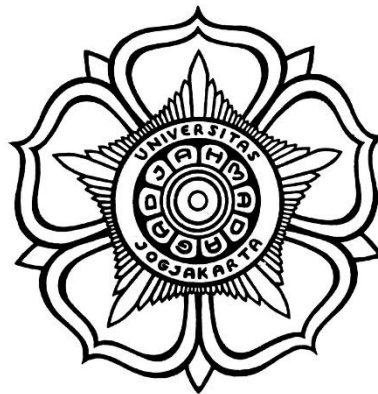


**EVALUASI PENINGKATAN KAPABILITAS  
APARAT PENGAWAS INTERN PEMERINTAH (APIP)  
(Studi pada Inspektorat Kota Prabumulih)**

**Artikel Jurnal**

**Dosen Pembimbing: Choirunnisa Arifa, S.E., M.Sc., Ph.D.,**



**Oleh:**

**Friesta Angela Luciana S**

**18/432433/PEK/23699**

**PROGRAM STUDI MAGISTER AKUNTANSI**

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS**

**UNIVERSITAS GADJAH MADA**

**YOGYAKARTA**

**2021**

**EVALUASI PENINGKATAN KAPABILITAS  
APARAT PENGAWAS INTERN PEMERINTAH  
(Studi pada Inspektorat Kota Prabumulih)**

**Friesta Angela L. S**

Magister Akuntansi Universitas Gadjah Mada, Indonesia  
email: friestaangela@gmail.com

**Abstrak**

**Tujuan** --- Penelitian ini memiliki tiga tujuan, yaitu mengevaluasi kondisi tingkat kapabilitas APIP Inspektorat Kota Prabumulih, mengidentifikasi kendala peningkatan, dan mengkaji upaya dan strategi yang harus dilakukan untuk mengoptimalkan peningkatan kapabilitas APIP.

**Desain/Metodologi/Pendekatan** --- Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder yang diperoleh dari hasil dokumentasi, observasi pasif, dan wawancara semiterstruktur.

**Temuan** --- Hasil penelitian menunjukkan bahwa kapabilitas APIP di Inspektorat Kota Prabumulih belum mencapai level yang disyaratkan pada agenda pembangunan nasional, yaitu level tiga (*integrated*). Kendala yang dihadapi dalam pemenuhan level kapabilitas hingga level ketiga adalah anggaran kegiatan non pengawasan yang belum memadai, manajemen bisnis APIP yang belum lengkap, kurangnya keteraturan tata laksana kegiatan APIP, kuantitas pekerjaan yang tidak seimbang dengan jumlah auditor, dan konsistensi sumber daya manusia APIP. Untuk mengantisipasi hal tersebut, maka upaya dan strategi yang dapat dilakukan untuk perbaikan kedepannya adalah dengan melakukan koordinasi rutin dengan pimpinan daerah terkait anggaran, perbaikan manajemen bisnis APIP sesuai dengan pedoman peningkatan dari BPKP, pemetaan prioritas untuk mengantisipasi kuantitas pekerjaan, pendisiplinan tata laksana kegiatan APIP, dan perbaikan manajemen sumber daya manusia melalui proses *mentoring* rutin, pelatihan mandiri yang terjadwal, proses pelembagaan secara institusi, pemberlakuan sistem *reward* dan *punishment*, serta pembelajaran kepada APIP lain yang sudah mencapai level yang disyaratkan dalam agenda pembangunan nasional.

**Batasan/Implikasi** --- Observasi yang dilakukan pada penelitian ini bersifat pasif. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat melakukan observasi aktif dengan terlibat langsung dalam kegiatan APIP. Penelitian ini memiliki implikasi pada kontribusi praktis dan kontribusi kebijakan terkait dengan peningkatan kapabilitas APIP.

**Originalitas/Nilai** --- Kapabilitas APIP menunjukkan ukuran kemampuan dari efektifitas pelayanan yang dapat diberikan APIP kepada masyarakat melalui perannya sebagai pengawas intern pemerintah. Penelitian ini berfokus untuk memperluas penelitian Renzburg dan Coetzee (2015 dan 2016) tentang penggunaan model IA-CM dalam mengetahui kondisi kapabilitas APIP dan kendala yang dihadapi dalam peningkatan tersebut, namun pada konteks yang berbeda, yaitu di Indonesia.

**Kata kunci** : *kapabilitas, APIP, Internal Audit Capability Model (IA-CM)*

## 1. PENDAHULUAN

Pengawasan merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi untuk memperoleh kepastian bahwa semua program/kegiatan dari organisasi telah berlangsung sesuai dengan tujuan, visi, serta target organisasi. Pengawasan memiliki dua tujuan utama, yaitu akuntabilitas dan proses pembelajaran. Pengawasan dengan tujuan akuntabilitas berkaitan dengan ketepatan penggunaan dana sesuai dengan hukum serta etika, sedangkan pengawasan dengan tujuan proses pembelajaran berkaitan dengan informasi yang diperoleh dari suatu kegiatan/intrusi yang telah berlangsung, sehingga dapat melakukan evaluasi dan menciptakan program/kegiatan yang lebih efektif (Cahyat, 2004).

Pengawasan di organisasi publik seperti halnya pemerintahan di Indonesia dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). APIP dalam melaksanakan tugasnya mengacu pada PP Nomor 60 Tahun 2008 dan diharapkan mendukung pelaksanaan *good governance*. Sumarlin (2014) bahwa praktik *good governance* bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan pelaksanaan dari sistem desentralisasi menyatakan bahwa otonomi daerah diselenggarakan dengan cara memberikan kekuasaan seluas-luasnya dan bertanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Namun, keinginan masyarakat akan adanya praktik *good governance* yang membawa perubahan signifikan tampaknya belum bisa kita capai. Hal ini dibuktikan dari Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tahun 2019 dari Indonesian

Corruption Watch (ICW) yang menunjukkan bahwa Indonesia masih berada di posisi 85 dari 180 negara serta pada tahun 2020 apabila dipetakan berdasarkan jabatan kasus korupsi terbanyak di Indonesia pada tahun 2020 semester I dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN).

Menurut laporan terbaru dari Anti Corruption Clearing House (ACCH), selama tahun 2018 KPK menerima 6468 pengaduan masyarakat tentang masalah korupsi dan 2349 pelaporan terkait dengan gratifikasi. Apabila diklasifikasikan berdasarkan instansi, pada tahun 2018 kasus korupsi terbanyak dilakukan pada kementerian/lembaga, kabupaten/kota, provinsi, DPR/DPRD, BUMN/BUMD, dan terakhir adalah komisi. Selain itu, pada semester I di tahun 2020 ICW mencatat bahwa kasus korupsi yang menyebabkan nilai kerugian negara dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan pemerintah daerah yang termasuk dalam peringkat lima tertinggi, yaitu pemerintah kabupaten sebesar Rp605,8 miliar dan pemerintah kota sebesar Rp64,5 miliar.

Organization for Economic Cooperation and Development (2004) mendefinisikan beberapa faktor yang mendukung keberhasilan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan, dua diantaranya adalah kebijakan administrasi publik dan struktur tata kelola yang baik. Unsur inti dari tata kelola yang baik terkait dengan kepemimpinan yang baik, keterlibatan pemangku kepentingan, keberlanjutan, dan kewarganegaraan. Kontributor penting dalam memonitor pelaksanaan tata kelola ialah dengan adanya komponen audit internal. Dalam perannya sebagai evaluator independen dalam hal pemberian keyakinan dan konsultasi, auditor internal harus menjadi bagian integral dari struktur tata

kelola organisasi. Hal ini serupa dengan yang diisyaratkan oleh BPKP bahwa fungsi pengawasan internal dan fungsi pengawasan eksternal dibutuhkan untuk mendukung *good governance*.

Pemerintah Indonesia menerbitkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019 yang merupakan rangkaian dari Pembangunan Jangka Panjang (PJP) hingga tahun 2024. RPJMN 2015–2019 berisi penjabaran visi, misi, dan agenda dari presiden serta wakil presiden yang menjadi acuan dalam rangka pembangunan nasional. Salah satu sasaran dari agenda tersebut berkaitan dengan upaya peningkatan kapabilitas APIP yang sifatnya berkelanjutan.

RPJMN 2015–2019 salah satunya berfokus pada peningkatan kapabilitas APIP berada pada level 3 (*integrated*) sebanyak 85% K/L/D dan 1% pada level 1 di tahun 2019, sehingga setelah tahun 2019 kapabilitas APIP di Indonesia semakin meningkat hingga sampai level tertinggi (*optimizing*). Untuk menunjang terciptanya APIP yang berkualitas, BPKP selaku pembina jabatan fungsional auditor menerbitkan Peraturan Kepala BPKP Nomor PER-1633/K/JF/2011 tentang Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Peraturan tersebut mengacu pada Internal Audit Capability Model (IA-CM) yang dikembangkan oleh The Institute of Internal Auditor (IIA).

