

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENINGKATAN KAPABILITAS APARAT PENGAWASAN INTERNAL PEMERINTAH PADA INSPEKTORAT JENDERAL DAN PERBENDAHARAAN TNI ANGKATAN LAUT

Disusun Oleh:

NAMA : AGUS PRIYATNA
NPM : 1864007002
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR

Diajukan untuk memenuhi sebagai syarat guna memperoleh gelar
Magister Terapan Administrasi Publik



**PROGRAM MAGISTER TERAPAN ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

2020

PROGRAM MAGISTER TERAPAN
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

NAMA : AGUS PRIYATNA
NPM : 1864007002
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR
JUDUL TESIS : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENINGKATAN
KAPABILITAS APARAT PENGAWASAN INTERN
PEMERINTAH PADA INSPEKTORAT JENEDERAL
DAN PERBENDAHARAAN TNI ANGKATAN LAUT

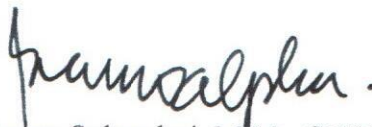
Diterima dan disetujui untuk dipertahankan

Pembimbing Tesis I



(Yogi Suwarno, M.A., Ph.D.)

Pembimbing Tesis II



(Dr. Benny Sukandari, M.M., CHRMP)

PROGRAM MAGISTER TERAPAN
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN

LEMBAR PENGESAHAN

NAMA : AGUS PRIYATNA
NPM : 1864007002
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR
JUDUL TESIS : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENINGKATAN
KAPABILITAS APARAT PENGAWASAN INTERN
PEMERINTAH PADA INSPEKTORAT JENEDERAL
DAN PERBENDAHARAAN TNI ANGKATAN LAUT

Telah mempertahankan Tesis di hadapan Panitia Penguji Tesis
Program Magister Terapan Administrasi Pembangunan Negara,
Politeknik STIA LAN, pada:

Hari : Selasa
Tanggal : 28 Januari 2020
Pukul : 13.30 – 14.30

TELAH DINYATAKAN LULUS

TIM PENGUJI TESIS:

Ketua Sidang : Dr. Asropi, M.Si
Sekretaris : Dr. Bambang Giyanto, M.Pd
Anggota : Dr. Ridwan Rajab, M.Si
Pembimbing Tesis : Yogi Suwarno, M.A., Ph.D.
Dr. Benny Sukandari, M.M., CHMRP



1.

2.

3.

4.

5.

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : AGUS PRIYATNA
NPM : 1864007002
Program Studi : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tesis yang telah saya buat ini merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila ternyata dikemudian hari penulisan Tesis ini merupakan hasil plagiat atau penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan tata tertib di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Demikian pernyataan saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksa.

Jakarta, Februari 2020



AGUS PRIYATNA

KATA PENGANTAR

Puji Syukur Alhamdulillah, penulis mengucapkan kehadiran Allah SWT sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan, adapun judul tesis adalah:

“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENINGKATAN KAPABILITAS APARAT PENGAWASAN INTERNAL PEMERINTAH PADA INSPEKTORAT JENDERAL DAN PERBENDAHARAAN TNI ANGKATAN LAUT”

Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Terapan Administrasi Publik (M.Tr. AP) Pasca Sarjana (Strata 2) di bidang Ilmu Administrasi Negara pada Program Magister Ilmu Administrasi Politeknik STIA LAN Jakarta.

Selama penelitian dan penulisan tesis ini, penulis banyak mendapatkan dukungan dari Bapak Yogi Suwarno, M.A., Ph.D, dan Laksamana Pertama TNI Dr. Benny Sukandari, M.M., CHRMP selaku Pembimbing, yang telah mendukung secara moril maupun materiil dan juga dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya, antara lain kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S.Sos., M.A. selaku Direktur Politeknik STIA-LAN Jakarta beserta jajarannya.
2. Bapak Irjenal, yang telah memberi izin kepada penulis untuk melaksanakan penelitian.
3. Bapak Irops, Irbin dan Asbin Itjenal serta para Auditor di lingkungan Itjenal yang telah membantu penelitian ini.

4. Para Dosen Politeknik STIA-LAN RI Jakarta beserta seluruh Staf
5. Istri dan anak-anak tercinta yang dengan sabar merelakan waktunya tersita dan memberi semangat sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir Tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, mengingat keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis. Untuk itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak senantiasa penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini.

