

Evaluasi Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (Studi Pada Inspektorat Kabupaten Ponorogo)

Lila Fitriana

oelil_imut15@yahoo.co.id

Hardo Basuki, Dr. M., Soc., CSA., CA

hardobasuki@yahoo.com

ABSTRAK

Kondisi kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di Indonesia berdasarkan hasil penilaian BPKP menunjukkan bahwa sebagian besar berada pada level 1 berdasarkan kriteria IACM yang dikembangkan oleh IIA. Sedangkan pada tahun 2019, pemerintah menargetkan 85% APIP sudah harus berada pada level 3, sehingga perlu dilakukan peningkatan kapabilitas. Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi dalam meningkatkan kapabilitas APIP

Obyek penelitian yang dipilih yaitu Inspektorat Kabupaten Ponorogo karena level kapabilitasnya masih berada pada level 1. Peneliti melakukan evaluasi terhadap kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo saat ini, mengkaji faktor-faktor yang menyebabkan Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum bisa mencapai level kapabilitas yang lebih tinggi, dan mengkaji upaya yang harus dilakukan agar Inspektorat tersebut dapat meningkatkan kapabilitasnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Ponorogo baru memenuhi 20 indikator atau indikator dari 58 indikator (34,5%) yang mewakili 10 KPA terkait dengan 6 elemen pengawasan IACM yang dipersyaratkan untuk naik ke level yang lebih tinggi yaitu level 2.

Faktor yang menyebabkan Inspektorat tersebut belum bisa mencapai level yang lebih tinggi yaitu kurangnya komitmen kepala daerah, kurangnya komitmen pimpinan APIP, kurang optimalnya kerja tim peningkatan kapabilitas APIP, keterbatasan sumber daya manusia, dan kurangnya koordinasi. Sedangkan upaya yang harus dilakukan untuk meningkatkan kapabilitasnya yaitu melakukan peningkatan koordinasi, peningkatan sumber daya manusia, penyempurnaan tahap peningkatan kapabilitas APIP, perbaikan proses bisnis APIP, dan benchmarking.

Kata kunci: kapabilitas, APIP, IACM, peningkatan, indikator, KPA, elemen

1. Pendahuluan

Pengawasan intern diperlukan dalam mendukung penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintahan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pengawasan intern di Indonesia dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang ada pada lingkup kabupaten atau kota, provinsi, maupun kementerian atau lembaga.

Menurut Spira dan Page (2013), saat ini APIP memiliki tanggung jawab yang lebih besar untuk memperkuat sistem

pengendalian intern dan manajemen risiko dalam organisasi. Paradigma tradisional yang menganggap bahwa pengawasan intern hanya sebagai pencari kesalahan manajemen dan berupa audit ketaatan saat ini sudah mengalami pergeseran menjadi kegiatan penilaian independen untuk menelaah dan menilai kegiatan manajemen untuk memberikan umpan balik kepada manajemen (Tugiman, 1986). Peran baru tersebut dilakukan melalui kegiatan kegiatan penjaminan (*assurance*), konsultasi

(*consulting*), pemberian saran (*advisory service*), serta pemberian nilai tambah bagi organisasi.

APIP harus terus meningkatkan efektivitas pengawasan intern untuk dapat memenuhi peran baru tersebut. Pemerintah sudah menginstruksikan agar APIP lebih mengefektifkan pengawasan intern di lingkungan instansinya masing-masing untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas keuangan negara melalui pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel melalui Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 2011 dan Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2014.

Peningkatan efektivitas pengawasan intern APIP menuntut adanya peningkatan kapabilitas APIP itu sendiri. Auditor internal harus memiliki kapabilitas yang cukup untuk mewujudkan peran mereka secara efektif dalam lingkup tata kelola sektor publik (Gansberghe, 2005). Untuk dapat berperan secara efektif, penting bagi APIP untuk terus meningkatkan kapabilitas organisasinya sebagai salah satu kriteria bagi tata kelola yang baik. APIP dengan tata kelola yang baik atau efektif diharapkan dapat mendorong dan meningkatkan efektivitas tata kelola organisasi kementerian, lembaga, maupun daerah secara keseluruhan.

Sehubungan dengan hal tersebut, pada tahun 2009 IIRF mengusulkan enam elemen fundamental yang diperlukan agar pengawasan intern di sektor publik dapat berperan secara efektif melalui suatu kerangka kerja yang disebut *Internal Audit Capability Model* (IACM). Model ini mampu menggambarkan jalur peningkatan kapabilitas pengawasan intern dari kondisi yang kurang kuat menuju kondisi kuat dan efektif yang dengan adanya peneringkatan kapabilitas mulai dari level 1 (*initial*), level 2 (*infrastructured*), level 3 (*integrated*), level 4 (*managed*), dan level 5 (*optimizing*).

IACM diadopsi oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk menilai dan meningkatkan kapabilitas APIP di Indonesia. Kondisi kapabilitas APIP di Indonesia berdasarkan kriteria penilaian

IACM yang dilakukan BPKP sampai dengan September 2016 terhadap 628 APIP menunjukkan sebanyak 445 APIP atau 70,86% masih berada pada level 1, 176 APIP atau 28,03% berada pada level 2 dan 7 APIP atau (1,11%) berada pada level 3 (BPKP, 2016).

Level kapabilitas APIP yang sebagian besar masih berada pada level 1 mengindikasikan bahwa terdapat risiko bahwa APIP tidak dapat memberikan nilai tambah di bidang pengawasan intern secara optimal. Kondisi level tersebut juga masih jauh dari target pemerintah yaitu sebanyak 85% APIP di Indonesia berada pada level 3 berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Untuk itu, diperlukan upaya peningkatan kapabilitas APIP.

IACM dapat digunakan sebagai *road map* dalam peningkatan kapabilitas APIP untuk mewujudkan peran APIP yang efektif sesuai peran yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008. Perbaikan dalam proses dan praktik pada setiap level IACM memberikan dasar untuk naik ke tingkat kapabilitas selanjutnya. Setiap level terdiri atas 1 atau beberapa area proses kunci (*Key Process Areas/KPA*). KPA tersebut terkait dengan 6 elemen pengawasan intern, yaitu peran layanan APIP, pengelolaan sumber daya manusia (SDM), praktik profesional, akuntabilitas dan manajemen kinerja, budaya dan hubungan organisasi, serta struktur tata kelola.

Dalam meningkatkan kapabilitasnya, APIP harus melakukan pemantauan dan penilaian secara berkala atas kondisi kapabilitasnya untuk mengidentifikasi KPA yang sudah dipenuhi dan KPA yang belum dipenuhi yang akan menjadi area yang masih memerlukan perbaikan (*Area of Improvement/AOI*) untuk menuju level kapabilitas setingkat lebih tinggi berikutnya.

Inspektorat Kabupaten Ponorogo sendiri merupakan salah satu APIP yang berada pada level 1 berdasarkan hasil *assessment* BPKP yang dilakukan pada

tahun 2010. Pada tanggal 8 Januari 2016, Inspektur Kabupaten Ponorogo menandatangani Surat Pernyataan Kesanggupan Memenuhi Level Kapabilitas APIP sebagai bentuk komitmen pemenuhan target nasional. Dalam surat tersebut dinyatakan bahwa pada tahun 2017, Inspektorat Kabupaten Ponorogo harus berada pada level 2. Sedangkan sampai saat ini, Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum melakukan pemantauan dan penilaian terhadap peningkatan kapabilitasnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini akan mengevaluasi kondisi

2. Tinjauan Pustaka

2.1 Kapabilitas APIP

Menurut Sen (1999), kapabilitas merupakan elemen yang paling fundamental dari kebebasan. Semakin besar kapabilitas seseorang, makin besar pula kebebasan yang dimiliki untuk merespon peluang-peluang positif yang ada. Selanjutnya Sen (1980) juga menyatakan bahwa kapabilitas adalah kebebasan substantif yang memungkinkan orang menjalankan berbagai fungsi (hal-hal dasar) dalam hidupnya (*functionings*) yang dipilih untuk mencapai nilai dan kehidupan yang lebih baik (*well-being*). Sedangkan Robbins (2008) menyatakan bahwa kapabilitas merupakan kapasitas seorang individu untuk melakukan beragam tugas dalam suatu pekerjaan.