Berdasarkan hasil *assessment* tahun 2016 hingga tahun 2018 Kota Prabumulih belum berada pada level yang diisyaratkan oleh BPKP untuk mewujudkan APIP yang efektif yaitu level 3 (*integrated*). Penilaian tersebut dapat dilihat dari website BPKP wilayah kerja Sumatera Selatan dan juga pada Laporan Kinerja BPKP. Hal ini berarti Inspektorat Kota Prabumulih harus mengejar keteringgalan tersebut untuk

mewujudkan visi BPKP yang tertuang dalam renstra yaitu “Auditor Internal Pemerintah RI Berkelas Dunia untuk Meningkatkan Pengelolaan Keuangan dan Pembangunan Nasional”.

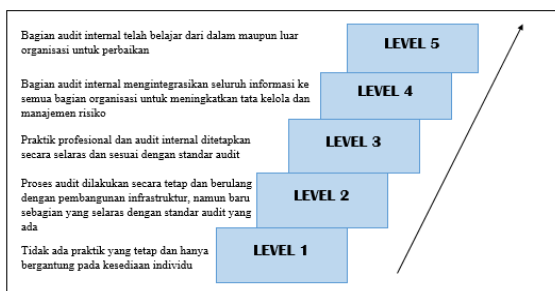
Berdasarkan penjelasan dan latar belakang tersebut, teori institusional relevan digunakan dalam penelitian ini untuk mengevaluasi kemampuan APIP menggunakan suatu sistem yang mendorong adanya perbaikan yang salah satu tujuannya adalah untuk memperoleh legitimasi dari masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, perbaikan tersebut yaitu berupa peningkatan kapabilitas APIP ke tahap selanjutnya dengan menggunakan *roadmap* IA-CM sebagai pedoman. Setiap tahap perbaikan yang dilakukan Inspektorat Kota Prabumulih memiliki kecenderungan untuk meniru atau menyerupai (*isomorphism*) APIP lain yang lebih baik sesuai dengan pedoman yang diberikan oleh BPKP selaku JFA. Proses peniruan tersebut merupakan gejala dari *institutional isomorphism* yang merupakan implikasi karena adanya tekanan dari pemerintah pusat dan juga proses pelatihan yang diberikan oleh BPKP yang mengajarkan serta melembagakan *roadmap* peningkatan kapabilitas yang serupa guna mengukur dan memperkuat kapabilitas APIP di Indonesia.

Pada akhirnya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis sebagai referensi dan saran dalam peningkatan kapabilitas, perumusan, serta penentuan kebijakan di inspektorat dan Pemerintah Kota Prabumulih. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dengan menyumbangkan pengetahuan baru terkait gambaran atau kondisi APIP yang berbeda-beda di setiap tempat sehingga fenomena yang diangkat dapat menjadi referensi untuk mewujudkan pengawasan intern yang efektif melalui peningkatan kapabilitas APIP.

## Struktur, Elemen, dan Key Process Area Internal Audit Capability Model (IA-CM)

Internal Audit Capability Model (IA-CM) merupakan model yang dikembangkan untuk membantu mengukur kapabilitas suatu organisasi pengawasan di sektor publik. Model ini dikembangkan oleh The Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF) pada tahun 2006 dan mengadaptasi dari Software Engineering Institute's Software Capability Maturity Model®, yaitu berupa alat untuk menilai kapabilitas suatu organisasi untuk menciptakan aplikasi software yang dilandaskan pada prinsip-prinsip manajemen kualitas (IIARF, 2009).

IA-CM menggambarkan tingkat dan tahapan dimana kegiatan audit internal dapat berkembang dengan cara mendefinisikan, mengimplementasikan, mengukur, mengendalikan, dan meningkatkan proses dan praktiknya. Tingkatan kapabilitas dalam model ini adalah sebagai berikut.



**Gambar 1.** Tingkatan Kapabilitas APIP dengan IA-CM

**Sumber:** IIA (2009)

Tingkatan kapabilitas IA-CM terdiri atas lima level (lihat Gambar 2.2). Level tersebut dimulai dari level (1) initial sebagai level yang terendah; (2) infrastructure; (3) integrated; (4) managed; dan (5) optimizing yang merupakan level tertinggi. Setiap tingkatan kapabilitas menjelaskan karakteristik masing-masing level yang dicapai oleh suatu bagian audit internal.

Kompleksitas pemerintahan K/L/D di Indonesia memengaruhi banyaknya kegiatan dan tugas yang diemban oleh APIP, sehingga kebutuhan akan kematangan kapabilitas sangat diperlukan untuk mendukung hal tersebut. Peraturan Kepala BPKP Nomor: PER-1633/K/JF/2011 Tahun 2011 menjelaskan tingkatan IA-CM yang sudah disesuaikan dengan kondisi APIP yang ada di Indonesia, kondisi per level tersebut adalah sebagai berikut.

- APIP pada level 1 dianggap belum mampu memberikan keyakinan atas proses tata kelola sesuai dengan regulasi dan belum mampu mencegah terjadinya korupsi;
- APIP pada level 2 dapat menjamin tata kelola yang selaras dengan regulasi dan dapat mendeteksi apabila akan terjadi korupsi;
- APIP pada level 3 mampu mengukur efisiensi, efektivitas, serta unsur ekonomis suatu kegiatan dan dapat memberikan saran pada tata kelola, pengendalian internal, serta manajemen risiko;
- APIP pada level 4 mampu memberikan jaminan secara keseluruhan atas tata kelola, pengendalian internal;
- APIP pada level 5 mampu menjadi agen perubahan.

Dalam matriks IA-CM terdapat enam elemen dalam kegiatan audit internal. Elemen-elemen tersebut yaitu, peran dan layanan, pengelolaan sumber daya manusia (SDM), praktik profesional, akuntabilitas dan manajemen kinerja, budaya dan hubungan organisasi, dan struktur tata kelola. Dua elemen terakhir dalam matriks IA-CM merupakan hubungan audit internal dengan organisasi dan lingkungan eksternal yang mendukung.

Setiap elemen dalam matriks IA-CM mengandung tatanan utama untuk dapat mengukur kapabilitas dari audit internal. Tatanan utama tersebut berupa Key Process Area (KPA). KPA menjelaskan tentang kriteria yang harus dipertahankan pada suatu tingkat kapabilitas audit internal, dan juga kriteria dari tatanan utama yang harus dilakukan untuk dapat mencapai tingkat kapabilitas di atasnya. Seluruh KPA dalam semua tingkat dan elemen harus dapat dimiliki, dikuasai, dan diinstitusionalisasikan kepada setiap auditor internal dalam kegiatannya untuk mencapai suatu tingkatan yang ditargetkan. Dalam IA-CM tingkatan tersebut lebih dikenal dengan level kapabilitas audit internal. Masing-masing KPA yang ada di IA-CM terdiri dari tujuan (*purpose*), aktivitas esensial (*essential activities*), output dan hasil (*outcome*), serta praktik kelembagaan (*institutionalizing practices*).

### **Peningkatan Kapabilitas APIP dengan IA-CM**

Peningkatan kapabilitas APIP merupakan salah satu agenda dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. RPJPN tersebut dibagi menjadi beberapa tahap, dan pada tahap ketiga Pemerintah RI menargetkan kapabilitas APIP minimal berada pada level 3. Hal ini dilakukan karena hingga tahun 2015, 85% APIP di Indonesia masih berada pada level 1 (*initial*). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa APIP belum diberdayakan dengan efektif dalam memberikan layanan dalam fungsi pengawasan akuntabilitas pemerintahan di Indonesia.

Menanggapi kurangnya peran APIP tersebut, BPKP selaku pembina JFA mengeluarkan Peraturan Kepala BPKP Nomor 16 Tahun 2015 sebagai panduan untuk APIP di Indonesia dalam memperbaiki kapabilitas masing-masing APIP. Panduan tersebut merujuk pada

model Internal Audit Capability Model (IA-CM) yang diterbitkan oleh The Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF). Namun, dalam pengadopsian tersebut, BPKP juga mempertimbangkan dan melakukan penyesuaian terhadap birokrasi dan tatanan yang ada di Indonesia.

Penyesuaian model tersebut dituangkan dalam suatu pedoman yang harus dilembagakan kepada semua APIP di Indonesia. Pedoman tersebut memuat tahapan dalam melakukan peningkatan kemampuan auditor internal pemerintah. Tahapan pertama dimulai dengan melakukan penilaian mandiri (*self-assessment*), penjaminan kualitas (*QA-validation*), peningkatan mandiri (*self improvement*), dan pemantauan (*monitoring*). Penilaian mandiri dilakukan untuk mengetahui area mana saja yang memerlukan perbaikan (Area of Improvement/AOI). Setelah AOI diketahui, dilakukan QA-validation oleh pihak yang independent atau biasanya dilakukan oleh BPKP. Setelah QA dilakukan APIP akan memperoleh penilaian terkait posisi kapabilitasnya, dan dapat melakukan peningkatan mandiri.