Jakarta, Februari 2020

AGUS PRIYATNA

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : AGUS PRIYATNA
NPM : 1864007002
Program Studi : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tesis yang telah saya buat ini merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila ternyata dikemudian hari penulisan Tesis ini merupakan hasil plagiat atau penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan tata tertib di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Demikian pernyataan saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksa.

Jakarta, Februari 2020

Penulis

AGUS PRIYATNA

ABSTRAK

AGUS PRIYATNA, 1864007002

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENINGKATAN KAPABILITAS APARAT
PENGAWASAN INTERNAL PEMERINTAH PADA INSPEKTORAT
JENDERAL DAN PERBENDAHARAAN TNI ANGKATAN LAUT

117 Halaman, 5 bab, xi, Daftar Pustaka: 19 buku dan peraturan, 5 jurnal.

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam seluruh proses kebijakan karena kebijakan publik yang telah dibuat akan bermanfaat bila diimplementasikan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dipandang sebagai proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk mencapai tujuan kebijakan. Itjenal sebagai unsur pengawasan di lingkungan TNI Angkatan Laut terus berupaya untuk meningkatkan kapabilitas APIP sesuai dengan ketentuan yang ada dan dimiliki Itjenal. Terhadap upaya tersebut telah dilakukan proses penjaminan kualitas oleh BPKP dan dituangkan dalam Laporan Evaluasi Kapabilitas APIP pada Itjenal Nomor LBINAPIP-63/D201/2017 tanggal 3 April 2017. Adapun simpulan dari hasil evaluasi dan bimbingan teknis atas kapabilitas APIP periode bulan Februari 2017 bahwa Kapabilitas APIP Itjenal berada pada level 1 (*initial*) menuju level 2. Mengacu pada kondisi tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian adalah bagaimana implementasi kebijakan Peningkatan kapabilitas APIP pada Itjenal ? dan faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan peningkatan kapabilitas APIP pada Itjenal ?. Adapun tujuan penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan faktor-faktor yang mendorong Itjenal untuk meningkatkan kapabilitas APIP di lingkungan Itjenal dan dapat menjelaskan tentang strategi yang digunakan oleh Itjenal dalam meningkatkan kapabilitas APIP di lingkungan Itjenal.

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Deskripsi merupakan penelitian eksplorasi dan memainkan peran yang amat penting dalam menciptakan hipotesis atau pemahaman orang tentang berbagai variabel sosial. Untuk memperoleh data yang akurat yang dapat dipercaya kebenarannya dan relevan masalah yang diteliti, maka pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara terhadap beberapa informan yang berdinis di Itjenal. Untuk menetapkan keabsahan data, teknik pemeriksaan menggunakan triangulasi sumber yaitu dengan cara membandingkan derajat kepercayaan suatu

informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu.

Itjenal selaku APIP di lingkungan TNI Angkatan Laut telah konsisten dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang terbitkan oleh komando atas ataupun BPKP selaku pembina teknis auditor. Namun pada kasus kebijakan yang diterbitkan oleh BPKP tentang peningkatan kapabilitas APIP dengan menggunakan Model Kapabilitas Pengawasan Intern atau *Internal Audit Capability Model* (IACM), Itjenal belum mendapatkan informasi kebijakan tersebut secara komprehensif, sehingga pelaksanaan evaluasi/*assessment* Kapabilitas APIP oleh BPKP yang berpedoman pada IACM mendapatkan hasil Kapabilitas APIP pada **Level1 (Initial)**.

Kata kunci: Kapabilitas APIP, Inspektorat, Pengawasan Intern.

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

ABSTRACT

AGUS PRIYATNA, 1864007002

THE IMPLEMENTATION OF CAPABILITY IMPROVEMENT POLICY ON
THE GOVERNMENT INTERNAL SUPERVISORS IN GENERAL
INSPECTORATE AND TREASURY OF THE INDONESIAN NAVY

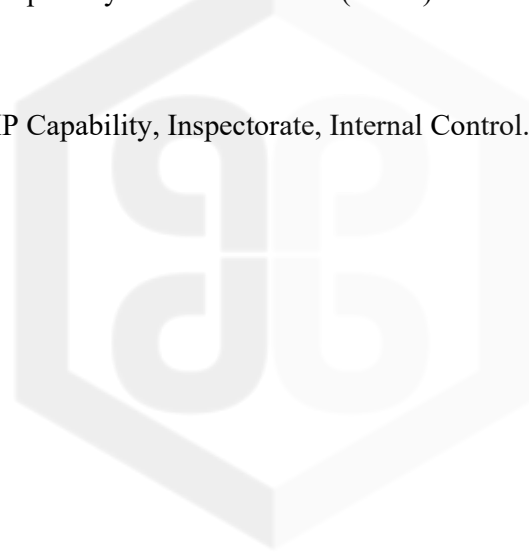
117 pages, 5 chapters, xi, Bibliography: 19 books and regulations, 5 journal.

