

Analisis Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Kabupaten Magelang

Nita Safitri

nitasafitri@gmail.com

Abdul Halim

abhalim1958@yahoo.com

ABSTRACT

SPIP or Government Internal Control System is an integral processes on every action and activity which done continuously by managers and personnels to give adequate assurance of organization goals achievements. SPIP achievements depends on APIP or Government Internal Supervision Agency's effectivity. One of many methods to create an effective APIP is by constructing general pattern of capability development which adopted from Internal Audit Capability Model (IACM). IACM consist of internal audit's fundamental aspects which describes steps to achieve evolutionary five levels on six core internal audit elements.

On 2015 Internal Supervision Coordinasion Conference The President of Indonesia entrusted that 85% of APIP will have achieve level 3 in 2019. BPKP representative in Special Region of Yogyakarta 2016 third terms results on monitoring capability of it's 12 local governments partner for shows that APIP Kabupaten Magelang capability comes last. APIP Kabupaten Magelang overall capability only meet level 1 because 5 elements are stil on level 1. This research was constructed to analyze causal factors of APIP Kabupaten Magelang capability outpaced.

This research was conducted by qualitative paradigm, case-study approach and benchmarking method with APIP Kabupaten Bantul and APIP Kabupaten Gunung Kidul. There were two kind of analysis steps: capability reports benchmarking to find APIP Kabupaten Magelang weaknesses, continued with interview transcriptions analysis to find the causal factors. This research found six causal factors for outpaced APIP Kabupaten Magelang Capability spesifically: audit quantity, administration, IACM comprehension, risk-based planning, non-audit budget, and motivation.

Analisis Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Kabupaten Magelang

Nita Safitri

nitasafitri@gmail.com

Abdul Halim

abhalim1958@yahoo.com

ABSTRAKSI

SPIP adalah 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. Pencapaian tujuan SPIP tergantung pada efektivitas APIP. Salah satu langkah untuk mewujudkan APIP yang efektif adalah dengan merintis pola umum pengembangan kapabilitas APIP yang diadopsi dari Model IACM. Model IACM terdiri dari penjabaran aspek fundamental pengawasan intern menjadi capaian-capaian untuk masing-masing lima level kapabilitas pada enam elemen inti pengawasan intern.

Presiden RI pada rapat koordinasi pengawasan internal tahun 2015 mengamanatkan pada tahun 2019 85% APIP di Indonesia telah mencapai level 3. Hasil pemantauan perkembangan peningkatan kapabilitas 12 APIP mitra kerja dari BPKP Perwakilan DIY untuk triwulan III tahun 2016 menunjukkan kapabilitas APIP Kabupaten Magelang tertinggal di antara APIP lainnya karena hanya memenuhi kapabilitas level 1 pada lima elemen. Penelitian ini dibuat dengan tujuan untuk menganalisis apa saja faktor-faktor penyebab ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang.

Penelitian ini dijalankan dengan paradigma kualitatif, pendekatan studi kasus dan metode *benchmarking* dengan APIP Kab. Bantul dan Kab. Gunung Kidul. Analisis yang dilakukan terdiri dari dua tahapan yaitu *benchmarking* laporan penilaian kapabilitas untuk menemukan kelemahan kapabilitas Insp. Kab. Magelang, dilanjutkan dengan analisis data hasil wawancara untuk menemukan faktor-faktor penyebabnya. Penelitian ini menemukan faktor-faktor yang menyebabkan ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang antara lain: kuantitas pemeriksaan, administrasi, pemahaman IACM, perencanaan berbasis risiko, anggaran nonpengawasan, dan motivasi

Kata Kunci : Kapabilitas, Inspektorat, IACM, faktor penyebab

1. INTRODUKSI

Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) adalah 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. (PP No.60 Tahun 2008, Pasal 1-2). Penerapan SPIP terdiri dari lima unsur yaitu, lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan pengendalian intern.

Tugas dari BPKP dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 yaitu untuk melakukan pengawasan intern atas akuntabilitas keuangan negara serta melaksanakan pembinaan penyelenggaraan SPIP. Salah satu langkah BPKP sebagai pembina penyelenggaraan SPIP ialah dengan merintis pola umum pengembangan kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) untuk mewujudkan APIP yang efektif.

Pola pengembangan kapabilitas APIP yang disusun BPKP mengadopsi Model Kapabilitas Pengawasan Intern (*Internal Audit Capability Model /IACM*) dari *The Institute of Internal Auditors Research Foundation* (IIARF). Model IACM adalah rerangka yang mengidentifikasi aspek-aspek fundamental yang dibutuhkan untuk mencapai pengawasan intern yang efektif di sektor publik (BPKP 2011, 2). Model IACM terdiri dari penjabaran aspek fundamental pengawasan intern menjadi capaian-capaian untuk masing-masing lima tingkatan (level) kapabilitas pada enam elemen inti pengawasan intern.

Target kapabilitas APIP yang diharapkan ialah pada level 3. Diharapkan dengan kapabilitas level 3, APIP dapat menjadi efektif yaitu mampu memberikan: keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah; peringatan dini dan manajemen risiko, dan meningkatkan kualitas tata kelola.

Presiden RI pada rapat koordinasi pengawasan internal tahun 2015 mengamanatkan pada tahun 2019 85% APIP di Indonesia telah mencapai level 3.

BPKP Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mengawasi dua belas pemerintah daerah (pemda). Rekapitulasi hasil penjaminan kualitas pada triwulan III tahun 2016 (Laporan BPKP Perwakilan DIY, 2016) menunjukkan sepuluh APIP sudah mencapai level 2, dan dua APIP yang masih berada pada level 1. Berdasarkan level kapabilitas APIP, Inspektorat Kabupaten Magelang berada pada urutan terbawah karena hanya memenuhi kapabilitas level 1 pada lima elemen. APIP level 1 menunjukkan bahwa APIP masih belum dapat secara konsisten memberikan keyakinan yang memadai terhadap tata kelola organisasi, peringatan dini anti-korupsi, dan jasa konsultasi.

Seluruh APIP dalam wilayah kerja BPKP Perwakilan DIY telah menerima pembinaan mengenai kapabilitas APIP secara merata. Hasil pemantauan perkembangan peningkatan kapabilitas APIP dari BPKP Perwakilan DIY untuk triwulan III tahun 2016 menunjukkan kapabilitas APIP Kabupaten Magelang tertinggal di antara APIP lainnya. Berdasarkan permasalahan tersebut, pertanyaan yang ingin dijawab dengan penelitian ini ialah “Apa faktor-faktor yang menyebabkan kapabilitas APIP Kabupaten Magelang tertinggal di antara APIP pada wilayah kerja BPKP Perwakilan DIY?”

2. KAJIAN PUSTAKA

a. Audit Internal

Sawyer, Dittenhofer, dan Scheiner (2005, 10) menyusun definisi audit internal modern yakni “Audit internal adalah 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 – semua dilakukan dengan tujuan untuk dikonsultasikan dengan manajemen dan membantu anggota organisasi dalam menjalankan tanggung jawabnya secara efektif”. *The Institute of Internal Auditors* (IIA) menjelaskan bahwa definisi audit internal menyatakan tujuan pokok, sifat dan ruang lingkup audit internal yang diuraikan sebagai berikut “Audit internal adalah aktivitas asurans dan konsultasi yang independen dan objektif, yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasi organisasi. Audit internal membantu organisasi mencapai tujuannya melalui pendekatan yang sistematis dan teratur dalam mengevaluasi dan meningkatkan keefektifan proses manajemen risiko, pengendalian dan tata kelola.”