Peningkatan mandiri dalam institusi APIP dapat dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu penyusunan kebijakan yang berlandaskan komitmen, penyediaan sumber daya yang memadai, mengimplementasikan kebijakan yang sudah ditetapkan, mengukur setiap peningkatan kapabilitas, dan melakukan verifikasi untuk pengukuran kapabilitas APIP. Tahapan terakhir pada program peningkatan berupa kegiatan pemantauan dilakukan untuk meninjau peningkatan APIP secara nasional dan rencana aksi (*action plan*) yang dibuat untuk menuju level selanjutnya.

Peningkatan dengan menggunakan model IA-CM ini sudah banyak dipraktikan secara internasional

dan berhasil seperti pada penelitian Rensburg & Coetzee (2016) menyatakan model ini berhasil diuji dalam mengukur tingkat kemampuan audit internal organisasi sektor publik Afrika Selatan dengan menguji coba terlebih dahulu dan mengadaptasikannya sesuai dengan kebijakan negara tersebut.

Penelitian Ahmad, Othman, & Jusoff (2009) mengeksplorasi tentang peran audit internal di sektor publik Malaysia untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Hasil penelitian menunjukkan fungsi audit internal di sektor publik Malaysia terbatas beberapa diantaranya karena auditor sendiri tidak mempunyai pengetahuan dan pelatihan yang memadai tentang pendekatan audit yang efektif, dukungan yang tidak memadai dari manajemen puncak, auditor jarang melakukan kerja sama antar mereka, dan solusi yang direkomendasikan oleh auditor internal tidak ditindaklanjuti oleh manajemen. Beberapa hambatan tersebut sama dengan indikator yang termasuk dalam KPA IA-CM yang harus dilengkapi untuk melakukan perbaikan. Hal ini mengindikasikan bahwa kerangka IA-CM relevan digunakan untuk mengukur dan melakukan perbaikan level kapabilitas APIP. Hal ini selaras dengan Widyandana (2008) dalam Maryani (2017) yang menyatakan bahwa salah satu kriteria dari suatu tata kelola yang baik adalah adanya pengembangan kapasitas dan kapabilitas organisasi.

Apabila proses pengukuran dan peningkatan kapabilitas tidak dilakukan, maka peran dan fungsi audit internal pemerintahan tidak akan tercapai dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat terpantau dengan baik. Hal ini dikarenakan aparat yang seharusnya melakukan pengawasan tidak mampu memberikan jaminan bahwa aparat tersebut mempunyai kapasitas yang cukup untuk menjalankan

fungsinya. Inilah yang membuat APIP Kementerian Luar Negeri mengadopsi IACM sebagai model untuk memperbaiki dan mengembangkan kapabilitas organisasinya untuk memperoleh pengakuan atau legitimasi akan keberadaan tingkat kemampuan APIPnya (Maryani, 2017).

## 2. Landasan Teori

Dasar pemikiran teori institusional ialah adanya pemikiran bahwa sebuah organisasi diharapkan mampu memberikan keyakinan pada khalayak bahwa organisasi merupakan entitas yang sah (*legitimate*) dan patut didukung agar organisasi tersebut bisa bertahan hidup.

DiMaggio & Powell (1983) menyatakan bahwa suatu organisasi yang mengedepankan legitimasi cenderung akan berupaya untuk menyesuaikan diri pada ambisi sosial atau ambisi eksternal tempat organisasi tersebut berada, dan cenderung memiliki kesamaan dengan organisasi publik lainnya ketika menghadapi kondisi lingkungan yang serupa. Organisasi yang mengadopsi suatu sistem, unsur, tatanan, praktik, atau ide untuk dapat menjadikan organisasi tersebut menjadi serupa dengan organisasi lain dalam lingkungan yang sama merupakan proses isomorphism, dan proses yang mendorong organisasi tersebut untuk menjadi serupa (homogen) dengan organisasi yang ditirunya disebut dengan *isomorphic pressures*.

Studi tentang kapabilitas di dalam suatu organisasi pemerintahan menggunakan teori institusional karena merujuk pada konsep kesamaan (*isomorphism*) pada lingkungan APIP. Dalam penelitian ini *isomorphism* tersebut karena adanya keseragaman dengan *grand design*, kebijakan, dan peraturan yang digunakan sebagai

pedoman dan wajib dilakukan oleh semua APIP di Indonesia.

DiMaggio & Powell (1983) mengidentifikasi tiga bentuk tekanan dari luar yang menyebabkan terjadinya *institutional isomorphism*, yaitu koersif (*coercive*), normatif (*normative*), dan mimesis (*mimetic*). *Coercive isomorphism* merupakan tekanan yang berasal dari pengaruh politik dan pengejaran legitimasi. Tekanan ini berasal dari tekanan formal dan informal dari organisasi lain. Hal ini mengindikasikan bahwa suatu organisasi mengadopsi beberapa bentuk (aturan, struktur, dll) karena adanya tekanan negara, tekanan dari organisasi lain dan juga masyarakat luas. *Normative Pressures* biasanya dikaitkan dengan profesionalisme serta paduan formal dan informal yang menuju pada homogenisasi dari organisasi yang lebih luas melalui proses pendidikan dan melalui asosiasi organisasi profesional. *Mimetic Processes* merujuk pada suatu organisasi yang meniru organisasi lain, hal ini merupakan reaksi dari suatu organisasi karena adanya ketidakpastian yang hadir di lingkungan tempat organisasi itu beroperasi sehingga solusi yang dianggap efektif adalah melakukan adopsi dari organisasi yang lain. Adopsi yang dilakukan terjadi karena praktik yang terjadi pada organisasi lain telah terbukti berhasil.

### 3. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode dokumentasi, wawancara, dan observasi pasif. Responden dalam penelitian ini dipilih dengan menggunakan metode *purposive sampling* yang berhubungan langsung dengan program peningkatan kapabilitas APIP di Inspektorat Kota Prabumulih dan BPKP Sumatera Selatan.

## 4. Hasil dan Diskusi

### a. Menghindari Bias Penelitian

Peneliti melakukan beberapa cara untuk mengurangi bias dalam penelitian ini menurut Yin (2014), yaitu a) untuk mencegah terjadinya bias penelitian, peneliti memilih desain penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus agar sesuai dengan tujuan penelitian, b) untuk menghindari bias seleksi partisipan, peneliti memilih partisipan yang relevan dan terlibat langsung dalam peningkatan kapabilitas APIP di objek penelitian, dan c) untuk menghindari bias pengumpulan data, peneliti menggunakan tiga teknik pengumpulan data, berupa wawancara, dokumentasi, dan observasi.

### b. Identifikasi Teori Institusional

Teori institusional menyatakan bahwa suatu organisasi memerlukan pengakuan secara legitimasi dari pemerintah dan lingkungan sekitar (masyarakat). Untuk membantu APIP memberikan nilai tambah pada penyelenggaraan pemerintahan, APIP harus menunjukkan eksistensinya melalui level kapabilitas yang dicapai. Menurut peraturan BPKP (2015) APIP yang siap untuk memberikan pelayanan dengan maksimal dan diakui secara nasional adalah APIP yang sudah berada pada level 3. Hal ini juga berlaku untuk Inspektorat Kota Prabumulih yang juga ingin berada pada level 3 seperti organisasi lain di lingkungan sektor publik yang sudah berada pada level yang diharapkan. Keinginan tersebut selaras dengan kutipan wawancara berikut

“...kita kerja di 2020 ini mbak, 2020 ini insyaallah sebentar lagi akan kita lakukan *self-assesment* kapabilitas APIP sama maturitas SPIP. Saya yakin kapabilitas APIP itu meningkat.”(A-7)

Keinginan dan upaya yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Prabumulih tersebut merupakan implikasi dari adanya



*institutional isomorphism*. *Institutional isomorphism* yang terjadi karena didorong oleh kewajiban para APIP untuk mengejar ketertinggalan level kapabilitas. Untuk mengejar ketertinggalan tersebut, APIP menggunakan IA-CM sebagai *tools* dalam proses perbaikan kapabilitasnya. IA-CM merupakan model pengembangan kapabilitas APIP yang dikembangkan dan dipraktikkan secara internasional oleh IIA, dan diadopsi secara nasional oleh BPKP selaku pembina JFA.

DiMaggio & Powell (1983) menjabarkan *isomorphism* dalam 3 bentuk, yaitu koersif (*coercive*), normatif (*normative*), dan mimesis (*mimetic*). Pada penelitian ini ditemukan adanya *coercive isomorphism* dan *normative pressures* yang terjadi pada proses peningkatan kapabilitas APIP di Inspektorat Kota Prabumulih.