Policy implementation is a very important aspect in the entire policy process because public policies that have been made will be useful if implemented. A policy program must be implemented to achieve the desired impact or objectives. Implementation is seen as a process of interaction between a set of objectives and actions that are able to achieve policy objectives. Itjenal, as an supervisory element within the Navy, continues to improve the capabilities of the APIP to comply with the existing terms owned by Itjenal. The quality assurance process has been carried out by the BPKP and stated in the APIP Capability Evaluation Report on the LBINAPIP-63/D201/2017, April 3, 2017. The conclusion of the evaluation result and technical guidance on the capabilities of APIP during the February 2017 period is that the capability of APIP Itjenal is at level 1 (initial) to level 2. Referring to the conditions above, the research problem that can be formulated is how is the implementation of the APIP capability improvement policy in Itjenal? and what factors support and hinder the implementation of the APIP capability improvement policy in Itjenal? The purpose of this study is to explain the factors that drive Itjenal to improve the capability of APIP in the Itjenal territory and the strategies used by Itjenal in increasing the capabilities of APIP in the Itjenal territory.

This research uses descriptive qualitative research method. Description is exploratory research and plays a very important role in creating hypotheses or people's understanding about various social variables. To obtain accurate and truthful data relevant to the problems in the study, the data were collected by interviewing several informants who work in Itjenal. To determine the validity of the data, the examination technique uses source triangulation by comparing the degree of trust in information obtained through different times and tools by using something outside of those data for checking or as a comparison of previous data.

Itjenal as the APIP in the Navy territory has been consistent in implementing policies issued by the top command or BPKP as the technical supervisor of the auditor. However, in the case of policy issued by BPKP regarding improving the capability of APIP by using the Internal Audit Capability Model (IACM), Itjenal has not received comprehensive policy information, so that the evaluation/ assessment of APIP Capability by BPKP guided by IACM received APIP Capability results at Level 1 (Initial).

Key Word: APIP Capability, Inspectorate, Internal Control.



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERNYATAAN	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	xi
 BAB I PERMASALAHAN PENELITIAN	 1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Permasalahan	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	 12
A. Tinjauan Teori dan Kebijakan	12
1. Teori Organisasi	12
2. Pengertian Kebijakan	14
3. Teori Kebijakan Publik	18
4. Teori Implementasi Kebijakan	19
5. Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP	35 34
6. Intern Audit Capability Model (IACM)	37
7. Kebijakan APIP di Lingkungan Itjenal	56
8. Jurnal-jurnal Terkait	57
B. Penelitian Terdahulu	65
C. Konsep Kunci	66
D. Model Berpikir	67
E. Pertanyaan Penelitian	68

BAB III	METODOLOGI PENELITIAN	69
	A. Metode Penelitian	69
	B. Teknik Pengumpulan Data	69
	C. Prosedur Pengolahan Data	72
	D. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	73
BAB IV	ANALISIS DAN PEMBAHASAN	77
	A. Inspektur Jenderal dan Perbendaharaan TNI Angkatan Laut	77
	B. Implementasi Kebijakan Peningkatan Kapabilitas APIP pada Itjenal	83
	1. Komunikasi	92
	2. Sumber Daya	97
	3. Disposisi	102
	4. Struktur Birokrasi	104
	C. Faktor Pendukung dan Penghambat	106
	D. Upaya Mengimplementasikan Kebijakan Peningkatan Kapabilitas APIP Pada Itjenal	110
BAB V	PENUTUP	113
	A. Kesimpulan	113
	B. Saran	115