Menurut Peraturan Kepala BPKP Nomor 16 Tahun 2015, kapabilitas APIP merupakan kemampuan APIP untuk melaksanakan tugas-tugas pengawasan. Kapabilitas APIP mencakup tiga unsur yang saling terkait, yaitu kapasitas, kewenangan, dan kompetensi sumber daya manusia yang harus dimiliki. Ketiga unsur tersebut merupakan sumber daya yang harus dimiliki organisasi APIP untuk dapat membangun kapabilitas. APIP harus mengintegrasikan unsur kapasitas, kewenangan, dan kompetensi sumber daya manusia yang ada untuk mewujudkan peran yang efektif dalam melakukan pengawasan intern.

kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo saat ini untuk mengetahui KPA apa saja yang sudah dipenuhi dan KPA apa yang belum terpenuhi yang selanjutnya akan menjadi AOI. Selain itu, penelitian ini juga akan mengkaji faktor-faktor yang menyebabkan Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum bisa mencapai level yang lebih tinggi dan upaya apa yang harus dilakukan Inspektorat tersebut agar dapat meningkatkan level kapabilitasnya.

2.2 Internal Audit Capability Model

Pada tahun 2009, IARF mempublikasikan suatu kerangka kerja untuk membantu fungsi audit internal di sektor publik dalam menilai dan meningkatkan kapabilitasnya, yaitu IACM. IACM merupakan sebuah kerangka kerja yang mengidentifikasi dan menilai elemen-elemen fundamental yang dibutuhkan untuk mewujudkan fungsi audit internal yang efektif di sektor publik. 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.

IACM memiliki 5 level kapabilitas yang menggambarkan kondisi kapabilitas dari kondisi kurang kuat menuju kondisi yang kuat dan efektif, yaitu level 1 (*initial*), level 2 (*infrastructure*), level 3 (*integrated*), level 4 (*managed*), dan level 5 (*optimazing*). Masing-masing level tersebut mempunyai karakteristik dan kapabilitas dari suatu kegiatan pengawasan intern pada level itu.

IACM dapat digunakan sebagai *road map* dalam peningkatan kapabilitas APIP untuk mewujudkan peran APIP yang efektif. Perbaikan dalam proses dan praktik pada setiap level dalam IACM memberikan dasar untuk naik ke tingkat kapabilitas selanjutnya. Setiap level terdiri atas 1 atau beberapa area proses kunci (*Key Process*

Areas/KPA). Masing-masing KPA memiliki indikator-indikator yang harus dipenuhi untuk meningkatkan kapabilitas menuju level kapabilitas yang lebih tinggi. Indikator-indikator yang ada pada setiap

level ini diharapkan dapat dijadikan tolok ukur dalam penerapan dan peningkatan fungsi audit internal di organisasinya. Berikut KPA yang harus dipenuhi pada tiap level IACM:

Tabel 1 Matriks IACM

Level	Peran dan layanan	Pengelolaan SDM	Praktik profesional	Akuntabilitas dan manajemen kinerja	Budaya dan hubungan organisasi	Struktur tata kelola
5	Unit audit internal diakui sebagai agen perubahan	1. Pimpinan berperan aktif dalam organisasi profesi 2. Proyeksi tenaga/tim kerja	1. Praktik profesional dikembangkan secara berkelanjutan 2. Unit audit internal memiliki perencanaan strategis	Laporan efektivitas kepada publik	Hubungan berjalan efektif dan terus menerus	Independensi, kemampuan, dan kewenangan penuh
4	Jaminan menyeluruh atas tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian organisasi	1. Unit audit internal berkontribusi dalam pengembangan manajemen 2. Unit audit internal mendukung organisasi profesi 3. Perencanaan tim/tenaga kerja	Strategi audit menggunakan manajemen risiko	Penggabungan ukuran kinerja kualitatif dan kuantitatif	Pimpinan mampu memberi saran dan mempengaruhi manajemen	1. Pengawasan independen terhadap kegiatan audit internal 2. Laporan pimpinan unit audit internal kepada pimpinan tertinggi organisasi
3	1. Layanan konsultasi dan pemberian saran 2. Audit kinerja/ <i>value for money</i> audit	1. Membangun tim dan kompetensinya 2. Staf yang berkualifikasi dan profesional 3. Koordinasi tim	1. Kerangka kerja kualitas manajemen 2. Perencanaan audit berbasis risiko	1. Pengukuran kinerja 2. Informasi kos 3. Laporan manajemen unit audit internal	1. Koordinasi dengan pihak lain yang melakukan revaluasi 2. Komponen integral dari tim manajemen	1. Pengawasan manajemen terhadap kegiatan audit internal 2. Mekanisme pendanaan
2	Audit ketaatan (<i>compliance auditing</i>)	1. Pengembangan profesionalitas individu 2. Identifikasi dan rekrutmen SDM yang kompeten	1. Kerangka kerja praktik profesional dan prosesnya 2. Perencanaan audit berdasarkan prioritas manajemen/ <i>Stakeholder</i>	Anggaran operasional audit Perencanaan audit	Pengelolaan organisasi audit internal	1. Akses penuh terhadap informasi organisasi, aset, SDM 2. Hubungan pelaporan sudah terbangun
1	Berdasarkan karakteristiknya, level ini tidak memiliki area proses kunci (KPA) yang spesifik					

Sumber: IARF (2009)

2.3 Peningkatan Kapabilitas APIP dengan *Internal Audit Capability Model*

Peningkatan kapabilitas merupakan upaya memperkuat, meningkatkan, dan mengembangkan kelembagaan, tata laksana/proses bisnis/manajemen dan sumber daya manusia APIP agar dapat melaksanakan peran dan fungsi APIP secara efektif (BPKP, 2011). Peningkatan kapabilitas APIP di Indoensia dilakukan secara mandiri dengan menggunakan IACM yang sudah diadopsi oleh BPKP. IACM

mampu memberikan gambaran yang jelas pada tiap tahap peningkatan. Peningkatan kapabilitas dapat dilihat dari ada atau tidaknya perbaikan pada tiap tahap tersebut. Perbaikan pada proses dan praktik pada setiap tahap memberikan dasar untuk naik ke tingkat kapabilitas berikutnya.

Pada tiap level kapabilitas IACM terdiri dari 1 atau beberapa KPA yang terkait dengan 6 elemen pengawasan intern.

KPA merupakan bangunan utama yang menentukan kapabilitas suatu APIP. KPA mengidentifikasi apa yang seharusnya ada dan dilakukan berkelanjutan pada tingkat kapabilitas tertentu sebelum penyelenggaraan aktivitas pengawasan intern dapat meningkat ke level berikutnya. Untuk mencapai level tertentu, semua KPA dalam setiap elemen harus dipenuhi dan dilembagakan dalam pelaksanaan kegiatan APIP.

Setiap KPA terdiri dari tujuan, aktivitas esensial, *output*, *outcome*, serta

praktek pelebagaan KPA itu sendiri. Masing-masing KPA memiliki tujuan terkait efektivitas pengawasan intern dan aktivitas esensial yang menghasilkan *output* langsung serta *outcome* jangka panjang terkait tujuan tersebut. Selain itu, KPA juga harus dilembagakan dan dipraktekkan dalam kegiatan pengawasan intern. Dengan demikian, KPA akan berkelanjutan dan menjadi kesatuan untuk mencapai kapabilitas level tertentu.

3. Metode Penelitian

3.1 Desain penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan kualitatif karena peneliti memerlukan deskripsi yang rinci mengenai berjalannya peningkatan kapabilitas APIP. Pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian evaluasi karena mampu memberikan gambaran yang lengkap mengenai program yang akan dievaluasi dari informasi yang diperoleh dari hasil komunikasi dengan partisipan, sehingga peneliti memperoleh pemahaman yang lebih baik (Patton, 1990).

Strategi yang dipilih ialah studi kasus karena penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman secara mendalam mengenai upaya peningkatan kapabilitas APIP dan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap upaya tersebut. Menurut Creswell (2014), strategi studi kasus digunakan ketika peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu.

3.2 Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik dokumentasi dan wawancara. Pada tahap dokumentasi peneliti melakukan penilaian terhadap kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo dengan menggunakan formulir validasi peningkatan kapabilitas APIP pada Peraturan Kepala BPKP Nomor 16 Tahun 2015 yang diadopsi dari IACM. Peneliti juga mengkaji dokumen-dokumen pendukung indikator yang dituangkan dalam formulir

validasi dan dokumen lain yang terkait dengan peningkatan kapabilitas APIP di Inspektorat Kabupaten Ponorogo. Dokumen yang dianalisis antara lain *Internal Audit Charter* (IAC), *Standard Operational Procedure* (SOP), Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), Laporan Hasil Audit (LHA), Rencana Kinerja Tahunan (RKT), dan sebagainya.