Berdasarkan beberapa pengertian dari pengendalian internal dapat disimpulkan bahwa pengendalian internal bertujuan untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi. Pengendalian internal akan mempengaruhi kinerja organisasi baik dari sisi operasional, kepatuhan, dan pelaporan. Organisasi yang memiliki pengendalian internal yang baik akan mencapai misi dengan cara yang etis, menghasilkan data yang akurat dan andal, menaati peraturan dan kebijakan yang berlaku, menggunakan sumber daya dengan ekonomis dan efisien, serta memiliki pengamanan aset yang layak (Moeller 2005, 24).

b. Lingkungan pengendalian COSO

Rerangka pengendalian internal COSO menjadi standar yang diakui dunia untuk memahami dan mendirikan pengendalian internal yang efektif pada seluruh sistem bisnis (Moeller 2005, 32). Rerangka COSO diadopsi oleh Indonesia menjadi Sistem Pengawasan Intern Pemerintah (SPIP). SPIP adalah 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 yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pada unsur lingkungan pengendalian, SPIP mewajibkan pimpinan instansi pemerintah untuk menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan SPIP dalam lingkungan kerjanya. Salah satu cara mencapai kewajiban tersebut ialah dengan mewujudkan APIP yang efektif. APIP yang efektif diharapkan dapat memberi keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan instansi, memberi peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko serta memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola instansi pemerintah.

c. IACM

Internal Audit Capability Model (IACM) atau model kapabilitas audit internal merupakan rerangka yang mengidentifikasi kebutuhan fundamental untuk mencapai audit internal sektor publik yang efektif. Pembuatan IACM didorong oleh Public Sector Committee (PSC) yang terdorong kebutuhan pemerintahan-pemerintah akan model universal untuk menegakkan pentingnya internal audit dalam meningkatkan keekonomisan, efisiensi, dan efektivitas seluruh tingkat administrasi publik (IIARF 2009, 1). Model ini disusun berdasarkan Capability Maturity Model® yang disusun oleh Software Engineering Institute sebagai alat untuk mengukur kemampuan organisasi untuk membangun aplikasi perangkat lunak yang berlandaskan prinsip-prinsip manajemen kualitas (Macrae, 2011).

Struktur dari IACM ialah rerangka penguatan audit internal yang disusun dari langkah-langkah evolusioner kecil (IIARF 2009, 6). Langkah-langkah tersebut disusun menjadi lima tingkatan level kapabilitas. IACM membagi kapabilitas menjadi: level 1 yang disebut *initial*, level 2 atau infrastruktur, level 3 atau *integrated*, level 4 atau *managed*, level 5 atau *optimizing*. IACM mengidentifikasi enam elemen yang menjadi intisari dari kegiatan audit internal. Keenam elemen tersebut yaitu: 1) peran dan layanan, 2) manajemen SDM, 3) praktik profesional, 4) akuntabilitas dan manajemen kinerja, 5) hubungan organisasi, dan 6) struktur dan tata kelola.

Perbaikan praktik dan proses pada sebuah level merupakan pondasi untuk level berikutnya, sehingga sebuah audit internal tidak akan bisa naik ke level selanjutnya jika praktik dan proses tersebut tidak konsisten (IIARF 2009, 3). Praktik dan proses yang tersebut diidentifikasi menjadi Area Proses Kunci (*Key Process Area/KPA*) masing-masing elemen untuk masing-masing level. Masing-masing KPA terdiri dari tujuan (*purpose*), aktivitas esensial (*essential activities*), *output* dan *outcome*, dan praktik pelembagaan (*institutionalizing*).

d. Penerapan IACM di Indonesia

Kapabilitas APIP di Indonesia pertama kali dipetakan dengan IACM pada tahun 2010. Pemetaan kapabilitas tersebut menunjukkan rendahnya kapabilitas APIP yaitu 93% pada level 1 dan 7% pada level 2. Kondisi tersebut ditindaklanjuti dengan upaya peningkatan kapabilitas APIP oleh BPKP melalui adopsi IACM ke dalam Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala BPKP Nomor PER-1633/K/JF/2011 tanggal 27 Desember 2011.

Kapabilitas APIP baru menjadi perhatian kembali setelah presiden memberikan arahan terkait kapabilitas APIP pada Rakornas Pengawasan Intern Pemerintah Tahun 2015 Jakarta, 13 Mei 2015 yang berbunyi: Lima tahun kedepan,

level Kapabilitas APIP ditargetkan mencapai 85% Level-3 dan 1% Level-1; APIP menjadi sistem peringatan dini; APIP memberikan solusi atas berbagai masalah; dan tingkatkan kapabilitas pengawasan intern pemerintah. BPKP lalu menindaklanjuti amanat tersebut dengan menyusun *grand design* peningkatan kapabilitas APIP tahun 2015-2019.

Pelaksanaan dari *grand design* peningkatan kapabilitas APIP dilakukan oleh BPKP dengan menerbitkan pedoman teknis peningkatan kapabilitas APIP melalui Peraturan Kepala (Perka) BPKP nomor 16 tahun 2015. Perubahan yang dibawa pedoman tahun 2015 ialah diterapkannya proses yang lebih melibatkan kemandirian APIP. Proses peningkatan kapabilitas APIP secara mandiri melibatkan empat tahap yaitu penilaian mandiri, penjaminan kualitas, peningkatan mandiri, dan monitoring. Penilaian mandiri dan peningkatan mandiri dijalankan oleh APIP sedangkan penjaminan kualitas dan monitoring dijalankan oleh BPKP. Proses ini berjalan tidak terputus seperti siklus karena hasil dari satu tahap akan dipergunakan untuk tahap berikutnya.

Jika dibandingkan dengan IACM, karakteristik pelaksanaan kegiatan pengawasan APIP pada masing-masing level telah diterjemahkan dan disederhanakan dalam rangka penyesuaian dengan lingkungan pengawasan internal di Indonesia.

IACM mengklasifikasikan audit internal menjadi lima level kapabilitas dari mulai level 1 sebagai level terendah sampai dengan level 5 sebagai level tertinggi, tetapi tidak mengharuskan agar semua audit internal mencapai level 5. Organisasi dapat memilih untuk tetap berada pada level tertentu dalam rangka meningkatkan efisiensi dan kualitas implementasi dengan praktik yang lebih baik atau dengan alasan mempertimbangkan efektivitas biaya pada waktu itu (IIARF 2009, 8). BPKP dalam pedoman teknis penilaian kapabilitas APIP tahun 2011 menyatakan bahwa target

kapabilitas APIP ialah pada level 3 yang diharapkan memiliki karakteristik sebagai berikut (PP 60/2008, pasal 11):

- Mampu memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*assurance activities*).
- Mampu memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*anti-corruption activities*).
- Mampu memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*consulting activities*).

Untuk menentukan level kapabilitas APIP, terdapat enam elemen kegiatan pengawasan yang dinilai. Enam elemen ini sesuai dengan acuan pada IACM dengan penyesuaian pada struktur organisasi pemerintah di Indonesia. Berikut rangkuman penjelasan dari masing-masing elemen (BPKP 2015, 17-22):

1) Peran dan layanan

Elemen ini mencakup peran dan layanan yang dapat diberikan APIP secara berulang dan berkelanjutan. APIP berperan sebagai pemberi keyakinan (*assurance*) dan konsultan. Peran pemberi keyakinan dilakukan melalui kegiatan audit, evaluasi, review, dan monitoring sedangkan peran konsultan dilakukan melalui kegiatan bimbingan teknis, pelatihan dan pemberian rekomendasi. Jenis layanan yang diberikan APIP bisa bervariasi tergantung kebutuhan organisasi, kewenangan, ruang lingkup, dan kapasitas APIP.

2) Manajemen SDM

Penilaian pada elemen ini melingkupi proses penciptaan lingkungan kerja APIP untuk memfasilitasi SDM APIP berkinerja pada kemampuan terbaiknya. Proses manajemen SDM yang dinilai meliputi: keberadaan uraian pekerjaan (*job description*), perekrutan pegawai, pengembangan profesi pegawai, penilaian

dan penentuan standar kerja, pemberian penghargaan, dan perencanaan SDM jangka panjang.

3) Praktik profesional

Elemen ini mencakup kebijakan, proses dan praktik-praktik yang memungkinkan APIP bekerja secara efektif. Hal-hal yang dinilai meliputi keselarasan antara kebijakan, proses dan praktik-praktik APIP dengan prioritas dan strategi pengelolaan risiko dari Kementerian/Lembaga/Daerah (K/L/D) dimana APIP berada, kontribusi APIP dalam pengembangan berkelanjutan pada APIP maupun K/L/D terkait, serta jaminan pemeliharaan kualitas kerja APIP.

4) Akuntabilitas dan manajemen kinerja

Penilaian pada elemen ini ialah kegiatan dan upaya APIP dalam menyediakan informasi kinerja yang dibutuhkan baik keuangan maupun non-keuangan dalam proses mengelola, melaksanakan, dan mengendalikan operasi APIP serta mempertanggungjawabkan kinerja dan capaian APIP.