### ***Coercive Isomorphism***

Inspektorat Kota Prabumulih berupaya meningkatkan level kapabilitasnya seiring dengan adanya agenda pembangunan nasional yang salah satunya berfokus pada efektivitas fungsi APIP. Hal ini tercantum pada RPJMN periode ketiga yang menyebabkan Inspektorat Kota Prabumulih dituntut untuk mengikuti proses peningkatan tersebut karena berlaku untuk seluruh Inspektorat yang ada di Indonesia. Keharusan ini merupakan cerminan tekanan formal dari pemerintah pusat yang menjadi sebuah tuntutan secara formal bagi Inspektorat Kota Prabumulih untuk mengikuti peraturan dari pemerintah pusat terkait dengan perbaikan fungsi APIP melalui level kapabilitas. Tekanan tersebut mengindikasikan terjadinya *coercive isomorphism*. Hal ini ditunjukkan dengan pernyataan dari partisipan dalam penelitian ini yang menyatakan bahwa

peningkatan kapabilitas APIP merupakan agenda nasional dan sudah menjadi keharusan yang dilegalkan dengan aturan dan diterbitkannya pedoman.

“...ini kan sebenarnya terkait dengan nawacita Pak Presiden kita, jadi kapabilitas APIP kan harus mencapai minimal 3 ya Mbak. Ya kita sudah baca, sosialisasikan dan memang kita akan ikuti perintah pembangunan tersebut Mbak, karena emang berlaku nasional dan mau tidak mau ya berbenah kan Mba?.” (A-2)

### ***Normative Pressures***

Dalam hal pengembangan secara profesionalisme, APIP diwajibkan untuk mengikuti pelatihan guna mengembangkan kemampuan dalam tugas pengawasan. Pelatihan yang diwajibkan di lingkungan APIP juga dilaksanakan di Inspektorat Kota Prabumulih. Inspektorat Kota Prabumulih mencoba memperbaharui pengetahuan yang dimiliki dengan mengikuti diklat yang dilakukan di Pusdiklat BPKP, serta bimtek/*workshop/coaching* yang dilakukan oleh BPKP Sumatera Selatan. Pelatihan dari organisasi profesional atau lembaga pendidikan tersebut mencerminkan terjadinya *normative pressures*. Hal ini didukung dengan pernyataan dari partisipan berikut.

“...mereka sudah melakukan bimtek atau diklat dan workshop e... Setahun dua kali kalo dak salah. Dan tahun ini barusan sudah ada bimtek lagi. Mungkin itulah upaya dan dukungan dari BPKP kalo menurut saya.” (D-22)

## **c. Kondisi Level Kapabilitas Hingga Level 3 (*integrated*)**

### ***Elemen I: Peran dan Layanan***

APIP telah memberikan jasa audit jasa audit ketaatan (*compliance auditing*) pada proses, sistem, dan area tertentu terkait kontrak, kebijakan, prosedur, dan

ketentuan lain yang berkaitan dengan proses, sistem, dan area. APIP juga diharapkan memberikan penilaian dan laporan terkait dengan 3E (Efisien, Efektivitas, dan Ekonomis) atas kegiatan serta program terkait manajemen risiko, pengendalian, dan tata kelola. Namun, Inspektorat Kota Prabumulih belum melakukan audit kinerja, belum sepenuhnya melakukan penyusunan PKPT berbasis risiko, dan belum melakukan survei kepuasan penggunaan layanan advis secara berkala.

#### *Elemen II: Manajemen Sumber Daya Manusia*

APIP telah mengidentifikasi dan merekrut karyawan yang kompeten dan mengembangkan profesi individu auditor, namun APIP belum sepenuhnya melakukan analisis jabatan serta masih belum seimbang jumlah auditor dengan pekerjaan, dan belum adanya rencana pendidikan/pelatihan bagi setiap auditor. Selain itu APIP telah melakukan koordinasi satuan kerja dan *team building* namun APIP belum menyusun kerangka kompetensi secara detail.

#### *Elemen III: Praktik Profesional*

APIP mempertimbangkan perencanaan berdasarkan prioritas manajemen dan kerangka kerja praktik profesional untuk mengelola kualitas, namun APIP belum mengidentifikasi semua peta auditi dan telaah sejawat ke APIP lainnya serta terdapat beberapa pedoman dan prosedur administratif yang baru sebagian dipenuhi.

#### *Elemen IV: Akuntabilitas dan Manajemen Kinerja*

APIP telah menyusun rencana kegiatan tahunan dan anggaran operasional kegiatan pengawasan disertai dengan sistem manajemen biaya dan kinerja

namun masih terdapat beberapa administrasi yang belum lengkap dan belum menggunakan sistem informasi yang dapat mendukung manajemen hasil pengawasan.

#### *Elemen V: Budaya dan Hubungan Organisasi*

APIP bersama tim manajemen telah berkoordinasi dengan pihak lain yang menyediakan jasa pemberian advis dan penjaminan mutu namun masih terdapat beberapa notulensi dan kelengkapan administrasi dan dokumentasi lain, serta belum menggunakan SIMonev untuk mendukung kegiatan pengawasan.

#### *Elemen IV: Struktur Tata Kelola*

APIP telah menyusun mekanisme penganggaran kegiatan pengawasan dan adanya pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan APIP oleh manajemen organisasi K/L/D hanya saja masih terdapat sedikit infrastruktur yang belum memadai.

#### **d. Identifikasi Kendala Yang Dihadapi Inspektorat Kota Prabumulih Dalam Peningkatan Kapabilitas**

- a. Anggaran kegiatan non-pengawasan  
Anggaran diklat yang terbatas salah satunya disebabkan oleh penurunan anggaran pemerintah daerah. Penurunan anggaran pemerintah berdampak pada peningkatan kapabilitas karena terjadi pemotongan terhadap anggaran peningkatan kapabilitas auditor lebih dari separohnya. Hal ini menyebabkan anggaran tersebut harus dipangkas.

Selain penurunan anggaran pemerintah daerah, kurangnya anggaran pendidikan serta pelatihan di Inspektorat Kota Prabumulih terjadi karena adanya pemangkasan anggaran untuk peningkatan SDM dalam hal pendidikan/pelatihan. Hal ini didukung

dengan petikan wawancara dengan partisipan berikut.

*“...mungkin karena dalam peningkatan untuk tahun sebelumnya kita tidak ada anggaran untuk peningkatan SDM karena sempat dipangkas. Anggaran peningkatan SDM baru dianggarkan di anggaran perubahan. Mungkin itu, kita kan keterkaitannya dengan peningkatan SDM sendiri, karena untuk APIP sendiri kan untuk penjenjangan harus mengikuti diklat penjenjangan dan juga ada diklat-diklat lain yang harus diikuti oleh auditor dalam meningkatkan kapasitas mereka terutama untuk meningkatkan kapasitas masing-masing kan.” (B-10)*

Dengan adanya keterbatasan anggaran tersebut, Inspektorat Kota Prabumulih hanya melakukan pelatihan dengan metode Pelatihan Kantor Sendiri (PKS). Metode tersebut dilakukan dengan melakukan pembelajaran bersama dengan salah satu auditor yang sudah pernah mengikuti diklat sehingga auditor yang sudah pernah mengikuti diklat sebelumnya mengajari auditor yang lain yang belum mengikuti diklat. Namun hal tersebut dirasa belum cukup karena menurut beberapa partisipan akan lebih efektif ketika mengikuti diklat secara langsung atau formal sehingga lebih jelas. Hal ini didukung dengan petikan wawancara berikut.

*“...kita belajar bersama disini melalui Pelatihan Kantor Sendiri (PKS) apalagi kemarin itu kita terhalang dana untuk mengikuti pelatihan diluar.” (A-6)*

Dengan kurangnya anggaran diklat serta penurunan anggaran pemerintah daerah hal ini mengakibatkan kurangnya kuantitas diklat yang diikuti oleh APIP Inspektorat Kota Prabumulih. Dari wawancara dan dokumen kepegawaian diketahui SDM APIP di Inspektorat Kota Prabumulih baru memperoleh dua sertifikasi yaitu Audit Investigasi tiga orang dan Audit Pengadaan Barang dan

Jasa dua orang. Diklat tersebut tentunya belum cukup untuk dapat mendukung peningkatan kapabilitas APIP sesuai dengan kerangka IA-CM untuk dapat berada pada level ketiga, karena pada level ketiga APIP diisyaratkan mampu melakukan penyusunan perencanaan pengawasan berbasis risiko dan melakukan audit kinerja.

Keterbatasan anggaran menjadi kendala karena SDM APIP Inspektorat Kota Prabumulih belum mengikuti sertifikasi Audit Berbasis Risiko dan Audit Kinerja yang dapat mendukung pemenuhan KPA pada level kapabilitas APIP. Hal ini didukung dengan petikan wawancara berikut.

*“...jadi kemarin itu sempat lama kita tidak ada ikut pelatihan substansi ya Mbak. Jadi kalau untuk pelatihan audit berbasis risiko dan kinerja kita belum seluruhnya Mbak.” (C-10)*

#### b. Manajemen bisnis APIP

Manajemen bisnis APIP berkaitan dengan pemenuhan praktik profesional yang harus dimiliki APIP untuk dapat melaksanakan perannya dengan maksimal. Praktik profesional tersebut mengisyaratkan APIP mampu menilai efisiensi, efektivitas, dan ekonomis suatu program serta kegiatan sehingga mampu memberikan nilai tambah pada tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian internal.

