan analisis profil risiko auditi. Apabila inspektorat sudah menjalankan perencanaan analisis profil risiko auditi dengan baik, tentunya inspektorat sudah memetakan risiko auditi dan memberikan rekomendasi perbaikan. Namun, Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum melaksanakan analisis perencanaan risiko yang berdampak belum berjalannya pemberian nilai tambah bagi organisasi

6. Dokumentasi kegiatan

Komponen selanjutnya yang tidak kalah penting adalah pengelolaan dokumentasi kegiatan. Pengelolaan dokumentasi yang dimaksud adalah mulai dari proses perencanaan penyusunan hingga selesainya pelaksanaan suatu kegiatan konsultasi. Inspektorat Kabupaten Gunungkidul sendiri untuk pendokumentasian kegiatan masih belum tertata dengan baik.

Inspektorat dalam melaksanakan praktik-praktik kegiatannya harus menjamin bahwa independensi dan objektivitasnya tidak tercederai pada saat pemberian peran konsultasi. Pembuktian adanya independensi dan objektivitas dapat diperoleh melalui surat pernyataan independensi dan objektivitas yang dibuat oleh auditor setelah selesainya pemberian kegiatan konsultasi.

Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum melakukan pendokumentasian independensi dan objektivitas setiap selesai melaksanakan kegiatan konsultasi. Hal ini disebabkan inspektorat merasa dengan diterbitkannya Pakta Integritas saja sudah cukup. Padahal surat pernyataan independensi dan objektivitas ini sangat penting untuk dibuat, tidak hanya dalam kegiatan pemberian keyakinan saja namun pemberian konsultasi juga diperlukan.

7. Evaluasi kegiatan

APIP di Indonesia memiliki beberapa level APIP yang mempunyai beragam kewenangan wilayah pemeriksaan. Untuk menghindari tumpang tindih kegiatan pengawasan tersebut, maka diperlukan koordinasi antar APIP yang bertujuan meminimalisir adanya potensi tumpang tindih kegiatan.

Inspektorat Kabupaten Gunungkidul dalam proses penyusunan kegiatan konsultasi yang dicantumkan dalam PKPT juga sudah melakukan koordinasi dengan APIP lainnya. Rapat koordinasi ini biasanya dilakukan setiap akhir triwulan.

Berdasarkan penjelasan proses peran konsultasi dengan menggunakan indikator-indikator IACM di atas, dapat disimpulkan bahwa ada beberapa komponen indikator pelaksanaan peran konsultasi pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul yang masih belum optimal. Komponen indikator tersebut ada yang baru sebagian dijalankan dan bahkan ada yang belum sama sekali dilaksanakan, seperti belum melakukan perencanaan penyusunan kegiatan dalam PKPT dengan baik, volume dan waktu pelaksanaan kegiatan yang sangat padat, belum dilakukannya pemberian nilai tambah, serta pendokumentasian kegiatan yang belum tertata dengan baik. Keempat komponen inilah yang menyebabkan peran konsultasi pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum berjalan secara optimal.

Faktor-Faktor yang Menyebabkan Peran Konsultasi Belum Diterapkan Secara Utuh di Inspektorat Kabupaten Gunungkidul

1. Kurangnya kompetensi auditor

Faktor pertama yang menyebabkan belum optimalnya peran konsultasi di Inspektorat Kabupaten Gunungkidul adalah kurangnya kompetensi SDM. Hal ini berkaitan dengan perencanaan penyusunan kegiatan yang belum tertata dengan baik. Perencanaan pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat tentunya tercantum di dalam PKPT. Praktik penyusunan PKPT yang terjadi saat ini di lingkungan wilayah kerja Inspektorat Kabupaten Gunungkidul pada umumnya belum memperlihatkan proses yang baik, terutama dalam menjangkau auditi berdasarkan prioritas manajemen dan atau berdasarkan risiko dalam upaya pengawalan pencapaian visi, misi, dan tujuan program/kegiatan pemerintah daerah. Kondisi ini memperlihatkan bahwa PKPT yang disusun pada umumnya belum berorientasi memberikan nilai tambah pada auditi. Adapun kondisi yang mengakibatkan perencanaan penyusunan kegiatan konsultasi pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum tertata dengan baik yaitu kurangnya kompetensi SDM.