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP PENULIS

BAB I

PERMASALAHAN PENELITIAN

A. Latar Belakang

Salah satu misi reformasi birokrasi yang tertuang dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi adalah melakukan penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mind set* dan *culture set*. Hasil yang diharapkan dari Reformasi Birokrasi bidang pengawasan adalah meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN). Pengawasan (*controlling*) merupakan salah satu fungsi manajemen yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, tujuan utama pengawasan adalah menjaga dan menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan dapat mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan secara ekonomis, efektif dan efisien serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lingkungan pengendalian sebagai salah satu unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) merupakan pengendalian yang mempengaruhi keseluruhan organisasi dan menjadi atmosfer individu organisasi di dalam melakukan aktivitas dan melaksanakan tanggung jawab atas pengendalian yang menjadi bagiannya. Dengan kata lain, Lingkungan Pengendalian merupakan pondasi dasar yang mendasari suatu sistem pengendalian intern pemerintah. Apabila Lingkungan Pengendalian menunjukkan kondisi yang baik, maka dapat memberi pengaruh yang cukup baik bagi suatu organisasi. Terkait dengan Lingkungan Pengendalian SPIP, salah satu unsurnya adalah perwujudan peran

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang efektif. Mewujudkan APIP yang efektif merupakan kewajiban pimpinan instansi pemerintah dalam memelihara dan menciptakan lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku kondusif dan positif.

Untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, pimpinan lembaga wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan tersebut dilaksanakan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Selanjutnya pada sub unsur ketujuh dalam unsur Lingkungan Pengendalian SPIP adalah perwujudan peran Aparat Intern Pemerintah (APIP) yang efektif. Mewujudkan APIP yang efektif merupakan kewajiban pimpinan instansi pemerintah dalam menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif. Perwujudan peran APIP yang efektif pada pasal 11 PP Nomor 60 Tahun 2008 sekurang-kurangnya harus memenuhi:

1. Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah,
2. Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah; dan
3. Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

APIP adalah instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan internal di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, terdiri atas Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Kementerian, Inspektorat/unit pengawas intern pada Kementerian Negara, Inspektorat Utama/Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan unit pengawasan intern pada Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. APIP pada setiap instansi pemerintah memiliki kondisi yang berbeda-beda, baik dari sisi tata kelola, sumber daya yang dimiliki, serta lingkungan yang melingkupi. Hal ini mengakibatkan APIP di Indonesia memiliki kapabilitas yang beragam. Guna memperkuat kapabilitas APIP, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan terkait hal tersebut. Kebijakan yang ditetapkan pemerintah dalam pemberdayaan APIP sebetulnya telah lama dilakukan melalui peraturan perundang-undangan pada era setelah reformasi. Dimulai dengan diterbitkannya Undang-undang nomor 28 Tahun 1999 mengenai Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Selanjutnya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang mempertegas peran APIP dalam melakukan pengawasan intern melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan dan pengawasan lainnya. Kebijakan untuk lebih mengefektifkan peran APIP juga muncul dalam *grand design* reformasi birokrasi melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 dan *road map* reformasi birokrasi nasional yang menetapkan area peningkatan pengawasan sebagai sasaran reformasi birokrasi secara nasional. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 disebutkan bahwa pembinaan

penyelenggaraan sistem pengendalian intern Pemerintah (SPIP) dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Disamping itu, BPKP berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 19 Tahun 2009, ditetapkan sebagai Instansi Pembina Jabatan Fungsional Auditor (JFA) di lingkungan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Dalam rangka mewujudkan peran APIP yang efektif, sebagaimana diamanahkan dalam PP nomor 60 Tahun 2008 tersebut, Kepala BPKP telah menerbitkan Peraturan Kepala BPKP Nomor 1633 Tahun 2011 mengenai Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP. BPKP juga telah melakukan pemetaan terkait kondisi masing-masing APIP di Indonesia dengan melakukan penilaian level kapabilitas APIP menggunakan pendekatan *Internal Audit Capability Model* (IA-CM), mengadopsi dari *The Institute of Internal Auditor*. Hal tersebut untuk menjawab kebutuhan peningkatan kapabilitas seiring dengan tuntutan dan tantangan yang dihadapi APIP di masa mendatang agar lebih berdaya guna dalam peningkatan tata kelola pemerintahan.

Berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern dan keandalan penyelenggaraan fungsi pengawasan intern dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan pembangunan nasional dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah guna mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat, menginstruksikan untuk menugaskan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan pengawasan mengintensifkan peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah di lingkungan

masing-masing dalam rangka meningkatkan kualitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara/daerah. Kebijakan Pemerintah tersebut dalam rangka meningkatkan kualitas, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan pembangunan nasional dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah guna mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat, dengan menginstruksikan kepada Panglima TNI untuk:

1. Mempercepat efektivitas penerapan sistem pengendalian intern pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional sesuai lingkup tugas dan fungsi masing-masing.
2. Mengintensifkan peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah di lingkungan masing-masing dalam rangka meningkatkan kualitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional serta meningkatkan upaya pencegahan korupsi.

Berdasarkan Keputusan Kasal Nomor Kep/07/VII/1997 tanggal 31 Juli 1997 tentang Organisasi dan Prosedur Inspektorat Jenderal dan Perbendaharaan TNI AL disebutkan bahwa Inspektorat dan Pembendaharaan TNI Angkatan Laut, disingkat **Itjenal** adalah badan staf yang berkedudukan langsung di bawah Kasal. Itjenal bertugas membantu Kasal dalam menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan terhadap daya guna, hasil guna serta tertib hukum, tertib administrasi dan tertib tindak dalam pelaksanaan pembinaan kemampuan TNI AL berdasarkan kebijakan, rencana, program, norma, ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Itjenal diawaki oleh enam puluh orang personel yang memiliki

kualifikasi sebagai auditor dengan penjenjangan sebagai Auditor Ahli, Auditor Muda maupun auditor dengan jenjang keahlian teknis sebagai auditor Forensik, dengan data sebagai berikut:

JUMLAH PERSONEL KUALIFIKASI AUDITOR DAN STAF

NO	KUALIFIKASI/KEAHILAN	JUMLAH	KETERANGAN
1	Auditor Forensik	2	
2	Auditor Ahli	22	
3	Staf Pendukung	37	
	JUMLAH	61	

Sumber: Laporan Data Personel Itjenal bulan November 2019

Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam mengawal akuntabilitas pembangunan nasional menjadi perhatian penting Presiden. Presiden memberikan target kepada BPKP selaku pembina APIP untuk meningkatkan kapabilitas APIP dalam jangka waktu lima tahun ke depan, yang semula kapabilitas APIP di level 1 sebanyak 85%, maka lima tahun mendatang harus dibalik menjadi kapabilitas level 3-lah yang sebanyak 85%. Target tersebut merujuk kepada data yang dihasilkan dari penilaian BPKP terhadap 417 APIP pada akhir tahun 2014, yang memperlihatkan sebanyak 85% APIP berada pada kapabilitas level 1 (*Initial*), 11,99% APIP berada pada level 2 (*Infrastructure*) dan sisanya level 3 (*Integrated*). Pada level yang lebih tinggi, masih ada level 4 (*Managed*) dan level 5 (*Optimized*).

Dalam pandangan Inspektorat Jenderal dan Perbendaharaan TNI Angkatan Laut (Itjenal), peran APIP adalah melaksanakan salah satu fungsi sebagai auditor internal, maka secara normatif harus mewujudkan prinsip-prinsip yang berlaku

umum dalam organisasi Internal Audit. Definisi yang berlaku, sesuai pemahaman yang dikembangkan oleh IIA adalah sebagai berikut :

“Internal auditing in an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization’s operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control and governance processes.” (IIA, 1999).

Sesuai dengan definisi tersebut, maka untuk mewujudkan peran yang efektif, maka peran Internal Auditing oleh APIP harus juga mengacu pada praktek-praktek modern yang berorientasi kepada pencapaian tujuan organisasi, melalui kegiatan: Pemberian kepastian, keyakinan dan penjaminan yang memadai (*assurance*) dengan melakukan kegiatan antara lain: Audit, Reviu, Evaluasi, dan pemantauan atau monitoring.

Itjenal telah dievaluasi terhadap kapabilitasnya oleh Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP) berdasarkan Surat Deputy Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah (PIP) Bidang Polhukam PMK Nomor ST-52/D201/2017 tanggal 23 Februari 2017 tentang Evaluasi Kapabilitas APIP pada Unit Organisasi TNI Angkatan Laut. Selanjutnya ditindak lanjuti dengan Surat Tugas Direktur PLP Bidang Hankam Nomor ST-52/D201/2017 tanggal 25 Februari 2017, tugas untuk melaksanakan kegiatan evaluasi kapabilitas APIP dilaksanakan pada tanggal 27 Februari s.d 17 Maret 2017. Adapun tujuan dari kegiatan tersebut adalah:

1. Memberikan penjelasan dan bimbingan teknis dan tata cara pengisian aplikasi penilaian kapabilitas kepada APIP Itjenal sehingga pengisiannya berjalan lancar.