5) Budaya dan hubungan organisasi

Elemen ini menilai budaya dan hubungan internal manajemen APIP, antara APIP dengan pimpinan unit lain dalam K/L/D, dan dengan pihak luar organisasi.

6) Struktur dan tata kelola

Penilaian pada elemen ini mengacu pada kombinasi kebijakan, proses, dan struktur yang diterapkan pada APIP dalam rangka menginformasikan, mengatur, mengelola dan memantau kegiatan K/L/D untuk meyakinkan bahwa tujuan organisasi K/L/D telah tercapai. Penilaian mencakup hubungan pelaporan APIP dan pimpinan K/L/D, ketersediaan sarana penjaminan independensi dan objektivitas APIP, dan dukungan kebijakan K/L/D untuk mendukung APIP agar efektif dan independen.

Penilaian elemen kapabilitas APIP dinilai dengan menggunakan pemenuhan 41 area proses kunci (*key performance indicator/KPA*) yang dirinci menjadi 240 pernyataan (BPKP 2015, 16). Area proses kunci atau KPA merupakan bangunan utama kapabilitas suatu APIP yang mengidentifikasi apa yang seharusnya ada

dan berkelanjutan pada tingkat kapabilitas tertentu sebelum meningkat pada level berikutnya (BPKP 2015, 12). Masing-masing KPA terdiri dari tujuan, aktivitas esensial, *output* dan *outcome* sebagaimana disusun oleh IACM. Pernyataan disusun dari unsur-unsur KPA tersebut untuk digunakan sebagai indikator kuantitatif penilaian kapabilitas.

APIP mengisi pemenuhan pernyataan dengan jawaban ya, sebagian atau tidak pada kegiatan penilaian mandiri. Setelah itu, tim penjaminan kualitas melaksanakan validasi jawaban pernyataan, kemudian menyimpulkan level kapabilitas APIP yang bersangkutan. Hasil dari kegiatan penjaminan kualitas dijadikan bahan oleh APIP untuk melakukan peningkatan mandiri. Tim monitoring dari BPKP Perwakilan setempat bertugas memantau rencana tindak (*action plan*) dan identifikasi area yang membutuhkan perbaikan APIP.

Bentuk ringkas dari penilaian kapabilitas APIP dirangkum dalam matriks kapabilitas sebagaimana disajikan pada Lampiran 1 Matriks kapabilitas APIP menyajikan tujuan dari masing-masing KPA pada level dan elemen terkait. Matriks ini juga menunjukkan independensi unit audit internal akan pihak luar dalam upaya mengembangkan kapabilitasnya. Semakin ke kanan dan semakin ke atas unit audit internal akan semakin tergantung pada pihak eksternal APIP.

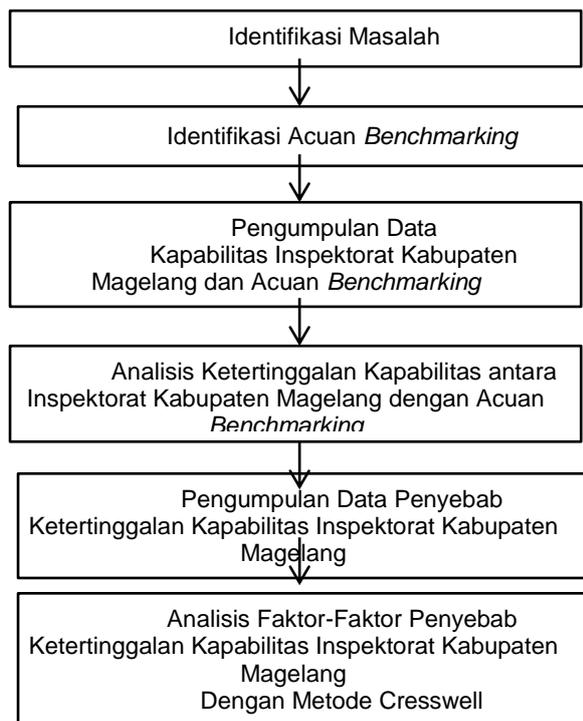
Penelitian mengenai kapabilitas audit internal belum banyak ada mengingat penerbitan model kapabilitas IACM oleh IIARF dilaksanakan pada tahun 2009 dan diadopsi oleh BPKP untuk APIP di Indonesia pada tahun 2010. Wijihastuti (2015) membahas mengenai proses implementasi kebijakan peningkatan kapabilitas APIP pada pemerintah daerah di wilayah DIY dan mencari faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi

kebijakan tersebut. Kalembu (2016) menjalankan penelitian mengenai evaluasi peran inspektorat Kabupaten Sumba Barat Daya (SBD) sebagai APIP. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kendala apa yang menyebabkan peran APIP sebagai pemberi konsultasi belum diterapkan di Inspektorat SBD dan untuk mengetahui apakah kendala yang ditemukan diatur sebagai item minimal yang harus dipenuhi dalam Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI). Van Rensburg (2014) membahas mengenai apakah IACM dapat digunakan pada audit internal Afrika Selatan.

3. Desain Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan dengan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian ini menggunakan metode *benchmarking* untuk menganalisis temuan penelitian yaitu faktor-faktor yang menyebabkan ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang dan mencari rekomendasi untuk meningkatkan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang. Aspek fundamental *benchmarking* meliputi keberadaan dua pihak yaitu *exemplar* sebagai acuan yang menampilkan kondisi yang diinginkan dan *anomalar* sebagai pihak yang ingin mendekati atau mencapai kondisi yang diinginkan (Moriarty dan Smallman 2009, 486). Penerapan pada penelitian ini menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Magelang sebagai *anomalar* sedangkan inspektorat kabupaten Bantul merupakan *exemplar* yang akan diacu.

Strategi *benchmarking* merupakan upaya membandingkan kinerja dalam rangka peningkatan kualitas. Jika dianalogikan terhadap konteks penelitian ini metode *benchmarking* digunakan untuk dapat meningkatkan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang.



Gambar 3.2 Bagan Desain Penelitian

Model *benchmarking* yang paling umum digunakan adalah model Xerox yang diajukan oleh R.C. Camp pada tahun 1989 (Anand dan Kodali 2008, 269). Model Xerox dibuat dengan tujuan menghasilkan strategi untuk peningkatan kinerja perusahaan. Model ini terdiri dari 4 langkah yaitu perencanaan (*planning*), analisis (*analysis*), integrasi (*integration*), dan pelaksanaan (*action*). Penelitian ini mengadaptasi fase perencanaan dan analisis dari model Xerox untuk memenuhi tujuan penelitian. Langkah-langkah pada fase perencanaan terdiri dari: (1) identifikasi subjek *benchmark*, (2) identifikasi acuan *benchmark*, dan (3) pengumpulan data, dilanjutkan dengan langkah-langkah pada fase analisis yang terdiri dari: (1) menentukan *competitive gap* dan (2) memproyeksikan kinerja berikutnya. Langkah-langkah tersebut disesuaikan dengan topik penelitian sehingga menghasilkan bagan desain penelitian yang terlihat pada gambar 3.2.

Untuk melaksanakan *benchmarking*, dibutuhkan *exemplar* atau entitas acuan yang memiliki pencapaian yang baik. Kandidat APIP yang dapat menjadi acuan adalah inspektorat-

inspektorat pada wilayah kerja BPKP DIY yang mencapai level 2. Secara keseluruhan Inspektorat Kabupaten Bantul berada pada urutan pertama karena mendapat predikat level 2 penuh dan mendapat skor tertinggi untuk elemen 1, 2, 3, 4, dan 6. Khusus untuk elemen 5 Inspektorat Kabupaten Gunung Kidul telah memenuhi kapabilitas level 3 sehingga lebih tinggi dari Inspektorat Bantul. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Bantul sesuai menjadi acuan *benchmarking* untuk elemen 1, 2, 3, 4, dan 6 sedangkan Inspektorat Kabupaten Gunung Kidul untuk elemen 5.

