

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perwujudan pemerintahan yang baik, bersih, transparan, dan akuntabel membutuhkan fungsi pengendalian dan pengawasan pada pelaksanaan kebijakan. Kecurangan (*fraud*) dalam pengelolaan anggaran dan pelaksanaan kebijakan menjadi tantangan serius yang dapat mengancam pencapaian tujuan bernegara, yakni menciptakan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Dalam menghadapi tantangan tersebut, diterapkan model adaptif pengawasan yang disebut *Three Lines Model*. Model ini merupakan model pengawasan internal yang mengarah kepada tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Prabowo, 2022).

Prinsip *Three Lines Model* adalah kerangka kerja yang diterapkan dalam manajemen risiko, yang membagi tanggung jawab antara 3 (tiga) garis pertahanan yang berbeda dalam organisasi. Garis pertahanan pertama yakni manajemen operasional yang melaksanakan aktivitas operasional organisasi sesuai dengan kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan dan bertanggung jawab dalam mengelola risiko harian. Garis pertahanan kedua adalah fungsi pengawasan risiko

dan kepatuhan yang memastikan penerapan pengendalian risiko pada organisasi. Garis pertahanan ketiga adalah audit internal, yang memiliki peran utama dalam memberikan penilaian independen terhadap efektivitas sistem pengendalian dan manajemen risiko. Garis pertahanan ketiga dijalankan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), yang bertanggung jawab memberikan keyakinan memadai bahwa organisasi telah melaksanakan kebijakan dengan baik guna mencapai tujuannya.

Peran APIP dalam melakukan pengawasan, mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam menjalankan pengawasannya, APIP juga berperan dalam pencegahan terjadinya penyimpangan (*fraud*). Pengendalian internal yang efisien akan membawa tingkat keberhasilan yang baik dalam mencegah terjadinya *fraud* (Rahmarta, dkk., 2024). Tata kelola pemerintahan yang baik akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada kinerja organisasi. Keberadaan APIP menjadi sangat penting dalam organisasi pemerintahan. Dewasa ini kebutuhan akan pelaksanaan audit internal pada organisasi pemerintahan semakin meningkat. Namun fakta di lapangan menunjukkan masih terdapat kendala dalam implementasi penguatan peran APIP (Berita KPK, 2024). Marlaini (2018) menjelaskan bahwa peran APIP yang efektif masih terkendala oleh beberapa hal diantaranya, kompetensi sumber daya manusia auditor yang terbatas, jumlah anggaran yang relatif kecil, lemahnya independensi lembaga APIP, objektivitas auditor yang masih kurang, dan komitmen dari *stakeholder* yang masih kurang.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) mengamanatkan implementasi peran APIP yang efektif dengan memberikan keyakinan atas ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam mencapai tujuan organisasi. Namun demikian, peran APIP saat ini tidak hanya sebatas sebagai “*watchdog*” yang kemudian memberi sanksi ketika terjadi *fraud*. Peran APIP sebagai *watchdog* mulai ditinggalkan dan beralih ke *quality assurance*, dimana APIP harus menjalankan fungsinya sebagai *early warning system* sehingga permasalahan ataupun penyimpangan dapat terdeteksi sedini mungkin (Kurniawati, 2015).

Kondisi APIP pada setiap instansi pemerintahan berbeda-beda sesuai dengan karakteristik tugas dan fungsi masing-masing instansi dan kekuatan sumber daya yang dimiliki baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Hal tersebut mengakibatkan keberagaman level kapabilitas APIP pada tiap instansi pemerintahan di Indonesia. Kapabilitas APIP menggambarkan kemampuan APIP untuk melaksanakan aktivitas pengawasan yang berkualitas secara efektif.

Penilaian kapabilitas APIP instansi pemerintah di Indonesia mengacu pada *Internal Audit Capability Model* (IACM) yang dikembangkan oleh The Institute of Internal Auditor (IIA). IACM yaitu suatu kerangka kerja yang digunakan untuk mengidentifikasi aspek-aspek dalam pelaksanaan pengawasan intern secara efektif pada organisasi sektor publik dalam memenuhi persyaratan tata kelola organisasi ke arah profesional. Terdapat 5 (lima) tingkatan kapabilitas APIP, yakni Level 1 (*initial*), Level 2 (*infrastructure*), Level 3 (*integrated*), Level 4 (*managed*), dan Level 5 (*optimizing*). Pada setiap tingkatan kapabilitas APIP terdapat 6 proses

elemen audit yang harus dipenuhi, yakni peran dan layanan APIP, pengelolaan Sumber Daya Manusia (SDM), praktik profesional, akuntabilitas dan manajemen kinerja, budaya dan hubungan organisasi dan struktur tata kelola. Berdasarkan Laporan Kinerja Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Triwulan I Tahun 2024, ringkasan kinerja kapabilitas APIP pada Instansi Pemerintah di Indonesia dijelaskan melalui Tabel 1.1:

Tabel 1. 1 Ringkasan Kinerja Kapabilitas APIP

| Mitra Kerja   | Jumlah APIP | Jumlah APIP K/L dengan Kapabilitas |            |            |
|---------------|-------------|------------------------------------|------------|------------|
|               |             | ≤Lv-1                              | Lv-2       | ≥Lv-3      |
| K/L           | 81          | 2                                  | 18         | 61         |
| Pemprov       | 38          | 3                                  | 3          | 32         |
| Pemkab/Kota   | 508         | 27                                 | 118        | 363        |
| <b>Jumlah</b> | <b>627</b>  | <b>32</b>                          | <b>139</b> | <b>456</b> |

Sumber: Laporan Kinerja BPKP Triwulan I 2024

Saat ini baru terdapat 3 (tiga) instansi yang mencapai kapabilitas APIP Level 4, yakni BPKP, Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan dan Inspektorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Pada kapabilitas APIP Level 4, unit audit internal telah mengintegrasikan semua informasi organisasi dari seluruh organisasi untuk memperbaiki tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian intern.

Belum banyak penelitian mengenai pemenuhan kapabilitas APIP Level 4 berdasarkan pada peraturan BPKP yang terbaru, yakni Peraturan Kepala BPKP Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penilaian Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada K/L/D. Penelitian mengenai pemenuhan kapabilitas APIP Level 4 berdasarkan peraturan BPKP Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penilaian Kapabilitas

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada K/L/D, baru dilakukan oleh Airlangga & Rossieta (2023) pada Inspektorat Jenderal Kementerian X dengan hasil bahwa evaluasi dan tindak lanjut yang setidaknya 3 tahun berturut-turut sebagai salah satu fokus pada kapabilitas APIP Level 4 masih belum optimal dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian X. Sella (2018) juga meneliti peningkatan kapabilitas APIP menggunakan IACM pada Inspektorat Kabupaten Sidoarjo, dengan fokus pada upaya dan hambatan dalam meningkatkan kapabilitas APIP, namun berdasarkan Peraturan Kepala BPKP Nomor 16 Tahun 2015 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah. Peraturan Kepala BPKP Nomor 16 Tahun 2015 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP telah dicabut dengan Peraturan Kepala BPKP Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penilaian Kapabilitas APIP pada K/L/D, dimana pada peraturan yang terbaru lebih berfokus pada pelaksanaan kegiatan pengawasan oleh APIP dengan berbasis risiko. Berbeda dengan 2 penelitian sebelumnya, Sumanti (2020) melakukan penelitian dengan objek penelitian BPKP sebagai lembaga pembina APIP yang berperan dalam peningkatan kapabilitas APIP, hasilnya menunjukkan bahwa diperlukan model sinergi antara BPKP, Kepala Daerah, dan APIP itu sendiri untuk dapat meningkatkan kapabilitas APIP di daerah.

Penelitian ini akan menggunakan Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai objek penelitian. Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri merupakan 1 dari 32 unit audit internal pada pemerintah provinsi dengan kapabilitas APIP Level 3. Hasil penilaian mandiri yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta pada Semester I 2024 telah menunjukkan kapabilitas APIP

Level 4, namun hasil evaluasi dan penetapan kapabilitas APIP oleh BPKP masih menunjukkan level 3. Penelitian dimulai dengan mengidentifikasi pengaruh perubahan peraturan BPKP terhadap penilaian kapabilitas APIP. Kemudian, berdasarkan kondisi APIP di Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta, akan dilakukan analisis penyebab perbedaan penilaian kapabilitas APIP, serta upaya dan hambatan yang dihadapi dalam meningkatkan kapabilitas APIP, yakni mencapai kapabilitas APIP Level 4. Dengan demikian dapat disimpulkan faktor-faktor yang memengaruhi perbedaan hasil penilaian kapabilitas APIP antara penilaian mandiri dengan evaluasi BPKP. Hasil penelitian akan memberikan kontribusi bagi APIP Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta berupa hasil evaluasi yang dapat dijadikan saran serta masukan dalam meningkatkan kapabilitas APIP. Penelitian ini juga berkontribusi bagi APIP K/L/D lain sebagai bahan *benchmarking* dalam meningkatkan kapabilitas APIP sesuai dengan Peraturan Kepala BPKP Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penilaian Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada Kementerian//Lembaga/Pemerintah Daerah.