Selain dokumentasi, peneliti juga melakukan wawancara. Wawancara yang dilakukan bertujuan untuk memastikan indikator dalam formulir validasi yang tidak dapat dibuktikan melalui dokumentasi. Selain itu wawancara juga dilakukan untuk mengkaji faktor penyebab Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum bisa mencapai level yang lebih tinggi dan mengkaji upaya yang harus dilakukan untuk meningkatkan kapabilitasnya. Wawancara yang dilakukan yaitu wawancara semiterstruktur dengan partisipan yang dipilih secara *purposive sampling*. Jumlah partisipan sebanyak 10 orang yang terdiri dari

- 1) Pejabat struktural dan auditor pada BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Timur
- 2) Sekretaris Daerah Kabupaten Ponorogo
- 3) Inspektur, Seketaris, pejabat struktural dan auditor Inspektorat Kabupaten Ponorogo

3.3 Analisis Data

Berikut tahapan analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini.

- 1) menyiapkan, mengorganisasikan, dan membaca keseluruhan data
- 2) menganalisis lebih detail dengan mengcoding data
- 3) menerapkan *coding* untuk membuat sejumlah kecil tema atau kategori
- 4) menggunakan tema untuk membuat analisis yang lebih kompleks dan menyajikannya dalam narasi atau laporan kualitatif disertai tabel atau gambar untuk mendukung pembahasan tersebut
- 5) menginterpretasi dan memaknai data

3.4 Pengecekan Keabsahan Data

Sugiyono (2013) menyatakan kriteria utama dalam melihat keabsahan data penelitian adalah valid, reliabel, dan objektif. Untuk memenuhi kriteria tersebut, peneliti melakukan pengecekan keabsahan data dengan uji *credibility* untuk kriteria validitas, uji *dependability* untuk kriteriareliabilitas, dan uji *confirmability* untuk kriteria obyektivitas.

Metode yang digunakan untuk uji *credibility* yaitu triangulasi dan *member checking*. Triangulasi diartikan sebagai pengecekan data dengan menggunakan banyak sumber data, metode/teknik pengumpulan data, waktu, dan penyidik atau investigator (Ulfatin, 2013). Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini yaitu triangulasi sumber, peneliti membandingkan dan mengecek kembali informasi atau data yang diperoleh dari sumber atau partisipan yang berbeda.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

4.1 Hasil Penelitian

Hasil penilaian terhadap kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo yang

Selain triangulasi, peneliti juga melakukan *member checking* dengan cara menanyakan kembali kepada pemberi data atau partisipan tentang data yang direkam atau ditulis pada catatan lapangan. Apabila data yang ditemukan disepakati oleh pemberi data, maka data tersebut valid. Apabila data ada yang berbeda perlu didiskusikan kembali, dan disesuaikan dengan yang disampaikan oleh pemberi data.

Prosedur reliabilitas yang dilakukan meliputi mengecek kembali hasil transkripsi untuk memastikan tidak adanya kesalahan selama proses transkripsi, melakukan *sharing* analisis, memastikan tidak ada definisi dan makna yang mengambang mengenai kode-kode selama proses *coding* dengan terus membandingkan data dengan kode-kode, serta membandingkan kode-kode yang dibuat dengan kode-kode yang dibuat oleh peneliti lain (Gibbs, 2007).

Sedangkan untuk kriteria obyektivitas, peneliti melaporkan penelitiannya dengan uraian yang rinci. Uraian dapat ditunjukkan dengan menjelaskan se jelas mungkin konteks penelitian, rincian fokus penelitian, proses pengumpulan data, dan uraian rinci hasilnya. Hal tersebut untuk membuktikan bahwa hasil penelitian diperoleh dari serangkaian proses penelitian. Menurut Sugiyono (2013) dikatakan tidak memenuhi standar *confirmability* jika tidak ada proses penelitian tetapi ada hasilnya.

dilakukan dengan menggunakan formulir validasi dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2 Hasil Penilaian Kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo

Elemen	KPA	Jumlah Indikator	Pilihan Jawaban			Total Skoring	Persentase
			Ya	Sebagian	Tidak		
Peran dan layanan APIP	Audit ketaatan	9	2	6	1	5	55,6%
Pengelolaan SDM	Identifikasi dan rekrutmen SDM yang kompeten	5	-	4	1	4,5	37,5%
	Pengembangan profesionalisme individu	7	1	3	3		

Elemen	KPA	Jumlah Indikator	Pilihan Jawaban			Total Skoring	Persentase
			Ya	Sebagian	Tidak		
Praktik profesional	Perencanaan pengawasan berdasarkan prioritas manajemen/ <i>stakeholder</i>	6	3	1	2	7	53,9%
	Kerangka kerja praktik profesional dan prosesnya	7	2	5	-		
Akuntabilitas dan manajemen kinerja	Perencanaan kegiatan APIP	7	4	2	1	7	70%
	Anggaran operasional kegiatan APIP	3	2	-	1		
Budaya dan hubungan organisasi	Pengelolaan organisasi APIP	6	2	4	-	4	66,7%
Struktur tata kelola	Hubungan pelaporan telah terbangun	5	3	-	2	4	50%
	Akses penuh terhadap informasi organisasi, aset, dan SDM	3	1	-	2		
Total		58	20	25	13		
Persentase			34,5%	43,1%	22,4%		

Sumber: data diolah sendiri

Sedangkan untuk hasil analisis yang dilakukan terhadap transkrip wawancara terbentuk tema sebagai berikut.

- i) Tema untuk pertanyaan penelitian pertama yang menggambarkan kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo terbentuk 3 tema yaitu lemahnya proses bisnis APIP, keterbatasan SDM, dan keterbatasan infrastruktur.
- ii) Tema untuk pertanyaan penelitian kedua yang diidentifikasi sebagai faktor-faktor yang menyebabkan Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum bisa mencapai level yang lebih tinggi

terdapat 5 tema yaitu komitmen kepala daerah, SDM, tim peningkatan kapabilitas APIP, komitmen pimpinan APIP, dan koordinasi.

- iii) Tema untuk pertanyaan penelitian ketiga yang diidentifikasi sebagai upaya yang harus dilakukan Inspektorat Kabupaten Ponorogo meningkatkan kapabilitasnya terdapat 5 tema yaitu peningkatan SDM, peningkatan koordinasi, penyempurnaan tahap peningkatan kapabilitas APIP, *benchmarking*, dan perbaikan proses bisnis APIP.

4.2 Pembahasan

4.2.1 Kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo

Inspektorat Kabupaten Ponorogo merupakan salah satu APIP yang level kapabilitasnya berada pada level 1 berdasarkan hasil *assessment* BPKP pada tahun 2010. *Assessment* BPKP tersebut merupakan *initial assessment* yang menjadi *baseline* dalam program peningkatan kapabilitas. Berdasarkan hasil *assessment* tersebut kemudian Inspektorat Kabupaten Ponorogo melakukan peningkatan kapabilitas menuju level yang lebih tinggi yaitu level 2. Untuk mencapai level tersebut, Inspektorat Kabupaten Ponorogo harus melakukan pemenuhan terhadap 58 indikator dari 10

KPA level 2 yang terkait dengan 6 elemen IACM untuk mewujudkan peran APIP yang efektif.

Pemenuhan KPA tersebut diukur dengan melakukan penilaian menggunakan instrumen formulir validasi peningkatan kapabilitas APIP. Berdasarkan hasil penilaian diperoleh hasil bahwa secara keseluruhan indikator yang sudah dipenuhi oleh Inspektorat Kabupaten Ponorogo sebanyak 20 indikator atau 34,5%, indikator yang baru dipenuhi sebagian sebanyak 25 indikator atau 43,1%, dan indikator yang belum dipenuhi adalah sebanyak 13 indikator atau 22,4%.

Indikator yang baru dipenuhi sebagian dan indikator yang belum dipenuhi tersebut yang akan menjadi area yang memerlukan perbaikan (AOI).

Sedangkan berdasarkan hasil skoring untuk setiap elemen menunjukkan menunjukkan bahwa elemen yang tingkat pemenuhan indikatornya paling tinggi, yaitu elemen keempat (elemen akuntabilitas dan manajemen kinerja) dengan persentase 70%. Sedangkan elemen yang pemenuhannya paling rendah yaitu elemen kedua (elemen pengelolaan SDM) dengan persentase 37,5%

Secara umum, di Inspektorat Kabupaten Ponorogo masih banyak terdapat kelemahan-kelemahan terkait dengan 6 elemen pengawasan IACM yang menyebabkan indikator yang dipersyaratkan belum dapat dipenuhi yang, yaitu.