Kompetensi dari auditor pelaksana yang masih kurang ini akan mempengaruhi kinerja auditor dalam melaksanakan tugasnya. Masih banyak pelaksana auditor dari Inspektorat Kabupaten Gunungkidul yang masih belum memahami dengan baik peran dari pemberian konsultasi. Auditor dirasa masih belum bisa merumuskan perencanaan penyusunan kegiatan konsultasi ke dalam PKPT dengan baik dan benar. Hal ini juga disebabkan oleh masih kurangnya jumlah tenaga profesional yang dimiliki. Kondisi ini mengakibatkan auditor di lingkungan Inspektorat Kabupaten Gunungkidul masih terkesan belum banyak

mengambil andil dalam pemecahan solusi-solusi yang ditemukan di lapangan.

2. Regulasi yang belum memadai

Berdasarkan hasil wawancara dan dokumentasi yang ditemui di Inspektorat Kabupaten Gunungkidul maupun dengan pihak lainnya yang terkait seperti SKPD, perangkat desa, kecamatan, dan BPKP, bahwa faktor kedua yang menyebabkan masih lemahnya peran konsultansi ini disebabkan oleh regulasi atau kebijakan yang masih belum memadai. Kebijakan kemendagri yaitu PP No. 60 Tahun 2008 yang digunakan sebagai pedoman utama dalam penyusunan program kegiatan pengawasan inspektorat sendiri masih berfokus pada kegiatan *assurance* atau pemberian keyakinan saja. Hal ini ditunjukkan dengan masih minimnya kebijakan yang mengatur tentang kegiatan pemberian konsultansi. Dengan minimnya aturan terkait peran konsultansi ini mengakibatkan program-program konsultansi yang dihasilkan di dalam PKPT juga sangat bersifat seadanya saja.

3. Kurangnya jumlah personil auditor

Faktor ketiga yang menjadi penyebab pelaksanaan konsultansi belum optimal adalah terkait dengan kurangnya jumlah personil SDM, khususnya auditor. Jumlah SDM khususnya pelaksana auditor di Inspektorat Kabupaten Gunungkidul dirasa sangat kurang untuk melaksanakan peran konsultansi. Hal ini mengakibatkan padatnya waktu penugasan. Padatnya jadwal penugasan dari beban tugas yang berlebihan ini mengakibatkan Inspektorat Kabupaten Gunungkidul kesulitan untuk menyelesaikan setiap tugas yang diterimanya. Tahun 2016 saja objek pemeriksaan yang ditetapkan dalam PKPT Inspektorat Kabupaten Gunungkidul jumlahnya terdiri dari 44 SKPD dan 144 Desa. Belum lagi pembagian tugas seperti pemeriksaan reguler atau kegiatan *assurance*, dengan jumlah personil

auditor yang hanya beranggotakan 24 orang maka waktu penugasan dirasa sangat padat. Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan partisipan dan berdasarkan telaah dokumen PKPT, diketahui bahwa setiap bulannya 1 tim yang terdiri dari 4 orang memeriksa 8-12 objek pemeriksaan (3-4 SKPD dan 5-8 Kecamatan/Desa). Hal ini tentu akan menyulitkan auditor untuk meningkatkan kualitas dari pelaksanaan kegiatan konsultansi.

4. Belum memiliki SOP kegiatan pemberian konsultansi

Faktor yang keempat yaitu Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum memiliki SOP kegiatan pemberian konsultansi. Hal ini berkaitan dengan belum diberikannya nilai tambah dan masih lemahnya penanganan pendokumentasian. Inspektorat Kabupaten Gunungkidul masih merasa belum penting akan sifat dari SOP ini. Dokumentasi SOP ini adalah terkait dengan dari mulainya penyusunan perencanaan hingga setiap selesai melaksanakan suatu program kegiatan khususnya kegiatan konsultansi.