Populasi dari penelitian ini ialah seluruh pihak yang mempengaruhi kapabilitas APIP Inspektorat Kabupaten Magelang, Inspektorat Kabupaten Bantul, dan Inspektorat Kabupaten Gunung Kidul. Pihak internal yaitu seluruh pegawai dan pejabat dari Inspektorat. Pihak eksternal yaitu Bupati Magelang yang memberi kewenangan dan mengatur sumber daya APIP, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) terkait dukungan untuk pengembangan kompetensi SDM APIP, DPRD dalam hal persetujuan anggaran dan BPKP Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai pembina, penjamin kualitas, serta pelaksana monitoring.

Proses pemilihan sampel yang digunakan adalah dengan metode sampel bertujuan (*purposive sampling*). Metode ini adalah pemilihan sampel tidak secara acak melainkan dengan untuk memenuhi tujuan tertentu. Rancangan kriteria awal sampel untuk penelitian ini adalah pihak-pihak terlibat langsung dan bisa memberikan data mengenai kegiatan peningkatan kapabilitas APIP pada Inspektorat Kabupaten Magelang, Bantul, dan Gunung Kidul pada periode 2015-2016. Pemilihan pihak yang terlibat langsung dengan kapabilitas APIP ialah untuk menjamin bahwa responden telah memahami model pengembangan kapabilitas APIP dan memahami kondisi kapabilitas inspektorat.

Pihak-pihak yang memenuhi kriteria untuk menjadi sampel tersebut

ialah: personil Inspektorat Kabupaten Magelang, Bantul, dan Gunung Kidul yang terlibat kegiatan peningkatan kapabilitas periode 2015-2016, dan personil dari BPKP Perwakilan DIY yang bertugas sebagai tim penjaminan kualitas untuk Inspektorat Kabupaten Magelang Bantul, dan Gunung Kidul periode 2015-2016.

Data yang dikumpulkan untuk penelitian ini ialah data primer dan data sekunder. Data primer berupa hasil dari wawancara mendalam. Data sekunder berupa dokumen-dokumen terkait kapabilitas APIP Kabupaten Magelang, Bantul, dan Gunung Kidul tahun 2015-2016. Teknik untuk mengumpulkan data primer dan sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari wawancara mendalam dan dokumentasi.

Wawancara mendalam untuk penelitian kualitatif karena lebih sesuai untuk menggali informasi mengenai pengalaman partisipan (Hennink, Hutter dan Bailey 2010, 109). Panduan wawancara disusun dalam rangka pengumpulan informasi mengenai faktor-faktor penyebab ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang

Dokumen yang digunakan sebagai data dalam penelitian ini ialah laporan penjaminan kualitas peningkatan kapabilitas APIP Inspektorat Kabupaten Magelang, Bantul dan Gunung Kidul, beserta dokumen pendukungnya.

Analisis data dalam penelitian ini dijalankan berdasarkan langkah-langkah analisis data yang diajukan Creswell (2014, 197-201) dan model *benchmarking*. Langkah analisis data Creswell digunakan dalam rangka mengolah data mentah hasil wawancara dan dokumen untuk mendapatkan faktor-faktor penyebab ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang. Proses yang dilakukan pada langkah-langkah analisis data ialah:

- 1) Menyusun dan mempersiapkan data
Tujuan dari langkah ini ialah menghasilkan data yang siap untuk dianalisis. Langkah ini dilaksanakan dengan membuat transkripsi hasil

wawancara, mengetik catatan lapangan, membuat katalog data yang didapat dan menyusunnya berdasarkan jenis dan sumber data.

- 2) Membaca keseluruhan data
Langkah ini dijalankan untuk mendapatkan gambaran umum berupa kategori penyebab kendala peningkatan kapabilitas APIP sebagai bahan untuk proses pengodean (*coding*) data.
- 3) Coding data
Langkah ini dilaksanakan dengan mengotak-kotakkan seluruh data berdasarkan kategori penyebab kendala peningkatan kapabilitas APIP kemudian diberi kode. Kode adalah kata yang paling tepat untuk mewakili makna kategori (Rossman & Rallis dalam Creswell 2014, 198). Kode berfungsi sebagai perwakilan dari data yang telah dikotak-kotakkan sehingga dapat diolah pada langkah berikutnya.
- 4) Mengolah kode menjadi tema dan deskripsi
Kode-kode yang telah didapat dipahami dan diolah menjadi tema-tema dan deskripsi. Tema adalah kategori dari temuan penelitian yaitu penyebab kendala peningkatan kapabilitas APIP. Deskripsi adalah informasi mengenai personil, tempat, dan peristiwa terkait tema. Kode yang diolah menjadi deskripsi menyajikan informasi rinci mengenai konteks masing-masing penyebab kendala peningkatan kapabilitas APIP.
- 5) Menghubungkan tema dan deskripsi
Langkah ini menghasilkan uraian temuan hasil penelitian berupa penyebab kendala peningkatan kapabilitas APIP dan deskripsi dari masing-masing penyebab tersebut.
- 6) Menafsirkan tema dan deskripsi
Penafsiran temuan hasil penelitian dilakukan dengan membandingkan penyebab kendala peningkatan kapabilitas APIP dengan teori dan literatur. Hasil dari langkah ini merupakan jawaban dari pertanyaan penelitian.

Terdapat beberapa cara untuk meyakinkan validitas data dalam penelitian. Creswell (201, 2014) menyarankan untuk menggunakan pendekatan ganda dalam menguji validitas data penelitian. Cara untuk validasi data yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi dan *member checking* karena paling sering dan lebih mudah diterapkan (Creswell 201, 2015). Triangulasi yang akan dijalankan berupa pengumpulan data dari beberapa sumber yang berbeda, yaitu dengan mengambil sampel responden dari segmen berbeda. Validasi dengan *member checking* dilakukan dengan menunjukkan hasil transkripsi wawancara kepada responden untuk diperiksa agar data tersebut sudah sesuai dengan maksud responden.

4. ANALISIS DAN DISKUSI

a. Proses Analisis

Sepanjang penelitian ini dilakukan beberapa langkah pengolahan data yaitu analisis dokumen dilanjutkan dengan analisis data kualitatif dari Cresswell (2014) untuk mendapat faktor-faktor penyebab ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang. Analisis dokumen berupa laporan hasil penilaian kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang tahun 2015 yang dibandingkan dengan laporan hasil penilaian kapabilitas Kabupaten Bantul (elemen 1, 2, 3, 4, 6) dan Kabupaten Gunung Kidul (elemen 5). Pada perbandingan laporan tersebut, akan terlihat perbandingan indikator Area Proses Kunci/*Key Process Area* (KPA) masing-masing inspektorat. Indikator KPA terwujud pada kegiatan-kegiatan utama proses operasional inspektorat yang membangun elemen-elemen kapabilitas. Perbandingan laporan juga menyertakan catatan dari penilai kapabilitas sebagai data sekunder.

Kelemahan kapabilitas terlihat dari KPA yang belum dapat dipenuhi Inspektorat Kabupaten Magelang, tetapi dapat dipenuhi oleh acuan *benchmark* yaitu Inspektorat Kabupaten Bantul dan Inspektorat Kabupaten Gunung Kidul.

Rangkuman KPA yang belum dapat dipenuhi Inspektorat Kabupaten Magelang ditampilkan pada tabel 4.1.

Tabel 4.1 KPA Inspektorat Kab. Magelang yang belum terpenuhi

Elemen	Key Process Area (KPA) yang tidak terpenuhi
1	1. Audit kepatuhan 2. Audit kinerja 3. Layanan konsultasi
2	4. Identifikasi dan rekrutmen SDM yang kompeten 5. Pengembangan profesi individu 6. Koordinasi tim 7. Pegawai yang berkualitas profesional 8. Membangun tim dan kompetensinya
3	9. Perencanaan pengawasan berdasarkan prioritas <i>stakeholder</i> 10. Kerangka kerja praktik profesional dan prosesnya 11. Perencanaan audit berbasis risiko 12. Kualitas kerangka kerja manajemen
4	13. Perencanaan kegiatan APIP 14. Pelaporan manajemen APIP
5	15. Komponen manajemen tim yang integral 16. Koordinasi dengan pihak lain yang memberikan saran dan penjaminan
6	17. Hubungan pelaporan telah terbangun 18. Akses penuh terhadap informasi organisasi, aset, dan SDM 19. Mekanisme pendanaan berdasar risiko

Kelemahan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang dijadikan pertanyaan wawancara untuk mendapatkan data faktor-faktor penyebab ketertinggalan kapabilitas Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP). Wawancara dilakukan dengan menanyakan penyebab timbulnya kelemahan-kelemahan tersebut. Transkripsi hasil wawancara mulai dianalisis dengan membaca keseluruhan data untuk menentukan gagasan-gagasan umum. Gagasan-gagasan umum tersebut kemudian disimpulkan menjadi kode. Kode-kode yang didapat dari analisis diinterpretasikan menjadi tema. Proses interpretasi kode menjadi tema ditampilkan pada lampiran 2. Ringkasan hasil analisis tema ditampilkan pada tabel 4.2.