Penerapan audit berbasis risiko mengharuskan Inspektorat Kota Prabumulih menerapkan metode tersebut mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pengawasan. Inspektorat Kota Prabumulih belum menerapkan sepenuhnya karena belum menyelesaikan penentuan risiko secara detail. Hal ini didukung dengan petikan wawancara berikut.

*“...kita berbasis risiko tapi belum full. Jadi belum detail istilahnya kan. Dia harus detail tiap OPD harus ada risikonya. Nah kalo misalnya dia belum*

*detail, itu tadi dia dianggap belum memenuhi. Makanya kita ada yang masih belum terpenuhi kan, ya itu kendalanya.” (D-14)*

Sebagai auditor internal pemerintah, Inspektorat Kota Prabumulih diharapkan mampu sigap dalam mendeteksi setiap risiko yang muncul dalam organisasi perangkat daerah di wilayahnya. Proses pendeteksian tersebut biasanya tertera secara sistematis pada PKPT Inspektorat. Inspektorat Kota Prabumulih di tahun sebelumnya belum membuat PKPT berbasis risiko, sehingga penilaian kapabilitas belum mencapai level ketiga. Pelaksanaan penyusunan PKPT berbasis risiko sedang dilakukan Inspektorat Kota Prabumulih untuk mempersiapkan PKPT selanjutnya. Untuk menyusun PKPT berbasis risiko, Inspektorat Kota Prabumulih juga harus melakukan pemuktahiran peta risiko, yang artinya setiap OPD harus ada peta risiko

Faktor kedua pada kendala manajemen bisnis APIP berkaitan dengan pemenuhan KPA IA-CM. Berbagai indikator yang belum dipenuhi dikarenakan Inspektorat Kota Prabumulih sekarang sedang menyusun serta melengkapi secara bertahap untuk mengejar ketertinggalan tersebut. Faktor ketiga yang menjadi kendala dalam manajemen bisnis APIP yaitu Inspektorat Kota Prabumulih belum menerapkan audit kinerja. Audit kinerja diisyaratkan dalam kerangka IA-CM pada level ketiga dimana auditor internal diharapkan mampu memberikan layanan *value for money* audit. Pelaksanaan audit kinerja berfokus pada audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang terdiri atas aspek kehematan, efisiensi, dan efektivitas (3E). Program pengawasan tersebut tertuang dalam PKPT berbasis risiko yang berisi rencana audit untuk menilai

3E tersebut sebagai rencana pemeriksaan APIP.

Dengan adanya target pembangunan nasional hingga tahun 2024 yang mengharuskan APIP minimal berada di level ketiga dan mampu memberikan layanan tersebut, Inspektorat Kota Prabumulih berencana untuk menyusun persiapan pelaksanaan audit kinerja tersebut. Selama ini audit kinerja belum direncanakan karena adanya keterbatasan anggaran untuk mendukung program peningkatan kapabilitas APIP. Keterbatasan anggaran tersebut juga menyebabkan APIP Inspektorat Kota Prabumulih belum bisa mengikuti diklat maupun pelatihan audit kinerja. Persiapan untuk audit kinerja baru akan disiapkan tahun ini mengingat Inspektorat Kota Prabumulih mempunyai target untuk mengejar ketertinggalan level kapabilitas APIP. Hal ini didukung dengan petikan wawancara berikut.

*“...kalau audit kinerja itu juga kita belum ada yang diklat atau persiapan untuk penerapan audit kinerja Mba. Karena pemenuhan kita kan harapannya bisa menggunakan risk based ini lalu selanjutnya kita naik ke level selanjutnya dengan melakukan audit kinerja itu.” (B-7)*

c. Tata laksana kegiatan APIP

Tata laksana kegiatan APIP berhubungan dengan dokumentasi, administrasi, serta insfrastruktur yang mendukung pengawasan. Tata laksana kegiatan dibutuhkan sebagai pedoman, panduan, serta bukti dari suatu program kegiatan. Lemahnya tata laksana kegiatan APIP mengakibatkan banyak indikator dalam kerangka IA-CM belum mampu dipenuhi. Indikator yang belum dipenuhi tersebut tentunya berdampak pada penilaian kapabilitas, karena dalam KPA IA-CM beberapa infrastruktur, dokumentasi, serta

administrasi harus dipenuhi dengan lengkap.

Dokumentasi menjadi salah satu faktor kendala karena Inspektorat Kota Prabumulih belum teratur dalam mengelola dokumentasi bukti berbagai kegiatan. Dokumentasi yang tidak teratur ini menghambat penilaian peningkatan kapabilitas APIP, sebagaimana didukung dengan petikan wawancara berikut.

*“...kalau indikator itu berhubungan dengan beberapa kelengkapan ya, jadi ada beberapa dokumen yang belum lengkap, sehingga hal itu menghambat penilaian kami dalam peningkatan kapabilitas itu tadi.” (A-13)*

Pada pedoman peningkatan kapabilitas APIP disyaratkan bahwa APIP harus mendokumentasikan dokumen yang berhubungan dengan pengawasan, sehingga apabila dibutuhkan sebagai bukti untuk penilaian, dokumen tersebut dapat ditemukan dengan mudah. Berbagai ketidakteraturan ini disebabkan oleh berbagai sebab misalnya terselip, lupa membuat dokumentasi, membuat tapi tidak diletakan di slip yang seharusnya, dsb.

Dalam pedoman yang diberikan oleh BPKP, infrastruktur merupakan indikator yang perlu dipenuhi oleh APIP untuk mencapai suatu level kapabilitas. Indikator tersebut digunakan agar semua aktivitas utama pada KPA suatu level IA-CM dapat diinternalisasikan dengan baik.

Infrastruktur pengawasan dapat berupa regulasi, kebijakan, SOP, teknologi, serta saran dan prasarana fisik. Melalui wawancara yang dilakukan, diketahui infrastruktur yang kurang di Inspektorat Kota Prabumulih berupa regulasi seperti survei kepuasan penggunaan jasa advis yang diberikan kepada para OPD selaku pengguna jasa APIP, regulasi tentang sistem pengembangan karir, serta regulasi

lainnya yang belum dipenuhi oleh Inspektorat Kota Prabumulih untuk mencapai level ketiga seperti regulasi tentang penerapan audit kinerja secara keseluruhan. Kurangnya regulasi pengawasan tersebut didukung oleh petikan wawancara berikut.

*“...iya betul Bu, kita belum dokumenkan berkaitan sistem pengembangan karir itu Bu, selama ini bergantung pada kecukupan angka kreditnya saja.” (E-17)*

Selain infrastruktur berupa regulasi, juga dikembangkan infrastruktur teknologi berbasis informasi untuk mendukung kegiatan pengawasan. Setiap unit APIP memperoleh hak akses ke dalam aplikasi tersebut sehingga dapat mengelola data hasil kegiatan pengawasan dengan mudah. Data yang ada di aplikasi tersebut diharapkan dapat diolah sehingga menghasilkan laporan akhir yang berdaya guna dan tepat waktu.

Dengan adanya aplikasi berbasis teknologi informasi, diharapkan dapat mempercepat komunikasi data dan meningkatkan fungsi koordinasi dan pemantauan hasil pengawasan antar instansi yang terkait. Namun seiring dengan perkembangan teknologi, aplikasi tersebut pun harus selalu mengalami pembaharuan. Untuk memperbaharui aplikasi tersebut memerlukan biaya yang tidak sedikit.

d. Kuantitas pekerjaan

Kuantitas pekerjaan menjadi kendala dalam peningkatan kapabilitas APIP disebabkan oleh adanya ketidakseimbangan antara jumlah auditor dan beban kerja. Jumlah pekerjaan yang banyak menjadi salah satu kendala pada tema kuantitas pekerjaan di Inspektorat Kota Prabumulih karena jumlah objek pemeriksaan yang dianggap terlalu banyak untuk para auditor di Inspektorat

Kota Prabumulih. Kebijakan tentang kegiatan pemeriksaan telah diatur dalam kebijakan pengawasan setiap pemerintah daerah. Kebijakan tersebut juga sudah memuat rencana pemeriksaan termasuk rata-rata durasi pemeriksaan oleh para auditor.

Inspektorat Kota Prabumulih, memiliki objek pemeriksaan yang berjumlah 179 objek yang terdiri atas 131 SD/SMP/SMA/SMK/SLB, 7 puskesmas, 6 UPTD pendidikan, 6 kecamatan, 11 dinas, 5 badan, 3 sekretariat, 5 kantor pelayanan, 1 RSUD, 1 perusahaan daerah, dan 3 kegiatan pembangunan lainnya. Jumlah objek pemeriksaan tersebut dirasa sangat banyak oleh auditor sehingga membuat auditor merasa kuwalahan untuk menyelesaikan tepat waktu dan melengkapi semua dokumen pengawasan. Keadaan ini didukung dengan petikan wawancara berikut.