## **1.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang tersebut, masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah perubahan Peraturan Kepala BPKP tentang Penilaian Kapabilitas APIP memengaruhi penilaian mandiri serta evaluasi kapabilitas APIP pada Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta?

- b. Mengapa terjadi perbedaan penilaian kapabilitas APIP berdasarkan penilaian mandiri dengan hasil evaluasi BPKP pada Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta?
- c. Bagaimana upaya yang dikembangkan serta hambatan yang dihadapi Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta dalam meningkatkan kapabilitas APIP?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menjelaskan pengaruh perubahan Peraturan Kepala BPKP tentang Penilaian Kapabilitas APIP terhadap penilaian mandiri serta evaluasi kapabilitas APIP oleh BPKP.
- b. Menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi perbedaan penilaian kapabilitas APIP berdasarkan penilaian mandiri dengan hasil evaluasi BPKP pada Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c. Menjelaskan upaya dan hambatan yang dihadapi dalam peningkatan kapabilitas APIP yang dikembangkan oleh Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **1.4 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta dengan topik penelitian yang berkaitan dengan kapabilitas APIP. Kapabilitas APIP telah diatur dalam Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penilaian Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Pembahasan penelitian ini berkaitan dengan pengaruh perubahan peraturan BPKP terhadap penilaian

kapabilitas APIP, penyebab perbedaan penilaian kapabilitas APIP berdasarkan penilaian mandiri dengan evaluasi BPKP serta upaya peningkatan kapabilitas APIP dan hambatan yang dihadapi dalam upaya peningkatan kapabilitas APIP di Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh peneliti, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dalam pendidikan baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

#### **a. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis hasil dari penelitian ini memberikan penjelasan mengenai perbedaan Perka BPKP yang mengatur tentang Penilaian Kapabilitas APIP, penyebab perbedaan penilaian kapabilitas APIP berdasarkan penilaian mandiri dengan evaluasi BPKP, serta upaya dan hambatan yang dihadapi dalam upaya peningkatan kapabilitas APIP.

#### **b. Manfaat Praktis**

Secara praktis penelitian ini dijadikan bahan evaluasi bagi pejabat berwenang di BPKP dalam hal penyempurnaan penyusunan peraturan. Penelitian ini juga dijadikan bahan evaluasi bagi Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta untuk penyusunan strategi pemenuhan kapabilitas APIP pada level berikutnya (level 4).

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Rancangan sistematika penulisan laporan penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bagian ini menguraikan latar belakang, masalah penelitian, tujuan penelitian, ruang lingkup penelitian, dan manfaat penelitian. Latar belakang memuat informasi terkait kondisi serta urgensi peningkatan kapabilitas Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Pertanyaan penelitian (*research question*) diuraikan menjadi masalah penelitian untuk merumuskan tujuan dari penelitian. Bagian pendahuluan ditutup dengan manfaat penelitian yang diharapkan oleh peneliti.

## BAB II LANDASAN TEORI

Bagian ini menguraikan hasil revidi (studi literatur) yang relevan terhadap topik seputar peningkatan kapabilitas Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) menggunakan *Internal Audit-Capability Model* (IACM).

## BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bagian ini peneliti menjelaskan tata cara penelitian yang peneliti gunakan. Tata cara penelitian tersebut diantaranya pemilihan sumber data, teknik pengumpulan data, dan proses analisis data terhadap data yang telah dikumpulkan.

## Bab IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini peneliti menyajikan hasil penelitian yang telah dilakukan. Uraian berisikan fakta dari data yang diperoleh di lapangan, hasil analisis pengolahan data, serta hasil perbandingan dengan landasan teori yang telah ada sebelumnya.

## BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bagian ini peneliti menyampaikan kesimpulan dari pembahasan yang telah disajikan pada bab sebelumnya. Pada bagian ini peneliti juga menyampaikan keterbatasan penelitian yang dialami oleh peneliti, serta saran yang ditujukan kepada pembuat kebijakan