Tabel 4.2 Ringkasan Hasil Analisis Tema

No	Tema	Sub Tema
1	Kuantitas pemeriksaan	Jumlah capaian kinerja di RPJMD banyak

		Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak
		Jumlah SDM kurang untuk jumlah penugasan yang ada
2	Administrasi	Administrasi tidak tertib
		Dokumentasi tidak konsisten
3	Perencanaan berbasis risiko	Belum memahami penyusunan PKPT berbasis risiko
		Belum menjalankan penyusunan PKPT berbasis risiko
		Kekurangan waktu pelaksanaan tugas
4	Anggaran nonpengawasan	Kurangnya anggaran diklat
		Kurangnya jumlah diklat

Langkah uji validitas yang digunakan pada penelitian ini ialah triangulasi dan *member checking*. Triangulasi diaplikasikan dengan mengumpulkan data dari beberapa sumber yang berbeda, yaitu data dokumen, data wawancara responden dari Inspektorat Kabupaten Magelang (referensi “I”) dan wawancara responden dari BPKP Perwakilan DIY (referensi “B”). Validasi dengan *member checking* dilakukan dengan menunjukkan hasil transkripsi wawancara kepada responden untuk diperiksa agar data tersebut sudah sesuai dengan maksud responden.

Walaupun pertanyaan wawancara untuk mencari faktor-faktor penyebab ketertinggalan diajukan berdasarkan masing-masing KPA, hasil analisis menunjukkan terdapat faktor penyebab yang sama untuk beberapa KPA, atau disebabkan oleh KPA lain yang tidak terpenuhi. Hal ini terjadi karena KPA merupakan proses kunci dari operasional inspektorat. Keterkaitan ini juga menjadi pertimbangan dalam menyusun rencana tindakan dalam rangka peningkatan kapabilitas.

b. Faktor-faktor penyebab ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang

1) Kuantitas pemeriksaan

Kuantitas pemeriksaan yang terlalu banyak menyebabkan kualitas layanan audit (elemen 1) dan kerangka kerja praktik

profesional (elemen 3) tidak bisa dievaluasi. Hal ini terjadi karena penumpukan pekerjaan sehingga timbul tidak tertibnya penyusunan kertas kerja audit (KKA) dan tidak tertibnya proses kendali mutu. Kondisi ini juga mengurangi waktu untuk kegiatan non-pemeriksaan seperti pengembangan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) (elemen 2), dan kegiatan-kegiatan bersifat monitoring dan evaluasi (elemen 6). Banyaknya kuantitas objek pemeriksaan dirasa menurunkan konsentrasi auditor dalam pelaksanaan tugasnya sesuai petikan wawancara dengan salah satu pengendali teknis inspektorat. Selain itu kuantitas pemeriksaan yang terlalu banyak berpengaruh pada pelaksanaan audit.

Kuantitas pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Magelang pada tahun 2016 berjumlah sebanyak 216 objek pemeriksaan. Jumlah ini jauh lebih banyak dibanding dengan Inspektorat Kabupaten Bantul yaitu sejumlah 122 objek. Jika dikaitkan dengan jumlah SDM yang dimiliki, Inspektorat Kabupaten Magelang memiliki 44 orang SDM, 29 orang diantaranya SDM pengawasan. Kondisi ini sedikit di bawah Kabupaten Bantul yang memiliki 46 orang SDM, 34 orang diantaranya SDM pengawasan. Perhitungan kebutuhan pegawai Inspektorat Kabupaten Magelang berdasarkan beban kerjanya mensyaratkan Inspektorat Kabupaten Magelang memiliki 48 orang SDM pengawasan. Hal ini mempengaruhi alokasi SDM untuk tim pengawasan.

Jumlah kebutuhan SDM pengawasan tersebut merupakan hasil perhitungan SDM yang dibutuhkan berdasarkan beban kerja yang ada. Berdasarkan Keputusan Kepala BPKP No. Kep-971/K/SU/2005, beban kerja dihitung dengan rumus:

Beban Kerja

$$= (\text{jumlah auditan} \times \text{jenis kegiatan audit}$$

$$\times \text{rata - rata hari penugasan audit})$$

$$+ \text{hari untuk kegiatan pengawasan lainnya}$$

Jenis kegiatan audit setiap tahunnya telah diatur dalam kebijakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah. Rata-rata hari pengawasan untuk inspektorat sudah diatur pada keputusan tersebut. Jumlah hari untuk kegiatan pengawasan lainnya telah ditetapkan pada Keputusan Kepala BPKP No. Kep-971/K/SU/2005 yaitu sebesar 30% dari jumlah hari kegiatan audit. Kekurangan SDM tidak bisa diselesaikan dari pihak inspektorat sendiri karena penambahan SDM merupakan kewenangan Badan Kepegawaian Daerah. Sehingga hal ini meninggalkan satu unsur yang dapat dikelola oleh inspektorat yaitu jumlah auditan atau kuantitas objek pemeriksaan.

Berdasarkan Perencanaan Kegiatan Pengawasan Tahunan (PKPT) Inspektorat Kabupaten Magelang tahun 2016 untuk bulan Januari saja, terdapat 20 objek pemeriksaan yang dibagi untuk dikerjakan 14 tim. Hal ini berarti enam tim bertanggungjawab atas dua objek di waktu bersamaan. Dapat disimpulkan bahwa tim akan merasa kekurangan waktu yang menyebabkan tim tidak sempat menyusun dokumentasi yang tertib atas tugas-tugasnya.

Kuantitas pemeriksaan tidak bisa langsung ditetapkan oleh Inspektorat karena merupakan turunan dari sasaran Inspektorat yang tercantum pada RPJMD. Untuk mengubah hal tersebut, dibutuhkan prosedur yang rumit dan memakan waktu. Selain itu juga dibutuhkan komunikasi untuk membuat DPRD memahami penyebab diubahnya jumlah target.

2) Administrasi

Penilaian kapabilitas dengan *Internal Audit Capability Model* (IACM) dihitung dari pemenuhan KPA. Pemenuhan KPA dapat dibuktikan dengan dokumen terkait proses yang disyaratkan KPA tersebut. Lemahnya administrasi berakibat ketidaklengkapan dokumen yang menghalangi penilaian kapabilitas secara keseluruhan. Hal ini mengakibatkan beberapa kegiatan yang telah dilaksanakan oleh inspektorat tidak bisa dinilai sebagai pembangun kapabilitas. Kekurangan

dokumentasi kegiatan pengawasan berakibat pada penilaian kualitas audit (elemen 1) dan kendali mutu (elemen 3).

Administrasi kegiatan pengembangan kompetensi juga mengurangi penilaian elemen manajemen SDM (elemen 2). Inspektorat Kabupaten Magelang tercatat tidak memenuhi kegiatan pengembangan kompetensi yang dapat berupa diklat teknis eksternal, seminar, atau pelatihan di kantor sendiri (PKS). Lemahnya administrasi pada penyusunan SOP mempengaruhi penilaian kapabilitas terkait komunikasi internal dan *stakeholder* (elemen 5). Ketidaktertiban administrasi yang menghasilkan dokumentasi dari proses operasional Inspektorat disebabkan dari kurangnya waktu untuk melaksanakan tugas penunjang.

3) Perencanaan berbasis risiko

IACM mengkategorikan inspektorat menyusun perencanaan kegiatan pengawasan dengan mempertimbangkan hasil pemetaan risiko dari objek pemeriksaan. Pemetaan risiko akan membantu inspektorat dalam hal mengalokasikan sumber daya. Kondisi sumber daya yang terbatas dirasa menyebabkan ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang antara lain kekurangan SDM dan kekurangan waktu. Penyusunan Perencanaan Kegiatan Pengawasan Tahunan (PKPT) berbasis risiko akan membuat alokasi lebih efisien karena sumber daya dialokasikan berdasarkan risiko objek pemeriksaan.