- a) Prosedur pelaksanaan pengawasan yang terkait dengan audit ketaatan (*compliance auditing*) belum sepenuhnya sesuai dengan Permenpan Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit APIP, antara lain perencanaan pengawasan tahunannya belum mencantumkan sasaran audit ketaatan, belum melakukan reviu terhadap penggunaan kartu kendali mutu dan supervisi penugasan, LHA belum direviu secara berjenjang, dan belum menyusun program kerja audit;
- b) Belum memiliki mekanisme, dokumen dan kebijakan kepegawaian yang memadai untuk mendukung peningkatan kapabilitas khususnya peningkatan kompetensi SDM. Selain itu, Inspektorat Kabupaten Ponorogo juga belum memiliki kuantitas dan kualitas SDM yang memadai;
- c) Belum menyusun perencanaan pengawasan berbasis prioritas manajemen dan belum menetapkan besaran risiko untuk seluruh audit;
- d) Belum memiliki kerangka kerja dan praktik profesional yang memadai, misalnya SOP/pedoman kegiatan pengawasan, kartu kendali mutu, dan kebijakan pelaksanaan reviu intern untuk

menjamin kualitas pelaksanaan kegiatan pengawasan;

- e) Anggaran operasionalnya belum memadai dan belum dilakukan reviu secara periodik terhadap kecukupan maupun ketepatan anggaran tersebut;
- f) Struktur organisasi belum sesuai dengan peraturan perundangan yang ada, belum memiliki dokumentasi maupun kebijakan/aturan yang mengatur mengenai penyelenggaraan komunikasi intern di lingkungan APIP, dan belum menerapkan sistem informasi berbasis teknologi untuk mendukung kegiatan pengawasan;
- g) Belum melakukan reviu pemutakhiran IAC, IAC belum dikomunikasikan dengan unit lain dalam organisasi, dan belum memiliki SOP turunan untuk menegaskan kewenangan yang termuat dalam IAC.

Kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo berdasarkan hasil penilaian menggunakan formulir validasi juga didukung dengan hasil analisis transkrip wawancara yang mengidentifikasi beberapa tema untuk menggambarkan kondisi Inspektorat Kabupaten Ponorogo yaitu.

- i) Keterbatasan infrastruktur
Inspektorat Kabupaten Ponorogo masih memiliki keterbatasan infrastruktur pengawasan yang merupakan syarat untuk pemenuhan menuju level 2. Keterbatasan infrastruktur meliputi belum memadainya KKA yang dibuat auditor, belum dibuatnya notulen rapat terkait kegiatan pengawasan, masih terbatasnya SOP juklak pemeriksaan dan dokumen pengawasan lainnya yang diperlukan untuk menunjang kegiatan pengawasan.
- ii) Lemahnya proses bisnis APIP
Lemahnya proses bisnis di lingkungan Inspektorat Kabupaten Ponorogo meliputi perencanaan belum disusun dengan cermat, perencanaan belum berdasarkan prioritas dan berbasis risiko, KKA belum ditandatangani dan direviu oleh pengendali teknis dan pengendali mutu,

langkah pemeriksaan belum dilakukan sesuai standar.

- iii) Keterbatasan SDM
Keterbatasan SDM di Inspektorat Kabupaten Ponorogo meliputi terbatasnya

kuantitas dan kualitas SDM, SDM pemeriksa belum semuanya memiliki sertifikat auditor dan sertifikat kompetensi yang diperlukan untuk melakukan kegiatan pengawasan.

4.2.2 Faktor yang menyebabkan Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum bisa

4.2.2.1 Komitmen kepala daerah

Komitmen kepala daerah ini mencakup hal-hal berikut.

- i) Komitmen kepala daerah dalam hal pemenuhan anggaran
Kurangnya komitmen kepala daerah menyebabkan adanya kondisi keterbatasan anggaran APIP. Kondisi tersebut sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wijihastuti (2015) yang mengidentifikasi keterbatasan anggaran sebagai salah satu faktor penghambat peningkatan kapabilitas APIP di wilayah DIY. Keterbatasan anggaran di Inspektorat Kabupaten Ponorogo meliputi.
 - a) Keterbatasan anggaran untuk peningkatan kapabilitas, yaitu anggaran untuk peningkatan kompetensi SDM dan anggaran untuk melaksanakan kegiatan pendampingan dengan BPKP.
 - b) Keterbatasan anggaran untuk mendukung kegiatan pengawasan, antara lain terbatasnya anggaran untuk operasional pemeriksaan dan pemenuhan sarana prasarana pemeriksaan.

Dokumen Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Inspektorat Kabupaten Ponorogo Tahun 2015 dan 2016 menunjukkan bahwa jumlah anggaran yang dialokasikan untuk pengawasan belum sesuai dengan jumlah anggaran pengawasan yang diatur dalam Permendagri Nomor 44 Tahun 2008 huruf D angka 11. Permendagri tersebut menyebutkan bahwa pemerintah daerah diwajibkan mengalokasikan pemanfaatan 1% dari APBD untuk Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mendukung peran dan fungsi pembinaan dan

pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk tahun 2015, anggaran pengawasan Inspektorat Kabupaten Ponorogo sekitar 0,04% dari APBD, dan tahun 2016 sekitar 0,05% dari APBD.

- ii) Komitmen kepala daerah terkait pemenuhan SDM
Faktor komitmen kepala daerah terkait pemenuhan SDM yang menghambat peningkatan kapabilitas di Inspektorat Kabupaten Ponorogo yaitu kurangnya komitmen kepala daerah terkait kebijakan penempatan, mutasi, dan rotasi pegawai di lingkungan Inspektorat.

Berdasarkan hasil wawancara, SDM yang ditempatkan di Inspektorat selama ini belum sepenuhnya sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Penempatan pegawai masih dipengaruhi oleh politik dan desakan kepentingan yang ada di daerah.

Selain itu, kurangnya komitmen kepala daerah terkait pemenuhan SDM juga terlihat dari adanya penempatan pegawai yang sudah pernah memiliki sertifikasi auditor pada SKPD di luar Inspektorat. Pada tahun 2013, Inspektorat sudah pernah mengirimkan pegawai-pegawai baik dari Inspektorat maupun dari luar Inspektorat yang dianggap berkompeten untuk mengikuti sertifikasi JFA. Pegawai yang sudah lulus diklat dan bersertifikasi tersebut tidak semuanya ditempatkan di Inspektorat.

- iii) Komitmen kepala daerah dalam hal perumusan kebijakan

Hal tersebut ditunjukkan dengan belum disusunnya kebijakan yang mengakomodasi adanya struktur organisasi yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

terbaru. Selain itu, banyak kebijakan lain yang belum disusun untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Inspektorat, misalnya kebijakan terkait SOP pengawasan dan kebijakan lainnya.

Kepala daerah selaku pimpinan manajemen harus memberikan dukungan secara penuh terhadap peningkatan kapabilitas APIP sehingga tercapai peran APIP yang efektif sesuai dengan undang-undang. Sawyer (1995) menyebutkan bahwa komitmen manajemen dalam memperkuat pengawasan intern sangat penting untuk meningkatkan efektivitas pengawasan.

Dukungan manajemen dalam mendukung peningkatan kapabilitas APIP berupa dukungan dalam bentuk kebijakan maupun penyediaan sumber daya yang diperlukan untuk memfasilitasi pelaksanaan program tersebut. Hal tersebut sesuai dengan yang dinyatakan oleh Mihret dan Yismaw (2007) bahwa dukungan manajemen baik berupa dukungan sumber daya maupun komitmen sangat penting untuk mendukung pengawasan.

4.2.2.2 Sumber daya manusia

Faktor SDM yang menjadi faktor penghambat peningkatan kapabilitas di Inspektorat Kabupaten Ponorogo meliputi:

i) Rendahnya kesadaran SDM

SDM pada Inspektorat tersebut belum memiliki kesamaan visi dan komitmen untuk bersama-sama melakukan peningkatan kapabilitas. SDM masih belum beranggapan bahwa peningkatan kapabilitas merupakan hal yang penting dilakukan untuk meningkatkan efektivitas kegiatan pengawasan. Selain itu, rendahnya kesadaran SDM juga ditunjukkan dari kurangnya komitmen auditor dalam mengimplementasikan apa yang sudah tercantum dalam infrastruktur pemeriksaan. Pemenuhan dokumen infrastruktur yang dipersyaratkan untuk naik ke level 2 dapat dengan mudah untuk dipenuhi, tetapi untuk naik level itu sendiri diperlukan adanya implementasi hal-hal yang tertuang dalam dokumen tersebut ke dalam pelaksanaan tugas auditor

sehari-hari atau disebut dengan tahap institusionalisasi KPA (IIARF, 2009). Pelaksanaan tersebut sangat tergantung kepada SDM yang ada untuk memastikan apakah pelaksanaan tersebut sudah sesuai dengan standar yang ditetapkan.