Upaya Perbaikan Yang Sudah Dilakukan Inspektorat Kabupaten Gunungkidul

1. Upaya perbaikan dalam meningkatkan kompetensi auditor

Upaya perbaikan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Gunungkidul dalam menghadapi kendala kurangnya kompetensi yang dimiliki oleh auditor adalah dengan mengadakan bimbingan teknis di dalam lingkungan internal inspektorat. Bimtek ini dilakukan demi menciptakan profesionalitas dan kompetensi anggotanya. Selain itu juga, inspektur dan ketua tim selalu memberikan dukungan motivasi kepada seluruh jajaran staf dan anggota dalam setiap pelaksanaan tugasnya. Hal ini bertujuan bahwa pihak Inspektorat Kabupaten Gunungkidul ingin menunjukkan sifat kepedulian dan membangun interaksi yang baik kepada

seluruh anggotanya, sehingga seluruh anggota akan merasa nyaman dan semangat dalam setiap pelaksanaan tugasnya.

2. Upaya perbaikan dalam memenuhi jumlah personil auditor

Untuk kendala kurangnya jumlahnya personil auditor, upaya yang sudah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Gunungkidul adalah dengan melakukan pembagian pekerjaan seadil mungkin untuk menghadapi banyaknya jumlah objek pemeriksaan. Inspektorat Kabupaten Gunungkidul juga sudah melakukan pengajuan penambahan kuota SDM kepada pihak yang terkait, karena dirasa masih perlu untuk menambah jumlah SDM. Hal ini juga terkait mengenai permasalahan jadwal penugasan pelaksanaan kegiatan konsultasi. Padatnya jadwal kegiatan ini mengakibatkan beban kerja yang begitu tinggi bagi tim inspektorat. Beban kerja yang tinggi ini menghasilkan inspektorat belum sepenuhnya menjunjung tinggi nilai kualitas dari setiap penugasan kegiatan konsultasi. Untuk meredam permasalahan ini, upaya yang dilakukan Inspektorat Gunungkidul sementara ini adalah melakukan pembentukan tim yang solid. Pembentukan tim yang solid bertujuan untuk meredam segala akibat yang ditimbulkan dari padatnya jadwal penugasan. Pembentukan tim yang solid ini dilakukan dengan merotasi anggota serta membagi anggota yang berpengalaman secara merata dalam sebuah tim.

3. Upaya perbaikan SOP kegiatan konsultasi

Inspektorat Kabupaten Gunungkidul sudah mulai akan sadar akan pentingnya praktik penyusunan perencanaan yang baik. Hal ini ditunjukkan dengan sudah adanya analisis sederhana yang dilakukan pada saat proses penyusunan pengawasan. Analisis sederhana yang dilakukan meliputi anggaran, aset, dan respon tindak lanjut.

Walaupun ini masih jauh bila dibandingkan dengan analisis risiko yang sudah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul, Inspektorat Kabupaten Gunungkidul sudah menunjukkan adanya upaya untuk melakukan perbaikan penyusunan perencanaan.

Kemudian upaya perbaikan yang dilakukan di dalam pengelolaan dokumentasi kegiatan konsultasi adalah baru sebatas pembuatan format surat independensi dan objektivitas. Dokumen surat independensi dan objektivitas ini diharapkan baru akan sepenuhnya direalisasikan pada kegiatan konsultasi tahun berikutnya. Sedangkan untuk kegiatan pendokumentasian lainnya dalam kegiatan konsultasi seperti pendokumentasian perencanaan kegiatan atau program pengawasan dan pencantuman program konsultasi di dalam piagam audit belum ditemukan upaya perbaikannya.