Inspektorat Kabupaten Magelang masih menyusun PKPT berdasarkan satu faktor risiko saja, yaitu besarnya anggaran objek pemeriksaan. Pengalokasikan sumber daya dengan satu faktor risiko tersebut masih belum memadai karena IACM mensyaratkan perhitungan risiko objek untuk menilai kualitas layanan (elemen 1), perencanaan kegiatan periodik (elemen 3), penyusunan anggaran (elemen 4). Salah satu akibat PKPT belum berbasis risiko adalah terhambatnya layanan pemeriksaan terkait kekurangan waktu. Kurangnya waktu mengerjakan tugas

pengawasan berkaitan dengan jumlah auditor dan jumlah objek pemeriksaan.

Walaupun belum membuat pemetaan risiko objek pemeriksaan, Inspektorat Kabupaten Magelang sudah menjalankan usaha untuk menyusunnya dengan cara studi banding ke Inspektorat Kabupaten Bantul.

4) Anggaran nonpengawasan

Salah satu penyebab tidak terpenuhinya KPA pemenuhan SDM yang kompeten (elemen 2) dan perencanaan berbasis risiko (elemen 1 dan 4) adalah kurangnya anggaran untuk kegiatan nonpengawasan. Anggaran yang dirasa kurang adalah anggaran untuk pendidikan dan pelatihan (diklat) dan penyusunan PKPT berbasis risiko. Terdapat juga KPA yang tidak dapat dipenuhi Inspektorat Kabupaten Magelang karena kurangnya diklat antara lain penyusunan PKPT berbasis risiko. Selain itu kekurangan diklat pembentukan auditor juga dianggap menghambat penambahan jumlah SDM pengawasan.

Anggaran ideal untuk Inspektorat bisa dilihat dari Permendagri Nomor 44 tahun 2008 tentang Kebijakan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2009 yang mewajibkan kepala daerah mengalokasikan 1% dari APBD untuk Inspektorat dengan beberapa syarat. Anggaran Inspektorat Kabupaten Magelang adalah sebesar Rp.2.059.000.000,- setara dengan 0,10% dari APBD Kabupaten Magelang untuk tahun 2015. Sedangkan Inspektorat Kabupaten Bantul memiliki anggaran Rp. 2.005.812.000,- untuk tahun 2015, setara dengan 0,12% dari APBD Kabupaten Bantul.

Perbedaan dari segi alokasi anggaran adalah Inspektorat Kabupaten Magelang mengalokasikan Rp.67.500.000,- yang setara dengan 4,49% anggaran inspektorat untuk kegiatan pembinaan SDM pengawasan, sedangkan Inspektorat Kabupaten Bantul mengalokasikan Rp.161.100.000,- yang setara dengan 9,17% anggaran inspektorat. Selain itu Inspektorat Kabupaten Magelang tidak

mengalokasikan anggaran untuk perencanaan berbasis risiko, sedangkan Inspektorat Kabupaten Bantul mengalokasikan Rp.22.651.000,- yang setara dengan 1,29% anggaran inspektorat.

5) Pemahaman IACM

Penilaian IACM secara mandiri baru dimulai pada tahun 2015. Ini adalah kali pertama APIP menilai pemenuhan indikator KPA mereka sendiri. BPKP hanya berperan mengevaluasi penilaian tersebut sebagai kendali mutu untuk menetapkan level kapabilitas. Pemahaman mengenai IACM memang belum seragam bagi semua orang.

Tujuan dari IACM adalah untuk mendirikan APIP yang efektif. Pemahaman mengenai KPA yang dinilai penting untuk mengarahkan inspektorat dalam mengetahui bagaimana proses menuju audit internal yang efektif. Memahami IACM terutama KPA yang dinilai akan membantu inspektorat menyusun rencana tindakan peningkatan kapabilitas langkah demi langkah.

Inspektorat idealnya telah paham manfaat yang diperoleh jika dapat memenuhi KPA yang disyaratkan oleh IACM. Semua persyaratan dalam indikator penilaian KPA merupakan proses yang bermanfaat langsung dalam peningkatan efektivitas inspektorat. Pemahaman tersebut akan menjadi motivasi personal bagi seluruh SDM inspektorat untuk memperbaiki seluruh proses di dalam inspektorat.

6) Motivasi

Belum ada peraturan yang mewajibkan inspektorat untuk menilai kapabilitas. Diharapkan bahwa dengan menilai sendiri kapabilitas, pemerintah daerah dapat menyadari hal-hal yang dibutuhkan untuk dapat memiliki inspektorat yang efektif. pemerintah daerah juga diharapkan akan lebih merasakan manfaat dari hasil kerja inspektorat sebagai APIP dalam pengambilan keputusan. Komitmen dari bupati dan sekda sebagai *stakeholder* utama sangat dibutuhkan untuk mewujudkan hal ini. Salah satu peran

utama *stakeholder* yang disyaratkan IACM adalah dalam *review* dan sosialisasi piagam audit atau *Internal Audit Charter* (IAC). IAC merupakan dokumen yang menegaskan peran Inspektorat kepada pemerintah daerah terutama seluruh SKPD (elemen 1 dan 6). Inspektorat Kabupaten Magelang belum bisa memenuhinya karena bupati belum berperan serta.

Salah satu bentuk komitmen dari bupati pada Inspektorat Kabupaten Bantul adalah menetapkan level 3 dalam sasaran jangka menengah inspektorat sehingga menjadi motivasi inspektorat. Bentuk lain komitmen pemda jika anggaran memadai dapat menyediakan insentif jika inspektorat mencapai kinerja tertentu.

Bupati dan sekda adalah *stakeholder* dengan posisi manajemen pada pemerintah daerah. APIP yang efektif adalah APIP yang dapat berkontribusi dalam pengambilan keputusan manajemen. APIP yang efektif berperan dalam mendorong efektivitas manajemen. Oleh karena itu dibutuhkan komunikasi antara APIP dan manajemen, agar manajemen dapat memahami potensi manfaat dari APIP yang efektif.

5. Kesimpulan

Berdasarkan analisis hasil *benchmark* dengan Inspektorat Kabupaten Bantul dan Inspektorat Kabupaten Gunung Kidul ditemukan kelemahan dari Kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang. Faktor-faktor yang menyebabkan ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang tersebut diuraikan sebagai berikut.

a. Kuantitas pemeriksaan

Kuantitas pemeriksaan yang terlalu banyak menyebabkan penumpukan pekerjaan sehingga menurunkan kualitas layanan audit dan kerangka kerja praktik profesional. Hal ini menjadi alasan tidak tertibnya penyusunan kertas kerja audit (KKA) dan tidak tertibnya proses kendali mutu. Kondisi ini juga mengurangi waktu untuk kegiatan nonpemeriksaan seperti

pengembangan kompetensi sumber daya manusia dan *review Internal Audit Charter* (IAC).

b. Administrasi

Penilaian kapabilitas dengan *Internal Audit Capability Model* (IACM) dihitung dari pemenuhan *Key Process Area* (KPA). Pemenuhan KPA dapat dibuktikan dengan dokumen terkait proses yang disyaratkan KPA tersebut. Lemahnya administrasi berakibat ketidaklengkapan dokumen yang menghalangi penilaian kapabilitas secara keseluruhan.

c. Perencanaan berbasis risiko

Analisis risiko objek pemeriksaan akan membantu inspektorat dalam hal mengalokasikan sumber daya. Penyusunan Perencanaan Kegiatan Pengawasan Tahunan (PKPT) berbasis risiko akan membuat alokasi lebih efisien karena sumber daya dialokasikan berdasarkan peta risiko objek pemeriksaan.

d. Anggaran nonpengawasan

Inspektorat Kabupaten Magelang tidak menganggarkan cukup dana untuk kegiatan nonpengawasan. Perbandingan anggaran nonpengawasan yakni Inspektorat Kabupaten Magelang mengalokasikan 4,49% anggaran inspektorat untuk kegiatan pembinaan SDM pengawasan dan tidak ada anggaran untuk kegiatan manajemen risiko, sedangkan Inspektorat Kabupaten Bantul mengalokasikan 9,17% anggaran inspektorat untuk kegiatan pembinaan SDM pengawasan dan 1,29% untuk kegiatan manajemen risiko.

e. Pemahaman KPA

Pemahaman mengenai KPA penting untuk mengarahkan inspektorat dalam mengetahui bagaimana proses menuju audit internal yang efektif. Penilaian IACM secara mandiri baru dimulai pada tahun 2015, sehingga belum semua pihak di Inspektorat Kabupaten Magelang memahami KPA yang dibutuhkan untuk mencapai inspektorat yang efektif.

f. Motivasi

Belum ada peraturan yang mewajibkan

inspektorat untuk menilai kapabilitas. Motivasi tercapainya efektivitas inspektorat yang bisa diharapkan ialah dari bupati sebagai pihak manajemen. Inspektorat Kabupaten Magelang masih belum mendapatkan motivasi dan perhatian yang memadai dari Bupati Magelang.