Menurut Edward III (1978), faktor disposisi atau sikap pelaksana mempengaruhi implementasi kebijakan. Sikap pelaksana ini berupa kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

ii) Keterbatasan kuantitas SDM

Inspektorat Kabupaten Ponorogo memiliki jumlah auditor yang masih terbatas. Pada tahun 2016 jumlah tenaga pemeriksa dan auditor sendiri berjumlah 22 orang yang terdiri dari 11 auditor dan 11 kasie pengawas. Setelah adanya penerapan SOTK yang baru mengakibatkan pengurangan tenaga pemeriksa pada tahun ini menjadi 11 orang auditor.

4.2.2.3 Tim peningkatan kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

Tim peningkatan kapabilitas APIP sudah dibentuk di Inspektorat Kabupaten Ponorogo melalui Keputusan Inspektur Kabupaten Ponorogo Nomor 700/11/405.06/2016. Tim tersebut dibentuk untuk menindak lanjuti Surat Indikator Kesanggupan Untuk Memenuhi Level Kapabilitas yang sudah ditandatangani oleh Inspektur Kabupaten Ponorogo yang menargetkan level 2 pada tahun 2017.

Sejak pembentukannya, tim tersebut belum melaksanakan tugas yang sudah ditetapkan secara optimal untuk mengawal peningkatan kapabilitas APIP di Inspektorat Kabupaten Ponorogo. Belum optimalnya tugas tim peningkatan kapabilitas APIP didukung oleh hasil evaluasi yang sudah dilakukan peneliti menggunakan formulir validasi yang menunjukkan bahwa banyak KPA untuk menuju level 2 yang belum dipenuhi oleh

Inspektorat Kabupaten Ponorogo berupa infrastruktur dan kebijakan pengawasan yang belum memadai.

Dari hasil analisis transkrip wawancara diperoleh hasil bahwa tim belum bekerja secara optimal karena hal-hal berikut.

- i) Kurangnya pemahaman tim, baik pemahaman terhadap pentingnya peningkatan kapabilitas maupun pemahaman terhadap proses peningkatan kapabilitas APIP sendiri.
- ii) Tim belum melakukan koordinasi maupun rapat terkait upaya peningkatan kapabilitas yang dilakukan secara rutin.

4.2.2.4 Komitmen pimpinan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

Program peningkatan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum menjadi program yang diprioritaskan sehingga dari tahun 2010 Inspektorat Kabupaten Ponorogo masih berada pada level 1 yang mengindikasikan kurangnya kesadaran pimpinan APIP akan pentingnya peningkatan kapabilitas di Inspektorat tersebut. Berdasarkan hasil evaluasi, diketahui bahwa untuk mencapai level 2 pada tahun 2017 seperti yang sudah disanggupi oleh Inspektur pada tahun 2016 Inspektorat Kabupaten Ponorogo baru memenuhi sekitar 34,5% dari keseluruhan KPA yang dipersyaratkan.

Untuk mewujudkan itu, Inspektorat Kabupaten Ponorogo membutuhkan komitmen awal yang kuat dari pimpinan APIP untuk memprioritaskan pelaksanaan peningkatan kapabilitas di samping pelaksanaan pekerjaan dan tugas-tugas pengawasan lainnya.

Pimpinan seharusnya dapat mendorong dan mengarahkan tim peningkatan kapabilitas maupun auditor dalam melakukan peningkatan kapabilitas. Seorang pemimpin dapat melakukan berbagai cara untuk mempengaruhi dan memotivasi bawahannya agar melakukan tindakan-tindakan yang selalu terarah terhadap pencapaian tujuan organisasi (Sarita dan Agustia, 2009).

Wujud dari dukungan pimpinan APIP antara lain dengan menempatkan program peningkatan kapabilitas menjadi program prioritas dan menempatkan orang-orang tepat untuk mendukung program tersebut sebagai pelaksana program. Disamping itu diwujudkan dengan penyediaan dana yang cukup meliputi pemberian insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program, pengalokasian anggaran untuk peningkatan kompetensi SDM, dan pemberian kesempatan bagi auditor untuk mengikuti diklat dalam rangka meningkatkan kompetensinya.

Menurut Hase (2000) untuk meningkatkan kapabilitas organisasi diperlukan adanya peluang untuk *multi skilling* dan komitmen untuk pengembangan kompetensi bagi anggota organisasi itu sendiri. Semakin banyak kesempatan dan peluang yang diberikan kepada bawahan untuk melakukan peningkatan kapabilitas, maka peningkatan kapabilitas dapat terlaksana dengan baik. Hal tersebut didukung juga oleh Sen (1990) yang menyebutkan bahwa salah satu aspek yang dibutuhkan untuk meningkatkan kapabilitas ialah adanya kebebasan. Salah satu kebebasan yang dibutuhkan ialah kebebasan dan kesempatan untuk melakukan peningkatan kapabilitas misalnya dalam bentuk jaminan anggaran untuk peningkatan kapabilitas, maupun pemberian kesempatan untuk meningkatkan kompetensi.

4.2.2.5 Koordinasi

Faktor koordinasi sebagai penyebab Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum bisa mencapai level yang lebih tinggi terdiri dari.

- i) Kurangnya koordinasi dengan atasan
Kurangnya koordinasi dengan pimpinan daerah menyebabkan peningkatan kapabilitas di Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum mendapat perhatian khusus dari pimpinan daerah. Akibatnya, pimpinan daerah belum menganggap hal tersebut penting untuk dilaksanakan. Koordinasi yang perlu dilakukan ialah

terkait kebutuhan sumber daya yang diperlukan untuk menunjang peningkatan kapabilitas APIP di Kabupaten Ponorogo dan permasalahan - permasalahan yang ditemui dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

- ii) Kurangnya koordinasi dengan BPKP Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum melakukan koordinasi secara intensif dengan BPKP selaku pembina APIP terkait proses peningkatan kapabilitas yang sudah dilakukan dan kendala yang dihadapi ketika melakukan peningkatan kapabilitas. Menurut Edward III (1978),

4.2.3 Upaya yang harus dilakukan Inspektorat Kabupaten Ponorogo untuk meningkatkan kapabilitas

4.2.3.1 Peningkatan sumber daya manusia

Berdasarkan hasil wawancara Inspektorat Kabupaten Ponorogo harus melakukan upaya untuk membenahi SDM yang mencakup hal-hal berikut.

- i) Identifikasi kebutuhan dan peningkatan kuantitas SDM

Dalam rangka peningkatan kuantitas SDM, Inspektorat Kabupaten Ponorogo perlu melakukan identifikasi terhadap kebutuhan auditor yang dibutuhkan dalam melakukan pengawasan. Analisis kebutuhan auditor dan perhitungannya diatur dalam Keputusan Kepala BPKP Nomor KEP-971/K/SU/2005 tentang Pedoman Penyusunan Formasi Jabatan Fungsional Auditor di Lingkungan APIP.

Inspektorat Kabupaten Ponorogo dapat menyampaikan usulan kepada pimpinan daerah terkait hal tersebut agar pimpinan dapat mempertimbangkan pemenuhan SDM sesuai dengan analisis kebutuhan yang sudah dilakukan. Selain itu, Inspektorat Kabupaten Ponorogo juga harus berkoordinasi dengan BKD sebagai SKPD teknis yang terkait dengan hal tersebut.

- ii) Peningkatan kualitas SDM
Peningkatan atau pengembangan SDM dari segi kualitasnya menurut Simamora (2001) terdapat beberapa tahap yaitu

komunikasi merupakan salah satu faktor yang dibutuhkan dalam implementasi suatu kebijakan. Komunikasi berupa kemampuan aparat pelaksana untuk memahami dan menyampaikan semua aturan dan pelaksanaan pekerjaan kepada semua pihak yang terkait. Terkait hal tersebut, diperlukan kerjasama dan koordinasi terkait setiap langkah program peningkatan kapabilitas yang dilaksanakan dan pencapaian tujuan program.

tahap identifikasi kebutuhan pengembangan, pelaksanaan program pengembangan, dan monitoring program pengembangan. Berdasarkan literatur tersebut, langkah yang harus dilakukan oleh sebagai berikut:

- a) Tahap identifikasi kebutuhan peningkatan SDM
Peningkatan SDM dimulai dengan melakukan identifikasi kebutuhan masing-masing auditor, misalnya melalui *assessment* maupun evaluasi oleh atasan masing-masing.
- b) Tahap pelaksanaan peningkatan SDM
Langkah peningkatan kualitas SDM yang dapat dilakukan yaitu dengan mengikutsertakan auditor dalam berbagai diklat, sosialisasi, bimbingan teknis, workshop, dan kegiatan kompetensi lainnya. APIP dapat mengikutsertakan SDMnya untuk mengikuti berbagai diklat JFA, diklat substantif yang memberikan materi tentang kompetensi yang diperlukan untuk meningkatkan kapabilitas menuju level 2, dan juga diklat teknis peningkatan kapabilitas APIP. Melalui diklat peningkatan kapabilitas tersebut, APIP dapat memperoleh pembekalan terkait *grand design* peningkatan kapabilitas APIP, *self assesment dan self improvement* kapabilitas APIP pada masing-masing

elemen, monitoring kapabilitas APIP, serta sistem informasi kapabilitas APIP (BPKP, 2015). Materi tersebut diharapkan dapat membantu SDM dalam melakukan peningkatan kapabilitas. APIP juga dapat meningkatkan kualitas SDM dengan melakukan Pelatihan Kantor Sendiri (PKS) secara rutin.