Rekomendasi Perbaikan Peran Konsultasi Pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul

1. Meningkatkan kompetensi fungsional auditor

Peran dan kebutuhan yang semakin berkembang hendaknya juga diiringi dengan kompetensi yang dimiliki oleh fungsional auditor itu sendiri. Inspektorat Kabupaten Gunungkidul hendaknya memiliki kesadaran akan pentingnya peningkatan kompetensi ini dengan cara berperan aktif dalam bentuk pelaksanaan bimtek atau pelatihan yang berfokus terhadap peningkatan profesionalitas. Bimtek yang dilakukan harusnya lebih ke arah perbaikan kegiatan konsultasi. Hal ini sifatnya sudah mendesak, dan perlu segera dilakukan peningkatan kompetensi dari anggota-anggota auditor.

2. Menyelaraskan aturan atau kebijakan yang berlaku

Kebijakan kemendagri yaitu PP No. 60 Tahun 2008 sudah saatnya lebih memperhatikan kegiatan pemberian konsultasi. Karena kebijakan ini masih dirasa kurang dalam mewadahi kegiatan konsultasi. Perlu ada aturan-aturan yang lebih komprehensif dalam mengawal kegiatan konsultasi. Hal ini akan berdampak pada beberapa komponen pelaksanaan kegiatan konsultasi seperti perencanaan penyusunan kegiatan, pemberian nilai tambah, dan dokumentasi kegiatan. Tentunya hal ini juga harus didukung dari inspektorat sendiri sebagai pelaksana hingga BPKP yang menaungi APIP di Indonesia.

3. Menambah jumlah personil auditor

Memang untuk penambahan jumlah SDM bukan sepenuhnya ada di tangan inspektorat, namun ada baiknya inspektorat terus mengajukan permohonan penambahan jumlah SDM dengan pertimbangan yang sangat mendesak untuk perbaikan tata kelola pemerintahan. Beban kerja yang sudah tinggi ditambah dengan padatnya jadwal penugasan merupakan penyebab utama kurangnya jumlah personil auditor. Sudah saatnya APIP meningkatkan kualitas hasil pemeriksaannya dengan cara membagi beban kerja yang ideal.

4. Menyusun SOP kegiatan pemberian konsultasi

Tata kelola pendokumentasian yang baik dapat dimulai dari menyusun SOP suatu kegiatan. SOP kegiatan pemberian konsultasi meliputi dari mulainya penyusunan perencanaan hingga setiap selesai melaksanakan suatu program kegiatan khususnya kegiatan konsultasi. Inspektorat Kabupaten Gunungkidul sudah saatnya memiliki kegiatan konsultasi yang bersifat lebih proaktif, tidak lagi menunggu kegiatan yang berasal dari inisiatif objek

pemeriksaan. Proses penyusunan PKPT hendaknya lebih memperhatikan dan berorientasi pada pemberian nilai tambah bagi auditi dalam meningkatkan efektivitas tata kelola, serta difokuskan pada upaya pengawalan pencapaian visi, misi, dan tujuan kepala daerah sebagaimana yang telah ditetapkan dalam RKPD. Memanfaatkan peta dan profil risiko SKPD maupun program kegiatan SKPD dalam penyelenggaraan SPIP, sebagai dasar menyusun prioritas program kegiatan yang masuk dalam rencana PKPT.

5. Meningkatkan komitmen pimpinan dan pelaksana.

Pimpinan maupun pelaksana tugas di Inspektorat harus bisa meningkatkan komitmen sebagai aparat pengawas intern pemerintah. Pimpinan inspektorat hendaknya berkomitmen tinggi untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Sebaik apapun perencanaan atau PKPT tanpa didukung dengan komitmen yang tinggi dari pimpinan tidak akan menghasikan realisasi yang optimal dari sebuah sistem pengawasan.