6. Keterbatasan penelitian

Penelitian ini dijalankan dengan beberapa keterbatasan antara lain.

1. Penelitian ini hanya menggunakan teknik pengumpulan data dengan wawancara dan data dokumen.
2. Penelitian ini hanya membahas mengenai Kapabilitas APIP dalam lingkup mitra kerja dari BPKP Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk meyakinkan bahwa setiap APIP mendapatkan pembinaan yang serupa.

7. Saran

Peningkatan kapabilitas APIP merupakan salah satu langkah untuk menuju APIP yang efektif. Target seluruh APIP mencapai level 3 pada tahun 2019 akan sulit tercapai jika seluruh inspektorat belum mencapai level 2 penuh pada tahun 2017. Inspektorat Kabupaten Magelang sebaiknya menyusun rencana aksi untuk dapat mencapai level 2 penuh pada tahun 2017. Berdasarkan faktor-faktor penyebab ketertinggalan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Magelang, dapat disimpulkan saran-saran yang bisa diterjemahkan menjadi rencana aksi peningkatan kapabilitas. Beberapa saran tersebut diuraikan sebagai berikut.

1. Inspektorat diharapkan dapat mengurangi kuantitas pemeriksaan dengan menggunakan pertimbangan analisis peta risiko objek pemeriksaan. Hasil analisis tersebut diajukan sebagai bahan revisi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) berjalan dan penyusunan RPJMD berikutnya. Jika RPJMD berjalan tidak bisa direvisi, inspektorat diharapkan melakukan komunikasi dengan bupati dan DPRD untuk menjelaskan manfaat hasil

pengawasan yang berkualitas dari inspektorat yang efektif atau berada pada kapabilitas level 3. Dalam rangka mencapai inspektorat yang efektif, dibutuhkan pengaturan sumber daya manusia, waktu, uang yang memadai untuk melaksanakan sejumlah penugasan tertentu. Kondisi sumber daya sulit untuk ditambah maka dibutuhkan kebijakan untuk mengatur kembali jumlah penugasan untuk disesuaikan dengan sumber daya yang ada.

2. Inspektorat diharapkan menegakkan disiplin administrasi. Setiap kegiatan yang dilakukan harus memiliki SOP sebagai standar minimum pelaksanaan. Setiap kegiatan juga harus dibuatkan dokumen hasil sebagai pertanggungjawaban kegiatan tersebut.
3. Inspektorat diharapkan dapat menyusun Perencanaan Kegiatan Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan mempertimbangkan peta risiko objek pemeriksaan agar dapat. Dengan pertimbangan hasil analisis risiko diharapkan inspektorat dapat mengalokasikan sumber daya dengan efisien.
4. Inspektorat diharapkan dapat menambah persentase anggaran nonpengawasan minimal 10%. Anggaran tersebut dialokasikan sesuai dengan peta kompetensi SDM.
5. Inspektorat diharapkan aktif berkomunikasi dengan BPKP Perwakilan DIY dalam rangka penilaian kapabilitas, sehingga IACM dapat diterjemahkan dan dilaksanakan dengan baik.
6. Inspektorat diharapkan dapat menyampaikan kepada Bupati Magelang tentang pentingnya peran dari bupati untuk mencapai inspektorat yang efektif. Motivasi dari bupati yang mendesak saat ini ialah untuk mengatasi masalah kuantitas pemeriksaan dan *review* peran inspektorat yang tercantum dalam *Internal Audit Charter* (IAC).

8. REFERENSI

- Anand, G. dan Rambabu Kodali. 2008. "Benchmarking the Benchmarking Models." *Benchmarking: An International Journal Vol 15 Issue 3 pp. 257-291*. Diakses pada 22 November 2016. <http://dx.doi.org/10.1108/14635770810876593>
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Peraturan Kepala BPKP Kep-971/K/SU/2005 tentang Pedoman Penyusunan Formasi Jabatan Fungsional Auditor di Lingkungan APIP
- Peraturan Kepala BPKP Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.
- Keputusan Kepala BPKP Nomor PER-1633/K/JF/2011 Tahun 2011 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi D.I.Yogyakarta. *Rencana Strategis 2015-2019 BPKP perwakilan Provinsi D.I.Yogyakarta.pdf*. Diakses pada 5 September 2016. <http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/diy/files/Renstra/REnstra%2015-2019%20BPKP%20DIY.pdf>
- 2015. *Hasil Evaluasi (Assessment) Penerapan Tata Kelola APIP di Lingkungan Inspektorat Kabupaten Magelang*. LEV-131/PW12/6/2015 tanggal 13 Oktober 2015
- 2016. *Laporan Pemantauan Perkembangan Peningkatan Kapabilitas APIP pada BPKP Perwakilan DIY Triwulan III 2016*. LAP-328/PW12/6/2016 tanggal 14 Juli 2016. Cresswell, John W.. 2014. *Research Design : Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications. California.
- Cresswell, John W.. 2014. *Research Design : Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications. California.
- Hennink, M., Hutter, I. dan Bailey, A., 2010. *Qualitative Research Methods*. Sage Publications. California.
- Kalembu, Clotilda. D. S., dan Rusdi Akbar, P. hD. (2016). *Evaluasi Peran Inspektorat Kabupaten Sumba Barat Daya Sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah*. Tesis S2 Magister Akuntansi Universitas Gadjah Mada. Diakses pada 28 September 2016.
- Macrae, Elizabeth. 2011. "Internal Audit Capability Model (IA-CM) A Tool For Going Beyond Compliance" Presentasi, IAS Conference, 3 Oktober. Diakses pada 22 November 2016 dari <https://ec.europa.eu/info/departments/internal-audit-service>
- Moriarty, John P. dan Clive Smallman. 2009. En route to a theory of benchmarking. *Benchmarking: An International Journal, Vol. 16 Iss 4 pp. 484 – 503*. Diakses pada 22 November 2016 dari <http://dx.doi.org/10.1108/14635770910972423> [1]
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- Situs Resmi BPKP 2016. *Rakornas APIP*. Diakses pada 1 September 2016 dari <http://www.bpkp.go.id/konten/2338/rakorn>.
- The Institute of Internal Auditors Research Foundation. 2009. *Internal Audit Capability Model (IACM) for the Public Sector - Internal Audit Capability Model IACM for the Public Sector Overview*. Diakses pada 8 September 2016. <https://na.theiia.org/iiaarf/Public%20Documents/Internal%20Audit%20Capability%20Model%20IACM%20for%20the%20Public%20Sector%20Overview.pdf>.
- van Rensburg, J. J. (2014). *Internal audit capability: A public sector case*

study (M.Com.). University of Pretoria (South Africa). South Africa. Diakses pada 28 September 2016.