- c) Tahap monitoring dan evaluasi program peningkatan SDM
 Pada tahap ini, setiap progres pelaksanaan program dimonitor efektivitasnya dan kemudian pada akhir program dievaluasi dampaknya

terhadap peningkatan kinerja auditor yang bersangkutan, dan juga dampaknya pada kinerja bisnis APIP.

Berdasarkan Permenpan RB Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit APIP penilaian kinerja auditor tersebut harus dilakukan minimal sekali dalam setahun.

Berdasarkan hal di atas, kompetensi dan diklat yang dibutuhkan oleh Inspektorat Kabupaten Ponorogo menuju level kapabilitas 2, di antaranya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.6 Kompetensi dan Diklat Yang Dibutuhkan Menuju Level 2

Elemen	Kompetensi yang dibutuhkan	Diklat yang dapat diikuti
Peran dan layanan	Mampu melakukan prosedur audit standar untuk menilai akurasi perhitungan (vouching, tracing, konfirmasi, cek fisik)	Audit ketaatan (<i>audit compliance</i>)
	Mampu menyusun rencana dan program kerja audit secara terstruktur	Penyusunan Program Kerja Audit
	Mampu menyusun KKA secara lengkap dan spesifik	Penyusunan Kertas Kerja Audit
	Mampu menyusun Laporan Hasil Audit dengan efektif	Analisis dan Penulisan Laporan Hasil Audit
	Mampu memberikan keyakinan memadai bahwa area/proses/system yang diaudit sudah sesuai dengan ketentuan pelaksanaannya	<i>Peer review</i>
Pengelolaan SDM	Mampu mengidentifikasi kompetensi yang dibutuhkan untuk mendukung kegiatan pengawasan	Peningkatan kompetensi Analisis kepegawaian
	Mampu memastikan dan memenuhi kebutuhan diklat setiap auditor	Perencanaan dan evaluasi diklat
	Memiliki sertifikasi di bidang pengawasan intern	Diklat pembentukan JFA
Praktik professional	Mampu mengidentifikasi auditi yang dapat dijadikan sebagai sasaran audit dan mengidentifikasi data/dokumen yang diperlukan dalam audit	Audit Berbasis Risiko
	Mampu mengidentifikasi area dan topik yang dipertimbangkan untuk menjadi prioritas kegiatan	Penilaian Risiko
	Mampu menyusun kebijakan untuk mendukung kegiatan pengawasan intern	Penyusunan Modul/SOP
Akuntabilitas dan manajemen kinerja	Mampu memastikan bahwa rencana yang disusun sudah mempertimbangkan segala hal yang dibutuhkan untuk mewujudkan kegiatan yang efektif	Perencanaan pengawasan
	Mampu memastikan anggaran yang disusun realistis, akurat, dan dapat digunakan untuk menjalankan rencana yang sudah disusun	Manajemen pengawasan
Budaya dan hubungan organisasi	Mampu menerapkan sistem informasi berbasis teknologi untuk mendukung kegiatan pengawasan	Manajemen pengawasan (<i>Full e-learning</i>)
Struktur tata kelola	Mampu menyusun kebijakan dan prosedur formal terkait kewenangan APIP untuk mendukung kegiatan pengawasan	Penyusunan Modul/SOP

Sumber: data diolah sendiri

iii) Peningkatan kesadaran SDM

Upaya peningkatan kesadaran SDM yang harus dilakukan meliputi peningkatan motivasi dan perubahan *mindset* SDM terkait perlu dilakukannya peningkatan kapabilitas APIP.

Sen (1990) menyatakan bahwa peningkatan kapabilitas akan dapat tercapai apabila salah satu aspeknya terpenuhi yaitu adanya dorongan dari diri sendiri. Dorongan diri tersebut diawali dengan adanya kesadaran atas diri individu terkait perannya dalam peningkatan kapabilitas. Peningkatan kapabilitas di Inspektorat Kabupaten Ponorogo tidak akan terwujud tanpa ada dorongan dan keinginan dari masing-masing individu di dalamnya untuk meningkatkan kapabilitas.

Hal yang senada juga diungkapkan oleh Robeyns (2005) bahwa dalam pencapaian suatu tujuan ditentukan oleh adanya suatu pilihan. Pilihan tersebut dipengaruhi oleh faktor sosial dan faktor individu berupa *personal history* dan *personal psychology*. Keberadaan faktor individu yang disampaikan Robeyns tersebut sesuai dengan indikator Solso (1998) bahwa kesadaran diri dari proses fisik mempunyai hubungan timbal balik dengan kehidupan mental yang terkait dengan tujuan hidup, emosi, dan proses kognitif yang mengikutinya.

Dalam meningkatkan kesadaran SDM, Inspektorat Kabupaten Ponorogo dapat menyelenggarakan diklat peningkatan kapabilitas APIP untuk memberikan pemahaman dan motivasi bagi seluruh jajaran mulai dari pimpinan APIP, auditor, pejabat struktural dan seluruh staf di lingkungan APIP.

Salah satu tujuan penyelenggaraan diklat ini menurut BPKP (2015) ialah menanamkan urgensi peningkatan kapabilitas APIP. Selain itu, kesadaran SDM juga dapat dibangun dengan sering melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas masing-masing individu di

lingkungan APIP misalnya oleh atasan masing-masing

4.2.3.2 Peningkatan koordinasi

Peningkatan koordinasi yang harus dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Ponorogo diuraikan sebagai berikut.

i) Koordinasi dengan pimpinan daerah

Menurut Abdullah (1988) pihak yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan adalah pejabat yang mempunyai kekuasaan personil. Pejabat yang mempunyai kekuasaan personil yaitu pejabat yang melakukan rekrutmen dan seleksi, penugasan, kenaikan pangkat, sampai pemecatan dan pejabat yang dapat melakukan kontrol anggaran belanja pada unit-unit yang ada, memiliki kewenangan untuk menanggapi pencapaian kebijakan yang memuaskan atau tidak memuaskan, dan memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi perilaku bawahan (Winarno, 2007).

Berdasarkan hal di atas, pejabat yang dianggap mempunyai kekuasaan personil ialah Bupati dan Sekretaris Daerah. Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten Kota dan Sekretaris Daerah selaku Ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan Ketua Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat).

Koordinasi yang harus dilakukan Inspektorat Kabupaten Ponorogo dengan pimpinan daerah yaitu terkait dengan pemenuhan sumber daya baik anggaran maupun SDM untuk peningkatan kapabilitas, penegasan kewenangan dan pelaksanaan tugas fungsi Inspektorat yang sudah dijamin dalam IAC. Selain itu koordinasi juga harus dilakukan untuk membahas khusus mengenai peningkatan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo. Koordinasi dengan pimpinan daerah ini diharapkan dapat membangun komitmen yang lebih bagus dari pimpinan daerah di Kabupaten Ponorogo.

ii) Koordinasi dengan unit kerja lain pada pemerintah daerah

Salah satu SKPD yang berperan dalam peningkatan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo ialah Badan Kepegawaian Daerah (BKD). BKD merupakan SKPD yang secara teknis menangani rekrutmen dan penempatan SDM di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ponorogo. Dengan melakukan koordinasi secara intensif diharapkan masalah keterbatasan SDM bisa diselesaikan.

Selain berkoordinasi dengan BKD, APIP juga harus melakukan koordinasi rutin dengan auditi. Tujuannya adalah untuk mengkomunikasikan kewenangan APIP yang tercantum dalam IAC dan mengkomunikasikan pentingnya APIP sebagai salah satu organisasi yang melakukan pengawasan intern di daerah. Auditi sebagai mitra kerja dan penerima layanan APIP merupakan salah satu pihak penentu kapabilitas APIP.