Untuk internal Inspektorat Kabupaten Gunungkidul sendiri sampai saat ini komitmen dari pimpinan dan pelaksana masih dianggap kurang. Pimpinan dan pelaksana belum menunjukkan sikap yang mau proaktif menjalankan kegiatan konsultasi. Beban kerja yang sangat tinggi mengakibatkan setiap pekerjaan yang ditugaskan harus dapat terselesaikan begitu saja, demi mengejar kuantitas bukan kualitas. Adapun pengaruh dari eksternal Inspektorat Kabupaten Gunungkidul adalah komitmen dari pimpinan SKPD ataupun instansi yang terkait. Pimpinan dari SKPD maupun instansi terkait yang berada di lingkungan Inspektorat Kabupaten Gunungkidul masih belum memahami seutuhnya tentang peran dari kegiatan konsultasi ini. Mereka masih menyimpan paradigma lama bahwa inspektorat hanya

mempunyai peran pemberi keyakinan saja, yaitu pemeriksaan reguler yang setiap tahunnya dilakukan. Sehingga Inspektorat Kabupaten Gunungkidul masih belum mendapatkan dukungan penuh dari pimpinan SKPD ataupun instansi terkait dalam menjalankan peran konsultansi.

Kesimpulan

1. Proses kegiatan konsultansi pada Inspektorat Kabupaten Gunungkidul apabila dianalisis dengan menggunakan kerangka IACM dapat dibagi menjadi tujuh komponen. Komponen tersebut adalah perencanaan penyusunan kegiatan, jenis kegiatan, realisasi, volume dan waktu pelaksanaan kegiatan, pemberian nilai tambah, dokumentasi kegiatan, dan evaluasi. Secara umum hasilnya menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Gunungkidul belum optimal dalam menjalankan kegiatan konsultansi. Hal ini dapat dilihat masih ada beberapa komponen yang belum dijalankan secara optimal seperti belum melaksanakan perencanaan penyusunan kegiatan dengan baik, volume dan waktu pelaksanaan kegiatan yang sangat padat, belum memberikan nilai tambah, serta pendokumentasian kegiatan yang belum terkelola dengan baik.
2. Faktor-faktor yang menyebabkan peran konsultansi belum diterapkan secara utuh di Inspektorat Kabupaten Gunungkidul yaitu berupa kurangnya kompetensi auditor, regulasi yang belum memadai, kurangnya jumlah personil auditor, dan belum adanya SOP kegiatan pemberian konsultansi.
3. Upaya perbaikan yang telah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Gunungkidul meliputi perbaikan dalam meningkatkan kompetensi auditor, memenuhi jumlah personil auditor, dan perbaikan dalam pembuatan SOP kegiatan konsultansi.

Untuk perbaikan dalam meningkatkan kompetensi auditor, upaya yang sudah dilakukan adalah melakukan bimtek bagi staf secara internal, dan memberikan dukungan motivasi untuk menunjukkan sifat kepedulian dan membangun interaksi yang baik kepada seluruh anggotanya. Kemudian dalam memenuhi jumlah personil auditor, upaya sementara yang dapat dilakukan meliputi pengajuan penambahan SDM, membentuk tim yang solid, serta membagi pekerjaan secara adil. Sedangkan untuk upaya perbaikan dalam hal SOP, upaya yang sudah dilakukan yaitu sudah mulai melakukan analisis sederhana meliputi anggaran, aset, dan respon tindak lanjut, selanjutnya emudian baru sebatas pembuatan format surat independensi dan objektivitas

Saran

1. Penelitian terhadap pemberian konsultansi selanjutnya diharapkan agar dilakukan ke seluruh inspektorat yang ada di dalam suatu provinsi. Hal ini dimaksudkan agar hasil penelitian yang berupa rekomendasi dapat disampaikan kepada seluruh inspektorat yang ada di dalam provinsi tersebut serta dapat menjadi *benchmark* bagi provinsi lainnya.
2. Penggunaan pendapat objek pemeriksaan atau SKPD dalam suatu lingkungan inspektorat hendaknya lebih banyak lagi. Sehingga data dan informasi yang diperoleh lebih objektif dan lebih mendukung penelitian.

Keterbatasan

1. Penelitian ini tidak secara langsung mengikuti proses kegiatan konsultansi mulai dari awal penyusunannya hingga pelaporannya. Penelitian ini hanya dilakukan beberapa bulan saja dengan

waktu yang singkat, dan hanya berfokus pada kegiatan pemberian konsultasi di Inspektorat Kabupaten Gunungkidul.

2. Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian kualitatif dan hanya dilakukan pada lingkungan Inspektorat Kabupaten Gunungkidul saja. Hasil penelitian ini tidak bisa digeneralisir dan berlaku pada seluruh APIP di Indonesia. Perlu penelitian lebih lanjut jika ingin mengetahui hal yang sama di Inspektorat lain.
3. Pendapat objek pemeriksaan yang digunakan dalam penelitian ini hanya menggunakan empat instansi objek pemeriksaan saja yaitu dinkes, dispora, kecamatan dan desa. Karena adanya keterbatasan waktu dan jangkauan wilayah, pengumpulan pendapat tidak dapat dilakukan pada semua objek pemeriksaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia. 2013. *Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia*. Jakarta: AAIP.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2015. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II*.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 2014. *Sejarah Singkat BPKP*. Diakses pada 2 November 2016. www.bpkp.go.id/konten/4/Sejarah-Singkat-BPKP.bpkp.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 2016. *Laporan Rincian Penilaian Kapabilitas APIP*. Yogyakarta: BPKP.
- Bastian, I. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Yogyakarta: BPF.
- Braun, V. & Clarke, V. 2006. Using Thematic Analysis In Psychology. *Qualitative Research In Psychology*.
- Creswell, J.W. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches, 4th Edition*. Thousand Oaks California: SAGE.
- Forstadt, L.A., & Doore, B. 2000. Program Planning With Problem Mapping to Better Understand Need. *Journal of Extension* 50, no. 1.
- Kalembu, C.D.S. 2016. *Evaluasi Peran Inspektorat Kabupaten Sumba Barat Daya Sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah*. Program Studi Magister Akuntansi Universitas Gadjah Mada. Tesis.
- Miles, M.B., & Huberman, A.M. 1994. *Qualitative Data Analysis*. London: SAGE.
- Moeller, R., 2009. *Brink's Modern Internal Auditing*. Edisi Ketujuh. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Peraturan Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Nomor PER-1633/K/JF/2011 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawas Intern Pemerintah.

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/05/M.PAN/03/2008 tentang Standar Audit APIP.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- Picket, S. 2000. Developing Internal Audit Competencies. *Managerial Auditing Journal* 15, no. 6: 265–278.
- Inspektorat Kabupaten Gunungkidul. 2015. Perubahan Rencana Strategis Inspektorat Daerah Kabupaten Gunungkidul.
- Rahmat, S. 2010. *Analisis Peran Inspektorat Jenderal Sebagai Aparat Pengawasan Internal Kementerian/Lembaga Dalam Meningkatkan Kualitas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (Studi Pada Kementerian Keuangan)*. Program Studi Magister Akuntansi Universitas Indonesia. Tesis.
- Selim, G., Woodward, S., & Allegrini, M. 2009. Internal Auditing and Consulting Practice: A Comparison Between UK/Ireland and Italy. *International Journal of Auditing* 13, no. 1: 9–25.
- Simanjuntak, B.H. 2015. Grand Desain Peningkatan Kapabilitas APIP Dipaparkan dalam Rapat Koordinasi Nasional Pengawasan Intern Pemerintah Tahun 2015.
- Soh, D.S.B., & Bennie, N.M. 2011. The Internal Audit Function: Perceptions of Internal Audit Roles, Effectiveness and Evaluation. *Managerial Auditing Journal* 26, no. 7: 605–622.
- The Institute of Internal Auditors. 2012. *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*. Diakses pada 25 Oktober 2016. <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>.
- The Institute of Internal Auditor Research Foundation. 2009. *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for Public Sector*. Florida. Diakses pada 25 Oktober 2016. <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>.

Warta Pengawasan. 2012. *Hallmark Profesionalisme APIP Di Indonesia*. Warta Utama. Hal. 11. Vol. XIX. No. 3.

Yin, R. K. 2014. *Case Study Research: Design and Methods*. Edisi 5. United States of America: SAGE.