*“...kalo lagi tugas begitulah suka keteteran Mba, karena kita harus selesaikan pemeriksaan di OPD itu dalam jangka waktu yang cepat kan, jadi pekerjaan harian dan pekerjaan yang lain.” (A-13)*

Selain karena pekerjaan pemeriksaan yang mempunyai tempo waktu penyelesaian, para auditor juga mempunyai tugas lain selain pemeriksaan. Pekerjaan diluar tugas pemeriksaan misalnya seperti pendampingan bersama Kosupga KPK terkait dengan tindakan korupsi dan juga pekerjaan lainnya seperti program peningkatan kapabilitas APIP ini. Sebagai contoh, dalam program peningkatan kapabilitas APIP saja auditor harus melengkapi semua infrastruktur yang belum ada. Hal ini tentunya juga menyita waktu auditor Inspektorat Kota Prabumulih sembari mengerjakan tugas pemeriksaan yang terus berjalan.

Jumlah auditor yang kurang menjadi faktor kendala kedua pada tema

kuantitas pekerjaan. Hal ini disebabkan oleh jumlah auditor yang tidak sebanding dengan jumlah objek pemeriksaan serta pekerjaan reguler yang harus diselesaikan. Sebagai auditor internal pemerintah, APIP tidak hanya melakukan kegiatan pemeriksaan, tapi juga salah satunya pembinaan ke OPD yang dinaungi. Kekurangan jumlah auditor ini menyebabkan tidak sedikit pekerjaan yang tidak tertangani, akibatnya berpengaruh terhadap tata laksana kegiatan APIP yang kurang lengkap. Keadaan ini didukung dengan petikan wawancara berikut.

*“ya itu tadi jadinya, jumlah auditornya sedikit dan tidak tertangani.” (G-13)*

Rencana pemeriksaan pada OPD tertuang dalam PKPT setiap tahunnya. Pada PKPT tahun sebelumnya, diketahui pada bulan pertama di awal tahun saja Inspektorat Kota Prabumulih mempunyai jadwal pemeriksanan di 34 objek pemeriksaan. Hal ini berarti semua auditor harus bertugas sesuai dengan jadwalnya masing-masing. Jumlah kebutuhan auditor di suatu inspektorat daerah ditentukan berdasarkan perhitungan beban kerja yang ada di wilayah jangkauan suatu inspektorat. Kebutuhan akan kurangnya jumlah auditor di Inspektorat Kota Prabumulih telah disadari dan sudah dilakukan perhitungan sesuai dengan peraturan yang diberikan oleh BPKP. Menurut perhitungan tersebut, Inspektorat Kota Prabumulih memerlukan 53 orang auditor, sedangkan sekarang di Inspektorat Kota Prabumulih baru mencapai 38 auditor. Hal ini sesuai dengan petikan wawancara berikut.

*“...itu kalo gak salah tahun kemarin kita hitung, sesuai dengan obrik, seluruh OPD kita periksa, satuan kerja kita periksa kayak SD, SMP dana boss seusai dengan mandatory dari Kementerian Dalam Negeri itu kita butuh 53 auditor. Sedangkan disini*

*Cuma 38 auditor Mba, jadi kita keteteran.” (A-14)*

Kebutuhan akan jumlah auditor ini tidak semata-mata bisa dipenuhi oleh Inspektorat Kota Prabumulih dalam waktu cepat. Untuk mengajukan penambahan jumlah auditor, Inspektorat Kota Prabumulih bisa memasukan pada rencana dan anggaran perubahan di tahun berikutnya.

e. Sumber daya manusia (SDM)

SDM APIP mempunyai posisi sentral dalam mewujudkan kinerja pembangunan yang menempatkan manusia dalam fungsinya sebagai *resource* pembangunan (Almasri, 2016). Untuk mendukung rencana pembangunan nasional, SDM APIP diharapkan dapat berperan dan mempunyai kapasitas/kapabilitas yang cukup untuk membantu program tersebut. Namun, dalam pelaksanaannya SDM APIP Inspektorat Kota Prabumulih masih mengalami beberapa kendala.

Faktor pertama pada tema kendala sumber daya manusia ialah kurangnya motivasi SDM APIP. Menurut Hasibuan (2005) motivasi berarti dorongan atau pemberian daya penggerak untuk menciptakan kegairahan kerja seseorang agar mereka mau bekerja sama, bekerja secara efektif, dan terintegrasi dengan segala upayanya untuk mencapai kepuasan. Motivasi dianggap penting karena motivasi merupakan hal yang menyebabkan, menyalurkan, dan mendukung perilaku manusia supaya mau bekerja giat dan antusias untuk mencapai hasil yang optimal. Kurangnya motivasi kerja di Inspektorat Kota Prabumulih terlihat dalam beberapa hal, misalnya semangat yang mulai kendor dalam melakukan pekerjaan termasuk dalam peningkatan kapabilitas APIP, sebagaimana pada petikan wawancara berikut.

*“...jadi gak cuma tim peningkatan saja yang berusaha, tapi semua yang ada di*

*Inspektorat ini harus termotivasi. Jadi gak cuma satu dua, semua harusnya termotivasi dan mau belajar untuk memperbaiki bersama-sama, sehingga efektif hasilnya.” (A-16)*

Faktor kedua pada tema kendala sumber daya manusia terkait dengan pemahaman yang kurang seragam antar para APIP di Inspektorat Kota Prabumulih tentang kerangka kerja peningkatan kapabilitas APIP. Kerangka kerja peningkatan kapabilitas APIP mengacu pada pedoman yang dikeluarkan oleh BPKP selaku pembina JFA di wilayah Sumatera Selatan. Pedoman tersebut mengacu pada Peraturan yang dikeluarkan oleh Kepala BPKP Nomor:PER-1633/K/JF/2011. Pedoman ini dikeluarkan oleh BPKP untuk mendukung reformasi birokrasi hingga tahun 2025 yang berfokus pada penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mind set*, dan *culture set*.

Kondisi lingkungan dan kondisi kapabilitas yang beragam membuat BPKP menjadikan pedoman tersebut menjadi pola umum pengembangan kapabilitas APIP yang dapat digunakan sebagai langkah logis oleh seluruh APIP di Indonesia. Seluruh APIP diharapkan mampu memahami dan melembagakan setiap aspek-aspek kerangka kerja yang ada pada pedoman tersebut dengan baik. Namun, melalui wawancara yang dilakukan masih terdapat APIP yang belum memahami dengan maksimal karena belum mempelajari pedoman tersebut, seperti pada petikan wawancara berikut.

*“...kalau kompetensi kemudian pedoman kemudian juga kalo sudah ada pun tingkatkan pemahamannya. Percuma kalo ada pedoman, ada kompetensi tapi tidak dipelajari, ya pemahamannya gak akan tajam, gak akan menambah juga.” (F-9)*

Faktor ketiga pada tema kendala sumber daya manusia ialah kurangnya kesadaran individu APIP. Kesadaran ini berkaitan dengan kesadaran pada pentingnya peningkatan kapabilitas APIP. Kurangnya kesadaran ini sesuai dengan petikan wawancara berikut.

*“...yang paling penting tu ye Mbak kesadaran dari pribadi masing-masing Mbak. Itu dulu bae kuncinyo.”(C-12)*

**e. Upaya dan Strategi Yang Dapat Dilakukan Inspektorat Kota Prabumulih Untuk Meningkatkan Kapabilitasnya**

- a. Dilakukan koordinasi yang lebih rutin dengan pimpinan daerah terkait dengan program serta anggaran kegiatan non-pengawasan. Anggaran tersebut meliputi program kerja serta kegiatan terkait dengan peningkatan kapabilitas APIP. Melalui identifikasi yang dilakukan, Inspektorat Kota Prabumulih mengalami kendala berkaitan dengan anggaran diklat yang menyebabkan minimnya kuantitas diklat yang diikuti. Hal ini didukung senada dengan temuan Budiraharjo & Baskara (2019) yang menyatakan bahwa APIP perlu diperkuat dalam hal institusi, anggaran, dan kapabilitasnya.

Dari wawancara yang dilakukan, diketahui bahwa penyusunan dana untuk Kota Prabumulih mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk tahun 2020. Namun, sebelumnya Inspektorat Kota Prabumulih belum mendapatkan anggaran yang sesuai dengan yang dialokasikan yaitu sebesar 0,75% dari APBD Kota Prabumulih. Wijihastuti (2015) mengidentifikasi anggaran sebagai salah satu faktor penghambat peningkatan kapabilitas APIP di wilayah DIY. Hal ini selaras dengan pendapat dari Widyananda (2008) yang menyatakan bahwa salah

satu kriteria dari suatu tata kelola yang baik adalah dengan adanya pengembangan kapasitas dan kapabilitas organisasi.