Hal tersebut juga disampaikan oleh BPKP (2015) bahwa pihak yang menjadi mitra kerja dan pengguna jasa APIP merupakan pihak eksternal yang berperan dalam memberikan informasi untuk pengujian faktor input, proses dan sistem, output dan outcome pelaksanaan peran APIP dalam penjaminan kualitas peningkatan kapabilitas APIP.

iii) Koordinasi dengan BPKP

Koordinasi yang perlu dilakukan mencakup koordinasi dalam hal peningkatan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo misalnya terkait pelaksanaan *assessment* dan validasi, dan permasalahan yang ditemui dalam proses peningkatan kapabilitas.

BPKP mempunyai tugas melakukan kegiatan penjaminan kualitas atas peningkatan kapabilitas APIP sesuai dengan Peraturan Kepala BPKP Nomor 16 Tahun 2015. BPKP juga memfasilitasi APIP yang memerlukan asistensi maupun pendampingan terhadap peningkatan kapabilitas yang dilakukan.

iv) Koordinasi tim peningkatan kapabilitas APIP

Inspektorat Kabupaten Ponorogo perlu melakukan optimalisasi Tim Peningkatan Kapabilitas APIP yang sudah dibentuk melalui peningkatan koordinasi. baik antar anggota tim untuk mengkomunikasikan langkah peningkatan kapabilitas APIP dan koordinasi tim dengan seluruh auditor di lingkungan APIP untuk mengkomunikasikan langkah peningkatan kapabilitas yang terkait dengan pelaksanaan tugas auditor.

4.2.3.3 Perbaikan proses bisnis Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

Beberapa langkah perbaikan yang harus dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Ponorogo terkait dengan proses bisnisnya meliputi.

i) Perencanaan audit berbasis resiko dan prioritas manajemen

Kewajiban APIP untuk melakukan perencanaan pengawasan berbasis risiko diatur dalam Permenpan Nomor PER/05/M.PAN/-03/2008 tentang Standar Audit APIP yaitu pada Standar Audit (SA) Nomor 1110 dan SA Nomor 1120. SA Nomor 1110 mengatur bahwa APIP harus menyusun rencana pengawasan tahunan dengan prioritas pada kegiatan yang mempunyai risiko terbesar dan selaras dengan tujuan organisasi. Rencana pengawasan tersebut berisi rencana kegiatan audit dalam tahun yang bersangkutan serta memuat sumber daya yang diperlukan. Penentuan prioritas kegiatan audit harus didasarkan pada evaluasi risiko yang dilakukan oleh APIP terhadap auditi. APIP harus menyusun peta auditi yang didasarkan pada unsur-unsur risiko yang dipertimbangkan untuk setiap auditi.

Selanjutnya, SA 1120 mewajibkan APIP untuk mengkomunikasikan rencana pengawasan tahunan kepada pimpinan organisasi dan unit-unit terkait. Rencana pengawasan tahunan yang telah disahkan oleh pimpinan APIP didistribusikan kepada pimpinan organisasi dan masing-masing unit yang melaksanakan fungsi audit serta unit yang melaksanakan fungsi tata usaha.

ii) Pemenuhan infrastruktur dan dokumen pengawasan

Pemenuhan infrastruktur merupakan langkah penting dalam peningkatan kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo karena infrastruktur merupakan output yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan pemenuhan KPA-KPA.

Insfratruktur yang harus dipenuhi untuk naik ke level 2 menurut Peraturan Kepala BPKP Nomor 6 tahun 2015 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP, antara lain sebagai berikut.

- a) SOP penyusunan PKPT, yang memuat tahapan penentuan risiko dan menggambarkan koordinasi dengan pihak lain dalam organisasi sebagai pemangku kepentingan.
- b) SOP kegiatan pemeriksaan, harus memuat tahapan sejak perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan.
- c) SOP penyusunan peta kompetensi dan SOP *up dating* peta kompetensi tersebut.
- d) Panduan, petunjuk atau SOP pelatihan, baik diklat, PKS, dan workshop, memuat tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pelaporannya.
- e) PKPT, minimal memuat auditan, sasaran, tujuan, ruang lingkup audit (audit ketaatan), personil/SDM, anggaran, rencana masuk pemeriksaan (RMP), rencana penerbitan laporan (RPL) dan peralatan yang diperlukan
- f) Peta auditi (*audit universe*), memuat unit/program yang dapat diawasi, faktor risiko seperti besar anggaran, komitmen/kompetensi, SDM, temuan BPK, dan pengaduan masyarakat.
- g) Peta kompetensi, memuat nama pegawai, jabatan, pendidikan, dan diklat/pelatihan yang sudah pernah diikuti.
- h) Uraian jabatan yang disusun berdasarkan analisis jabatan dan ketentuan pemberlakukannya.
- i) Klasifikasi pemberian tunjangan dikaitkan dengan prestasi kerja untuk setiap posisi jabatan di unit APIP.

j) Rencana diklat dan pelatihan untuk masing-masing auditor.

k) Laporan pemantauan atau realisasi keikutsertaan diklat yang merupakan dokumen pemantauan kompetensi tiap individu.

l) Kebijakan rekrutmen dan penempatan pegawai

m)Nota dinas, SE, atau kebijakan pelaksanaan reuiu intern APIP

n) Peraturan atau kebijakan pemberlakukan telaah sejawat APIP mengacu ke Permenpan Nomor 28 Tahun 2012 dan pemberlakuan kendali mutu audit APIP mengacu ke Permenpan Nomor 19 Tahun 2009

o) Nota dinas/instruksi untuk melakukan reuiu secara periodik terhadap kecukupan/ketepatan anggaran operasional

iii) Penyempurnaan langkah pemeriksaan sesuai dengan standar

Selain memenuhi infrastruktur, Inspektorat Kabupaten Ponorogo juga harus memastikan bahwa auditor telah melakukan langkah pemeriksaan dan kegiatan pengawasan sesuai dengan standar.

Prosedur dan tahap yang harus diperbaiki dalam melakukan pemeriksaan sesuai dengan Permenpan Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit meliputi.

a) Penyusunan rencana dan PKA tingkat tim pada setiap penugasan, PKA menjabarkan secara rinci pengidentifikasian kriteria yang relevan, sasaran, ruang lingkup, metodologi pengawasan, dan pengembangan rencana audit.

b) Sebelum melaksanakan audit, tim audit perlu melakukan koordinasi dengan pihak auditi dan membuat notulensi kesepakatan antara tim audit dan auditi.

c) Penyempurnaan format laporan hasil audit, di dalamnya terdapat paragraf yang menyatakan bahwa kegiatan pengawasan telah dilaksanakan sesuai dengan standar audit dan terdapat paragraf simpulan yang menyatakan

bahwa kegiatan, program, fungsi, atau unit kerja yang diawasi secara umum telah sesuai dengan kriterianya (peraturan yang berlaku).

- d) Temuan audit harus dikembangkan berdasarkan unsur-unsurnya dan rekomendasi yang diberikan (kondisi, kriteria, sebab, akibat), temuan dibahas dan disetujui oleh pengendali teknis, dikomunikasikan dengan pimpinan auditi, dan hasil pengkomunikasiannya didokumentasikan.
- e) Anggota tim, ketua tim serta pengendali teknis harus membuat KKA untuk mendukung temuan dan kesimpulan hasil audit. KKA harus ditelaah secara berjenjang dan KKA harus menggambarkan penerapan prosedur pengawasan spesifik, pengevaluasian atas informasi yang diperoleh, pembuatan simpulan, dan pengembangan rekomendasi.

4.2.3.4 Penyempurnaan tahap peningkatan kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

BPKP sudah melakukan *assessment* terhadap Inspektorat Kabupaten Ponorogo pada tahun 2010 dan hasil *assessment* tersebut berupa penetapan level kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo yaitu level 1. *Assessment* tersebut merupakan *initial assessment* yang digunakan sebagai *baseline* untuk memulai proses peningkatan kapabilitas APIP. Tahapan selanjutnya yang harus dilakukan Inspektorat Kabupaten Ponorogo yaitu meliputi *self improvement*, *measurement (re-self assessment)*, *self monitoring*, dan *self reporting*.

Berdasarkan hasil penilaian yang dilakukan terhadap kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo saat ini, sudah diketahui area mana yang memerlukan perbaikan (AOI). Berdasarkan AOI tersebut, Inspektorat Kabupaten Ponorogo melakukan langkah-langkah perbaikan dan peningkatan yang dimulai dari penyusunan rencana tindak (*action plan*).

Rencana tindak ini memuat rincian indikator yang belum dapat dipenuhi,

langkah perbaikannya, target waktu penyelesaiannya, outputnya, dan staf yang bertanggungjawab terhadap pemenuhan untuk masing-masing indikator tersebut. Pimpinan APIP harus terus-menerus melakukan monitoring dan pemantauan terhadap perkembangan pelaksanaan rencana tindak tersebut.