<http://search.proquest.com.ezproxy.uvm.ac.id/docview/1703998753/abstract/E772FA80A524B83PQ/1>)

Wijihastuti, R., (2015). *Implementasi Kebijakan Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Pada Pemerintah Daerah Di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Tesis S2 Magister Studi Kebijakan Universitas Gadjah Mada. Diakses pada 28 September 2016

Lampiran 1

Matriks Kapabilitas APIP

Elemen Level	Elemen 1 Peran dan layanan	Elemen 2 Pengelolaan SDM	Elemen 3 Praktik Profesional	Elemen 4 Akuntabilitas & Manajemen Kinerja	Elemen 5 Budaya dan Hubungan Organisasi	Elemen 6 Struktur Tata Kelola
Level 5 Optimizing	APIP diakui sebagai agen perubahan	Pimpinan APIP Berperan aktif dalam organisasi profesi Proyeksi tenaga/tim kerja	Praktik profesional dikembangkan secara berkelanjutan APIP memiliki perencanaan strategis	Laporan Efektivitas APIP Kepada Publik	Hubungan Berjalan Efektif dan Terus-Menerus	Independensi, kemampuan, dan kewenangan penuh APIP
Level 4 - Managed	Jaminan menyeluruh atas tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian organisasi	APIP berkontribusi terhadap pengembangan manajemen APIP mendukung organisasi profesi Perencanaan tenaga/tim kerja	Strategi audit memanfaatkan manajemen risiko organisasi	Penggabungan ukuran kinerja kualitatif dan kuantitatif	Pimpinan APIP mampu memberikan saran dan mempengaruhi manajemen	Pengawasan independen terhadap kegiatan APIP Laporan pimpinan APIP kepada pimpinan tertinggi organisasi
Level 3 - Integrated	Layanan Konsultansi Audit Kinerja/program evaluasi	Membangun tim dan kompetensinya Pegawai yang berkualifikasi profesional Koordinasi tim	Kualitas kerangka kerja manajemen Perencanaan audit berbasis risiko	Pengukuran Kinerja Informasi Biaya Pelaporan Manajemen APIP	Koordinasi dengan pihak lain yang memberikan saran dan penjaminan Komponen Manajemen Tim yang Integral	Pengawasan manajemen terhadap kegiatan APIP Mekanisme Pendanaan
Level 2 - Infrastructure	Audit Ketaatan	Pengembangan Profesi Individu Identifikasi dan rekrutmen SDM yang kompeten	Kerangka kerja praktik profesional dan prosesnya Perencanaan pengawasan berdasarkan prioritas manajemen/pemangku kepentingan	Anggaran operasional kegiatan APIP Perencanaan kegiatan APIP	Pengelolaan organisasi APIP	Akses penuh terhadap informasi organisasi, aset dan SDM Hubungan pelaporan telah terbangun
Level 1 - Initial	Ad hoc dan tidak terstruktur, audit terbatas untuk ketaatan, <i>output</i> tergantung pada keahlian orang pada posisi tertentu, tidak menerapkan praktik profesional secara spesifik selain yang ditetapkan asosiasi profesional, pendanaan disetujui oleh manajemen sesuai yang diperlukan, tidak adanya infrastruktur, auditor diperlakukan sama seperti sebagian besar unit organisasi, tidak ada kapabilitas yang dibangun, oleh karena itu tidak memiliki area proses kunci yang spesifik					
*Kotak berwarna gelap menunjukkan KPA yang lebih banyak dipengaruhi sisi internal APIP (Sumber: Pedoman Teknis Peningkatan Mandiri Kapabilitas APIP)						

Lampiran 2

ANALISIS TEMA

No.Ref	Kode	Sub Tema	Tema
I2-107	Administrasi tidak tertib	Administrasi tidak tertib	Administrasi
I2-131	Administrasi tidak tertib		
I3-18	Administrasi tidak tertib		
I4-141	Administrasi tidak tertib		
I4-145	Administrasi tidak tertib		
I1-98	Belum ada SOP		
I2-147	Belum ada SOP		
I2-153	Belum ada SOP		
I2-230	Belum ada SOP		
I2-101	Belum ada SOP		
I4-117	Belum ada SOP		
I3-20	Dokumentasi KKA tidak tertib	Dokumentasi tidak konsisten	Perencanaan berbasis risiko
I3-24	Dokumentasi KKA tidak tertib		
I3-30	Dokumentasi KKA tidak tertib		
I4-113	Dokumentasi KKA tidak tertib		
I2-169	Dokumentasi tidak lengkap		
I3-100	Dokumentasi tidak lengkap		
I1-104	Belum memahami penyusunan PKPT berbasis risiko	Belum memahami penyusunan PKPT berbasis risiko	
I5-20	Belum memahami penyusunan PKPT berbasis risiko		
I2-123	Penerapan PKPT berbasis risiko sulit		
I1-114	Belum ada anggaran penyusunan PKPT berbasis risiko	Belum menjalankan Penyusunan PKPT berbasis risiko	
I2-125	Belum memahami penyusunan PKPT berbasis risiko		
B2-46	Belum menjalankan Penyusunan PKPT berbasis risiko		
I4-83	Penyusunan PKPT masih berdasarkan satu faktor risiko		
I1-34	Perencanaan waktu pemeriksaan belum berdasarkan risiko objek		
I2-210	Kekurangan waktu untuk administrasi	Kekurangan waktu pelaksanaan tugas	
I2-236	Kekurangan waktu untuk administrasi		
B1-102	Kekurangan waktu untuk pemeriksaan		
I4-141	Kekurangan waktu untuk pemeriksaan		
I5-24	PKPT basis risiko tidak sempat dibuat		
I3-50	Kurangnya anggaran diklat	Kurangnya anggaran diklat	Anggaran nonpengawasan
I1-63	Anggaran diklat pembentukan dalnis kurang		
I1-94	Anggaran diklat penjenjangan auditor kurang		
I1-84	Kurangnya anggaran diklat		
I1-82	Kurangnya diklat teknis yang diikuti auditor	Kurangnya jumlah diklat	

Lampiran 2

No.Ref	Kode	Sub Tema	Tema	
I4-30	Jumlah capaian kinerja di RPJMD mengakibatkan jumlah objek pemeriksaan yang banyak	Jumlah capaian kinerja di RPJMD mengakibatkan jumlah objek pemeriksaan yang banyak	Kuantitas pemeriksaan	
I4-81	Jumlah capaian kinerja di RPJMD mengakibatkan jumlah objek pemeriksaan yang banyak			
I4-18	Jumlah capaian kinerja RPJMD sulit diubah			
I4-93	Jumlah capaian kinerja RPJMD sulit diubah			
I1-42	RPJMD sulit diubah			
I2-95	RPJMD sulit diubah			
I2-200	Dokumen perencanaan sulit diubah			
B1-10	Jumlah Objek Pemeriksaan Terlalu Banyak	Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak		
B1-105	Jumlah Objek Pemeriksaan Terlalu Banyak			
B2-41	Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak			
I1-32	Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak			
I1-52	Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak			
I1-54	Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak			
I2-196	Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak			
I3-46	Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak			
I4-10	Jumlah objek pemeriksaan terlalu banyak			
I2-198	Penumpukan (Dempet) penugasan			
I4-85	Penumpukan (Dempet) penugasan			
I3-48	Auditor belum diangkat oleh BKD			Jumlah SDM kurang untuk jumlah penugasan yang ada
I4-39	Auditor belum diangkat oleh BKD			
I4-43	Auditor belum diangkat oleh BKD			
I2-85	Belum ada pengadaan pegawai dari BKD			
I2-246	Belum ada pengadaan pegawai dari BKD			
I3-50	Belum ada pengadaan pegawai dari BKD			
I4-51	Belum ada pengadaan pegawai dari BKD			
I4-139	Belum ada pengadaan pegawai dari BKD			
I2-216	Jumlah auditor kurang			
I2-200	Jumlah auditor kurang			
I2-210	Jumlah auditor kurang			
I4-14	Jumlah auditor kurang			
I5-22	Jumlah auditor kurang			

Lampiran 2

No.Ref	Kode	Sub Tema	Tema
B2-12	Pemahaman IACM belum seragam	Pemahaman KPA belum seragam	Pemahaman KPA
B2-17	Pemahaman IACM belum seragam		
I2-48	Pemahaman IACM belum seragam		
B1-92	Pemahaman IACM belum seragam		
I3-116	Bupati belum sempat me-review IAC	Kurangnya komitmen bupati dan sekda terkait peningkatan kapabilitas	Motivasi
B2-29	Kurangnya komitmen Bupati dan Sekda terkait peningkatan kapabilitas		
B2-12	Manfaat belum dirasakan	Kurangnya motivasi peningkatan kapabilitas	
B2-12	Tidak ada reward dan punishment		