Untuk itu, Inspektorat Kota Prabumulih diharapkan dapat berkolaborasi dan berkoordinasi dengan pemerintah dalam hal penyusunan dan pengalokasian anggaran untuk inspektorat sendiri. Melalui kolaborasi tersebut diharapkan pemerintah setempat mampu mengedepankan nilai tambah yang akan diperoleh Pemerintah Kota Prabumulih dengan adanya anggaran yang cukup untuk peningkatan kapabilitas APIP Kota Prabumulih melalui program diklat APIP. Nilai tambah yang sudah terlihat seperti pada penelitian Masdan dkk (2017) yang menyatakan Inspektorat Kabupaten Gorontalo telah memiliki program pengembangan sertifikasi auditor dan secara rutin setiap tahun mengikutsertakan aparatnya untuk mengikuti pelatihan sertifikasi auditor, baik itu diklat pembentukan tim, diklat penjenjangan ketua tim, dan pengendali teknis, maupun diklat teknis substansi. Hal ini berdampak baik pada efektivitas peran audit internal pemerintahan di Kabupaten Gorontalo

*Outcome* yang diharapkan pada akhirnya adalah Pemerintah Kota Prabumulih memiliki aparat pengawas pemerintahan yang berkualifikasi profesional dan dapat membantu menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik di Kota Prabumulih. Kualifikasi profesional tersebut dapat terlihat dari level kapabilitas APIP yang dicapai. Kurniawan (2018) mengemukakan bahwa level kapabilitas APIP berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Semakin tinggi kapabilitas APIP dalam melakukan audit, maka semakin akuntabel kinerja instansi pemerintah.



b. Dilakukan perbaikan manajemen bisnis APIP yang meliputi semua proses bisnis/tata kelola pengawasan APIP. Menurut Rainer dkk (2011) proses bisnis adalah kumpulan berbagai aktivitas yang saling berelasi untuk dapat menghasilkan produk atau jasa yang bernilai tambah bagi perusahaan. Berdasarkan pengertian tersebut, proses bisnis dalam lingkungan APIP merupakan kumpulan dari berbagai aktivitas/layanan yang saling berhubungan untuk dapat menghasilkan *output* yang berupa layanan dalam bidang pengawasan yang merupakan perwujudan dari sasaran organisasi APIP.

Selaras dengan pembenahan proses bisnis di Inspektorat Kota Prabumulih, penelitian Sudiran & Jubaidi (2019) menunjukkan bahwa salah satu indikator yang mendukung efektifitas pelaksanaan organisasi adalah senantiasa mengikuti perubahan terkait dengan proses bisnis serta hal-hal baru dalam organisasi pemda. Dengan berlangsungnya proses serta tahapan persiapan untuk pemberian layanan tersebut, Inspektorat Kota Prabumulih diharapkan dapat mempersiapkan dengan matang dan melakukan perbaikan terhadap KPA yang belum terpenuhi. Seperti contohnya audit berbasis risiko yang wajib dilakukan oleh APIP sesuai dengan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia dalam menyusun rencana pengawasan tahunan. Hal ini dilakukan agar Inspektorat mampu bekerja secara efektif dengan mengetahui risiko terbesar yang menjadi prioritas dalam pengawasan. Selain itu, Inspektorat Kota Prabumulih juga diharapkan melakukan pendampingan dan koordinasi yang lebih lagi dengan OPD dalam penyusunan register risiko dan penyusunan indikator kinerja. Hal ini

dilakukan agar Inspektorat Kota Prabumulih mampu memenuhi syarat KPA dalam mencapai level *integrated*.

c. Upaya ketiga yang dapat dilakukan Inspektorat Kota Prabumulih adalah berkaitan dengan terjadinya ketidakseimbangan antara kuantitas pekerjaan dengan jumlah auditor. Hal ini masih berhubungan dengan poin b di atas. Yohanes (2018) juga mengidentifikasi bahwa keterbatasan sumber daya aparatur merupakan faktor utama yang menyebabkan tidak efektifnya penerapan konsep pemeriksaan regular di Inspektorat Kabupaten Bulungan. Untuk mengantisipasinya, Inspektorat Kota Prabumulih dapat segera menjalankan perencanaan audit berbasis risiko secara menyeluruh. Penelitian Masdan dkk (2017) menyatakan bahwa audit berbasis risiko penting bagi Inspektorat Kabupaten Gorontalo untuk mengatasi kendala keterbatasan sumber daya yang ada. Dengan adanya peta risiko tersebut, diharapkan dapat memperjelas prioritas pekerjaan yang harus didahulukan dan tempo pemeriksaan yang harus dilakukan pada suatu obyek pemeriksaan.

Untuk mengatasi kendala terkait kurangnya jumlah auditor, Inspektorat Kota Prabumulih diharapkan melakukan koordinasi dengan unit kerja lain pada pemerintah daerah yang menangani tentang kepegawaian daerah dan kepala daerah setempat. Hal ini dilakukan agar kepala daerah dan badan kepegawaian di Kota Prabumulih dapat bersinergi untuk mempertimbangkan penambahan auditor dalam rangka mendukung efektivitas kinerja APIP di Kota Prabumulih.

d. Dilakukan pendisiplinan terhadap tata laksana kegiatan APIP. Pendisiplinan terkait dengan administrasi dan

dokumentasi yang sering kali menghambat penilaian APIP. Pendisiplinan tersebut bisa dilakukan dengan mengkoordinasikan beberapa orang untuk bertanggung jawab terhadap suatu dokumen dan dilakukan pengecekan secara berkala setelah dilakukannya suatu kegiatan. Hal ini untuk mengantisipasi adanya administrasi dan dokumentasi yang belum dibuat/hilang. Sudiran & Jubaidi (2019) menyatakan bahwa pola hubungan jabatan struktural dan fungsional di Inspektorat Provinsi Kalimantan Timur sudah berjalan dengan harmonis karena peraturan tentang tata laksana audit yang dapat menjaga keteraturan dokumentasi. Hal ini tentunya diharapkan menghasilkan tata laksana yang baik pula apabila keteraturan tersebut dilaksanakan di Inspektorat Kota Prabumulih.

Selain pendisiplinan administrasi dan dokumentasi, Inspektorat Kota Prabumulih juga diharapkan melakukan reviu terhadap infrastruktur pengawasan infrastruktur terkait dengan pengembangan sumber daya intern APIP. Hal ini dilakukan agar Inspektorat Kota Prabumulih mempunyai infrastruktur pengawasan yang lengkap dan dapat digunakan sebagai petunjuk dalam melakukan kegiatan operasional intern inspektorat ataupun kegiatan pengawasan.

- e. Inspektorat Kota Prabumulih diharapkan melakukan perbaikan manajemen sumber daya manusia. Perbaikan yang dilakukan berupa peningkatan pada individu masing-masing APIP, baik berkenaan dengan kompetensi maupun komitmen, motivasi, serta kesadaran individu. Gunanjar dkk (2019) menyatakan bahwa dari segi kode etik dan standar audit, penugasan audit intern menekankan kompetensi dan kecermatan profesional. Karena itu

idealnya audit dilakukan oleh auditor yang kompeten dan cermat. Dalam meningkatkan kompetensi, auditor di Inspektorat Kota Prabumulih dapat melakukan beberapa cara berikut,

- PKS lebih diaktifkan dengan teknis proses pelatihan untuk satu tema yang dapat dilakukan lebih dari satu kali sehingga tema pelatihan tersebut lebih dapat dipahami dan dapat dibagi (*sharing session*). Pelatihan ini dilakukan secara *mentoring* oleh pegawai yang pernah mengikuti suatu diklat yang diharapkan mengerti dengan baik agar bisa berbagi ilmu dengan pegawai yang belum mengikuti pendidikan/pelatihan tersebut. Masdan dkk (2017) menyatakan bahwa upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kompetensi dengan menambah wawasan sendiri, baik dengan cara rajin membaca maupun berdiskusi mengenai aturan terbaru serta melakukan PKS
- Dilakukan koordinasi dengan BPKP wilayah kerja setempat. Koordinasi dilakukan untuk memperoleh bimbingan dari BPKP selaku pembina JFA yang menyediakan layanan konsultasi bagi APIP setempat. Adanya koordinasi ini diharapkan dapat menciptakan manfaat bagi Inspektorat Kota Prabumulih sehingga kegiatan pengawasan dapat dilakukan dengan efektif dan ditingkatkan level kapabilitasnya.

Selain peningkatan kompetensi, APIP Inspektorat Kota Prabumulih juga diharapkan melakukan peningkatan pemahaman, komitmen, motivasi, serta kesadaran individu. Peningkatan individu terkait hal tersebut sangat tergantung pada kemauan individu APIP sendiri. Namun hal ini dapat

diminimalisir bersama-sama dengan melakukan pelembagaan serta sosialisasi secara rutin, sehingga rasa tanggung jawab selalu tumbuh dalam diri masing-masing APIP. Pelembagaan serta sosialisasi terkait dengan kerangka IA-CM yang menjadi panduan juga harus dilakukan lebih rutin, sehingga pemahaman para auditor seragam tentang konsep kerangka IA-CM tersebut.