Setelah pemenuhan KPA dianggap selesai, Inspektorat Kabupaten Ponorogo dapat melakukan *re-self assessment* untuk menilai kembali apakah KPA pada level yang dituju benar-benar telah dipenuhi. Jika dianggap sudah terpenuhi, maka dilaksanakan *self reporting* yang disampaikan kepada BPKP. BPKP kemudian melakukan penjaminan kualitas atas hasil peningkatan kapabilitas mandiri yang sudah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Ponorogo.

BPKP kemudian memberikan simpulan hasil validasi berupa penetapan level jika semua KPA dianggap sudah terpenuhi atau pemberian saran perbaikan apabila ada KPA yang dianggap belum sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Saran perbaikan tersebut berupa AOI yang harus dibuatkan rencana tindaknya kembali, dan begitu seterusnya. Rangkaian proses peningkatan kapabilitas tersebut akan terus berlanjut sampai dipenuhi level kapabilitas yang dituju oleh Inspektorat Kabupaten Ponorogo.

4.2.3.5 Benchmarking

Menurut Kumar, et al (2006) *benchmarking* merupakan proses identifikasi, pemahaman, dan mengadaptasi praktek yang terbaik dari organisasi lain untuk membantu organisasi dalam meningkatkan kinerjanya. Kegiatan tersebut bertujuan untuk menemukan praktek terbaik dan kinerja tinggi dan kemudian diterapkan pada organisasi yang melakukan *benchmarking*.

Benchmarking sebagai salah satu strategi yang dapat dipilih untuk meningkatkan kapabilitasnya, karena dengan langkah tersebut Inspektorat Kabupaten Ponorogo dapat memperoleh gambaran mengenai *best practice* proses peningkatan kapabilitas Inspektorat yang

memiliki level kapabilitas lebih tinggi. Manfaat yang dapat diperoleh dari *benchmarking* menurut Omachonu dan Ross (1994) yaitu.

- i) Perubahan budaya, memungkinkan organisasi untuk menetapkan target baru yang realistis dan dapat meyakinkan setiap orang dalam organisasi akan kredibilitas target tersebut.
- ii) Perubahan kinerja, membantu untuk mengetahui kesenjangan (*gap-gap*) tertentu dan menentukan area yang harus diperbaiki
- iii) Peningkatan SDM, membantu staf untuk menyadari adanya gap antara yang mereka kerjakan dengan yang dikerjakan oleh staf di organisasi yang dipilih.

4 Simpulan dan Saran

4.2 Simpulan

- i) Kondisi kapabilitas Inspektorat Kabupaten Ponorogo menunjukkan bahwa Inspektorat tersebut belum memenuhi 58 indikator yang dipersyaratkan untuk naik ke level 2. Hal tersebut didukung oleh hasil penilaian menggunakan formulir validasi yang menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Ponorogo baru memenuhi 20 indikator (34,5%), memenuhi sebagian 25 indikator (43,1%), dan belum memenuhi 13 indikator (22,4%). %. Elemen yang nilai pemenuhan paling tinggi, yaitu elemen akuntabilitas dan manajemen kinerja (70%). Sedangkan elemen yang pemenuhannya paling rendah yaitu elemen pengelolaan SDM (37,5%).
- ii) Faktor yang diidentifikasi sebagai faktor yang menyebabkan Inspektorat Kabupaten Ponorogo belum bisa mencapai level yang lebih tinggi yaitu kurangnya komitmen kepala daerah, kurangnya komitmen pimpinan APIP, SDM, kurang optimalnya kerja tim peningkatan kapabilitas APIP, dan kurangnya koordinasi.
- iii) Upaya yang harus dilakukan Inspektorat Kabupaten Ponorogo untuk meningkatkan level kapabilitasnya yaitu melakukan peningkatan koordinasi, peningkatan SDM,

penyempurnaan tahap peningkatan kapabilitas APIP, perbaikan proses bisnis APIP, dan *benchmarking*.

5.2 Saran

- i) Tim peningkatan kapabilitas APIP di Inspektorat Kabupaten Ponorogo segera menyusun rencana tindak (*action plan*) berdasarkan AOI yang sudah teridentifikasi dari hasil penilaian.
- ii) Tim peningkatan kapabilitas APIP mengkomunikasikan peningkatan kapabilitas kepada seluruh staf baik auditor maupun pejabat struktural di lingkungan Inspektorat Kabupaten Ponorogo.
- iii) Pimpinan APIP menyusun pedoman/kebijakan/SOP terkait peningkatan kapabilitas untuk mendukung pelaksanaan peningkatan kapabilitas.
- iv) Pimpinan APIP secara berkala melakukan monitoring atas peningkatan kapabilitas mandiri yang dilakukan mulai dari pemantauan pemenuhan KPA pada rencana tindak.
- v) Pimpinan APIP harus menyampaikan laporan peningkatan kapabilitas APIP kepada pimpinan daerah dengan tembusan kepada Perwakilan BPKP atau Kedeputian BPKP Pusat yang menjadi mitra kerjanya secara berkala

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, M.S. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan [BPKP], 2015. Peraturan Kepala BPKP Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP. 2 November.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan [BPKP], 2016. "Penguatan Peran APIP Dalam Pembangunan Nasional." Berita Seputar BPKP dan Pengawasan, 23 Agustus. Diakses pada 3 Oktober 2016, <http://www.bpkp.go.id>.
- Creswell, J.W., 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*. Fourth Edition. California: Sage Publication.
- Edward III, G.C., 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C: Congressional Quarterly Press.
- Gansberghe, C.N.V, 2005. "Internal Auditing In The Sector Public." *Internal Auditor*. Vol. 6 No. 4, Pp 69-73.
- Gibbs, G.R., 2007. *Analyzing Qualitative Data*. In U.Flick (Ed). London: Sage.
- Hase, S., 2000. "Measuring organisational capability: beyond competence", Proceedings of Future research" *Research futures: Australian Vocational Education and Training Research Association (A VETRA)*.
- Kumar, A., Antony, J. and Dhakar, T.S., 2006. "Integrating Quality Function Deployment and Benchmarking to Achieve Greater Profitability". *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 13 No. 3, pp. 290-310.
- Mihret, D.G & Yismaw, A.W, 2007. "Internal Audit Effectiveness: An Ethiopian Public Sector Case Study." *Managerial Auditing Journal*, Vol.22 (5), Pp. 470-484.
- Omachonu, V.K. & Ross, J.R., 1994. *Principles of Total Quality:Third Edition*. Delray Beach: St. Lucie Press
- Patton, M.Q, 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. USA: Sage Publication.
- Republik Indonesia, 2009. Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara Nomor 19 tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit APIP. 1 Desember.
- Republik Indonesia, 2015. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. 8 Januari.
- Robbins, S.P, 2008. *Perilaku Organisasi*. Buku 1. Jakarta: Salemba Empat.

- Robeyns, I, 2005. "The Capability Approach: A Theoretical Survey," *Journal of Human Development*, Vol. 6 No. 1, Pp. 3-7.
- Sarita, J dan Agustia, D. 2009. *Pengaruh Gaya Kepemimpinan Situasional, Motivasi Kerja Locus Of Control Terhadap Kepuasan Kerja dan Prestasi Kerja Auditor*. Simposium Nasional Akuntansi XII Padang 2009.
- Sawyer, L.B. 1995, "An Internal Audit Philosophy", *Internal Auditor*, August, Pp.46-55.
- Sen, A, 1980. *Equality of what?*. Salt Lake City: University of Utah Press.
- Sen, A, 1999. "Development as Freedom." *The Quarterly Journal Of Austrian Economics*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2000).
- Simamora, H. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: STIE YKPN
- Solso, R.L., 1998. *Cognitive Psychology*, 5th edition. Boston: Allyn and Bacon.
- Spira, L. F. dan Page, M. 2003. "Risk Management: The Reinvention of Internal Control and The Changing Role of Internal Audit." *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 16 No. 4, Pp. 640 - 661.
- Sugiyono, 2013. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- The Institute of Internal Auditor Research Foundation [IIARF]*, 2009. *Internal Audit Capability Model (IACM) for the Sector Public*. Florida: Altamonte Springs.
- Tugiman, H., 1996. *Pengenalan Internal Audit*. Yogyakarta: Kanisius.
- Ulfatin, N., 2013. *Metode Penelitian Kualitatif di Bidang Pendidikan: Teori dan Aplikasinya*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Wijihastuti, R., 2015."Implementasi Kebijakan Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) pada Pemerintah Daerah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta." *Tesis Magister Studi Kebijakan*. Universitas Gadjah Mada.
- Winarno, B, 2007. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.