Secara insititusi, Inspektorat Kota Prabumulih juga dapat melakukan pemberlakuan sistem *reward* dan *punishment* untuk program peningkatan kapabilitas APIP. Heriansyah dkk (2016) menyatakan bahwa faktor *reward* mempengaruhi hubungan kompetensi dengan kualitas audit. Dengan adanya program ini, individu APIP yang tergabung dalam tim peningkatan kapabilitas diharapkan merasa harus menyelesaikan prasyarat yang ada dalam kerangka IA-CM dengan tepat waktu (program ini bisa dilakukan secara berkelompok mengingat Inspektorat Kota Prabumulih membentuk pokja yang pertanggungjawabannya dibagi berdasar elemen IA-CM).

Sistem *reward* dan *punishment* juga dapat dilakukan untuk memacu individu APIP untuk dapat menyelesaikan tanggung jawab berbagai elemen secara beriringan. Hal ini dilakukan agar prasyarat setiap elemen dapat dilengkapi secara bersamaan dan mempersingkat waktu sehingga dapat segera dinilai kembali tingkat kapabilitasnya. Pemberlakuan sistem *reward* ini juga sudah berhasil dilakukan oleh Inspektorat Provinsi Kalimantan Timur. Sudiran & Jubaidi (2019) menyatakan bahwa Inspektorat Kalimantan Timur telah memberlakukan kebijakan *reward* terhadap pegawai yang berkinerja baik,

cekatan, dan rajin yang dilakukan melalui penilaian pribadi pimpinan yang nantinya akan menjadi kompensasi dan penilaian tersendiri bagi bawahan dalam melaksanakan tugas atau mengikuti pengembangan kompetensi.

## 5. Simpulan dan Keterbatasan

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi peningkatan kapabilitas APIP Inspektorat Kota Prabumulih dengan menggunakan model pengembangan kapabilitas internal audit (IA-CM) yang dikeluarkan oleh IIARF. Dari proses evaluasi tersebut teridentifikasi beberapa kendala dalam peningkatan kapabilitas APIP di Inspektorat Kota Prabumulih, yakni berkaitan dengan anggaran kegiatan non-pengawasan, manajemen bisnis APIP, tata laksana kegiatan APIP, kuantitas pekerjaan, dan sumber daya manusia.

Upaya dan strategi yang dapat dilakukan selaras dengan kendala tersebut yaitu a) koordinasi dengan pimpinan daerah terkait dengan nilai tambah adanya kegiatan non-pengawasan, b) perbaikan manajemen bisnis APIP yang meliputi semua proses bisnis/tata kelola pengawasan APIP, c) mengatasi kendala kuantitas auditor dengan pengawasan berbasis risiko secara keseluruhan, d) pendisiplinan terhadap tata laksana kegiatan APIP, dan e) perbaikan manajemen sumber daya manusia. Keterbatasan dalam penelitian ini berupa terbatasnya akses dokumentasi yang dapat dilampirkan pada tesis ini. Penelitian ini juga menggunakan teknik observasi pasif sehingga peneliti hanya mengamati kejadian sekitar yang berhubungan dengan peningkatan kapabilitas APIP dan tidak terlibat langsung dalam kegiatan tersebut.

## Daftar Pustaka

- Ahmad, H., N, Othman, R., & Jussof, K. (2009). The Effectiveness of Internal Audit in Malaysian Public Sector, Vol.5, No.9 (Serial No.52), *Journal of Modern Accounting and Auditing*, ISSN 15448-6583, USA.
- Aikins, S. (2011). An Examination of Government Internal Audits' Role in Improving Financial Performance. *Public Finance and Management*, 11(4), 306-337.
- Akbar, R., Pilcher, R., & Perrin, B. (2012). "Performance Measurement in Indonesia: the Case of Local Government". *Pacific Accounting Review*, 262-291.
- Akbar, R., Pilcher, R., & Perrin, B. (2015). "Implementing performance measurement systems: Indonesian local government under pressure", *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 12 Iss: 1, pp.3 – 33.
- Alzeban, A & Gwilliam, D. (2014). "Factors Affecting the internal Audit Effectiveness: A survey of the Saudi Public Sector", *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, no. 23, pp74-86
- Anti-Corruption Clearing House. (2019). <https://acch.kpk.go.id/id/>. Diakses 17 November 2019.
- Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia. (2013). *Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia*.
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. (2011). *Peraturan Kepala BPKP Nomor PER-1633/K/JF/2011 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)*. Jakarta: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.
- Budirahardjo, R., & Baskara, S. A. B. (2019). Revitalizing and Strengthening The Role of APIP In Building Strong Tone At The Top As An Effort To Prevent Corruption In Indonesia. *Asia Pacific Fraud Journal*, 4(2), 139–149.
- Cahyat, Ade. (2004). Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten. *Poverty & Decentralization Project*. Center For Internal Forestry Research.
- Coetzee, P. (2015). Can the Internal Audit Capability Model be Applied Globally: A South African Case Study? *African Journal of Public Affairs*, 8(2).
- Gunanjar, G. G., Nurhayati, S., Mujiyanto, & Rachman, Y. P. (2019). Pengawasan Dengan Partisipasi Masyarakat dan Penerapannya Di Indonesia. *Jurnal Pengawasan*, 1(1), 18– 28.
- Hasibuan, S.P Malayu. (2005). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara
- Heriansyah, M. I., Taufik, T., & Ratnawati, V. (2016). Pengaruh Reward sebagai Variabel Moderasi dengan Kompetensi, Independensi, Pengalaman Kerja dan Keahlian Profesional terhadap Kualitas Audit. 11(1), 1–14. *Universitas Riau*.
- IIA. (2017). *Standar Internasional Praktik Profesional Audit Internal (Standar)*.
- Indonesia Corruption Watch. (2018). *Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2018*. Indonesia Corruption Watch.
- Institute of Internal Auditors Research Foundation. (2009). *Internal Audit Capability Model for the public sector*. Altamonte Springs, Florida.
- Janse van Rensburg, J. O., & Coetzee, G. P. (2011). Elements of the Internal Audit Capability Model Addressed by South African Public Sector

- Legislation and Guidance. *Southern African Journal of Accountability and Auditing Research*, 47-62.
- Janse van Rensburg, J. O., & Coetzee, P. (2015). Can the Internal Audit Capability Model be applied globally: A South African Case Study. *African Journal of Public Affairs*, 8(2).
- Janse van Rensburg, J. O., & Coetzee, P. (2016). Internal audit public sector capability: a case study. *Journal of Public Affairs*, 16(2), 181–191. doi:10.1002/pa.1574.
- Kurniawan, A. R. (2018). Pengaruh Karakteristik Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. *Jurnal Akuntansi*, 6(1), 1– 20.
- Maryani, Tyarlin. (2017). Institusionalisasi Internal Audit Capability Model pada Aparat Pengawas Intern Pemerintah (Studi Kasus di Kementerian Luar Negeri). *EKOBIS – Ekonomi Bisnis*, Vol. 22 No. 2, Oktober 2017: 87-102.
- Masdan, S. R., Ilat, V., & Pontoh, W. (2017). Analisis Kendala-kendala Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) pada Inspektorat Kabupaten Gorontalo. *Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing "Goodwill"*, 8(2).
- Meyer, J., & B. Rowan. (1977). Institutionalized Organizations Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*. doi:10.1002/pa.1574.
- Mihret, D. G., & Yismaw, A. W. (2007). Internal audit effectiveness: an Ethiopian public sector case study. *Managerial Auditing Journal*, 22(5), 470-484. doi:10.1108/02686900710750757.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2004). *OECD Principles of Corporate Governance 2004*. The OECD Paris.
- Pemerintah Indonesia. (2007). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. (2015). *Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015–2019*. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. (2017). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta.
- Rainer, R. Kelly dan Cegielski, Casey G, (2011). *Introduction to Information Systems: Enabling and Transforming Business*. John Wiley & Sons, Inc.
- Sudiran, Fl., & Jubaidi, A. (2019) Tinjauan Kapabilitas Aparat Pengawas Internal Pemerintah Berdasarkan Internal Audit Capability Model Untuk Mewujudkan Peran Yang Efektif di Inspektorat Provinsi Kalimantan Timur. *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda*.
- Sumarlin, J. (2004). *Good Governance Mensyaratkan Pengawasan Internal dan Eksternal*. Dipetik Januari 13, 2019, dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan: <http://www.bpkp.go.id/berita/read/113/8530/KB.-SUMARLIN-Good-Governance-Mensyaratkan-Pengawasan-Internal-dan-Eksternal.bkp>.

- UNDP, *Reconceptualising Governance: Discussion paper No.2*, (1997). The Principles of Good Governance .
- Van Gansberghe, C. (2005). Internal Auditing in the Public Sector. *Internal Auditor*, 62(4), 69-73.
- Wijihastuti, R. (2015). Implementasi Kebijakan Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) pada Pemerintah Daerah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. *Program Studi Magister Studi Kebijakan Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*.
- Yin, R. K. (2015). *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta: Raja Grafindo, Persada.
- Yohanes, E. (2018). Peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Bulungan. *Jurnal Paradigma*, 7(2), 65–78.