2. Penilaian mandiri atas tingkat kapabilitas APIP melalui aplikasi penilaian mandiri dengan cara memberikan jawaban dan penjelasan pada uraian/ Pernyataan mulai elemen 1 sampai dengan elemen 6.
3. Memberikan usulan rencana tindak perbaikan dengan cara melengkapi dokumen yang diperlukan dalam rangka meningkatkan ke level berikutnya termasuk melakukan penilaian mandiri yang telah dilakukan.

Selanjutnya hasil kegiatan evaluasi/*assesment* kapabilitas APIP pada Itjenal yang dilaksanakan oleh personel dari Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP) dituangkan dalam Laporan Evaluasi Kapabilitas APIP pada Inspektorat Jenderal TNI Angkatan Laut Nomor LBINAPIP-63/D201/2017 tanggal 3 April 2017. Adapun isi dari surat tersebut berupa hasil evaluasi Kapabilitas APIP Itjenal dengan keterangan bahwa Kapabilitas APIP Itjenal masih berada pada Level 1 (*initial*), artinya di dalam pelaksanaan kegiatan pengawasannya belum atau tidak ada praktik pengawasan yang tetap, tidak ada kapabilitas yang berulang dan masih tergantung kepada kinerja individu auditor yang dimiliki sehingga APIP belum dapat memberikan jaminan atas proses tata kelola sesuai peraturan dan belum dapat mencegah korupsi.

Hasil evaluasi BPKP terhadap kapabilitas APIP Itjenal masih terdapat beberapa hal yang belum dapat dipenuhi oleh APIP Itjenal dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya, yaitu:

1. Pelaksanaan penugasan pengawasan belum sepenuhnya menyusun rencana dan program kerja audit secara terstruktur sesuai format yang ditetapkan

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN RB) Nomor 19 Tahun 2009 (mencakup pengidentifikasian kriteria yang relevan, pendokumentasian survei atas pengendalian intern, pengidentifikasian sasaran, ruang lingkup, dan metodologi pengawasan, serta pengembangan rencana audit rinci).

2. Belum adanya perencanaan jumlah jam pelatihan minimal bagi auditor yang harus dipenuhi setiap tahunnya.
3. Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) yang disusun belum mencantumkan sumber daya yang diperlukan (SDM, keuangan, dan sarana) untuk menyelesaikan penugasan khususnya alokasi anggaran rinci.
4. Penyusunan anggaran kegiatan belum dialokasikan secara rinci dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT)
5. Perangkat berbasis teknologi untuk mengelola dan melaksanakan kegiatan pengawasan intern belum sepenuhnya dapat direalisasikan karena keterbatasan pengawak (operator).
6. *Internal Audit Charter* belum dilakukan reviu dan pemutakhiran secara berkala.

Kebijakan pemerintah terhadap peningkatan kapabilitas APIP belum terkomunikasikan secara menyeluruh kepada para Auditor yang ada di lingkungan Itjenal, sehingga implementasi kebijakan pemerintah tersebut belum dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh Itjenal. Implementasi kebijakan adalah aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan, sebab proses kebijakan implementasi

kebijakan sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perumusan kebijakan. Mengacu pada Grand Theory George C. Edward III dalam Riant Nugroho (2018:149) yang berperspektif *top down*, terdapat 4 (empat) variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

B. Rumusan Permasalahan

Itjenal sebagai unsur pengawasan di lingkungan TNI Angkatan Laut terus berupaya untuk meningkatkan kapabilitas APIP sesuai dengan ketentuan yang ada dan dimiliki Itjenal. Terhadap upaya tersebut telah dilakukan proses penjaminan kualitas oleh BPKP dan dituangkan dalam Laporan Evaluasi Kapabilitas APIP pada Inspektorat Jenderal TNI Angkatan Laut (Itjenal) Nomor LBINAPIP-63/D201/2017 tanggal 3 April 2017. Adapun simpulan dari hasil evaluasi dan bimbingan teknis atas kapabilitas APIP periode bulan Februari 2017 untuk seluruh elemen yaitu Elemen Peran dan Layanan, Elemen Pengelolaan Sumber Daya Manusia, Elemen Praktik Profesional, Elemen Akuntabilitas dan Manajemen Kerja, Elemen Budaya dan Hubungan Organisasi, dan Elemen Struktur Tata Kelola diperoleh simpulan bahwa Kapabilitas APIP Itjenal berada pada **level 1 (*initial*) menuju level 2**. Mengacu pada kondisi tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Peningkatan kapabilitas APIP pada Itjenal ?

2. Faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan peningkatan kapabilitas APIP pada Itjenal ?

C. Tujuan Penelitian.

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan faktor-faktor yang mendorong Itjenal untuk meningkatkan kapabilitas APIP pada Itjenal
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan tentang strategi yang digunakan oleh Itjenal dalam meningkatkan kapabilitas APIP pada Itjenal.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat terhadap kepentingan dunia akademik. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dan dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya di bidang Sumber Daya Manusia (SDM), khususnya yang terkait dengan strategi dalam meningkatkan kapabilitas SDM APIP.
2. Manfaat terhadap dunia praktis. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pimpinan sebagai solusi alternatif dalam meningkatkan kapabilitas APIP di lingkungan Itjenal.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis terhadap kondisi yang diperoleh dalam penelitian seperti dibahas dalam bab sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Peningkatan Kapabilitas APIP pada Itjenal belum sepenuhnya dapat dilaksanakan, hal ini disebabkan karena:

1. Itjenal selaku APIP di lingkungan TNI Angkatan Laut telah konsisten dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang terbitkan oleh komando atas ataupun BPKP selaku pembina teknis auditor. Namun pada kasus kebijakan yang diterbitkan oleh BPKP tentang peningkatan kapabilitas APIP dengan menggunakan Model Kapabilitas Pengawasan Intern atau *Internal Audit Capability Model* (IACM), Itjenal belum mendapatkan informasi kebijakan tersebut secara komprehensif, sehingga pelaksanaan evaluasi/assessment Kapabilitas APIP oleh BPKP yang berpedoman pada IACM mendapatkan hasil Kapabilitas APIP pada **Level1 (Initial)**.
2. Implementasi kebijakan Pemerintah (BPKP) tentang Kapabilitas APIP pada Itjenal adalah sebagai berikut:
 - a. Komunikasi. Itjenal selaku APIP di lingkungan TNI Angkatan Laut belum pernah mendapatkan informasi tentang kebijakan pemerintah tentang peningkatan kapabilitas APIP sehingga Itjenal belum pernah melaksanakan kegiatan evaluasi/assessment dalam rangka peningkatan kapabilitas APIP dengan menggunakan Model Kapabilitas Pengawasan Intern atau *Internal Audit Capability Model* (IACM).

- b. Sumber Daya. Kondisi sumber daya yang terdapat di Itjenal meliputi jumlah staf belum sepenuhnya mencukupi bila dibandingkan dengan obyek yang harus diawasi, kewenangan yang diberikan kepada Itjenal selaku pengawas intern telah dapat menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti anggaran masih perlu ditingkatkan mengingat terdapat satuan-satuan TNI Angkatan Laut yang berad di daerah perbatasan, serta sarana prasarana yang ada di Itjenal cukup memadai.
- c. Disposisi. Itjenal selaku APIP di lingkungan TNI Angkatan Laut memiliki komitmen melaksanakan peran, tugas pokok dan fungsi Itjenal sesuai dengan yang tercantum dalam Keputusan Kasal Nomor Kep/07/VII/1997 tanggal 31 Juli 1997 tentang Organisasi dan Prosedur Inspektorat Jenderal dan Perbendaharaan TNI AL, disebutkan bahwa **Itjenal** bertugas membantu Kasal dalam menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan terhadap daya guna, hasil guna serta tertib hukum, tertib administrasi dan tertib tindak dalam pelaksanaan pembinaan kemampuan TNI Angkatan Laut berdasarkan kebijakan, rencana, program, norma, ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Struktur Birokrasi. Itjenal dalam melaksanakan tugas pokoknya telah memiliki struktur atau birokrasi termasuk SOP yang cukup memadai sebagai pedoman dalam menjalankan kegiatannya sebagai pengawas intern pemerintah. SOP yang dimiliki Itjenal berupa petunjuk-petunjuk dalam melaksanakan kegiatan pengawasan dan pemeriksaan
3. Implementasi kebijakan peningkatan kapabilitas APIP masih ditemukan beberapa hambatan seperti isi kebijakan tentang kapabilitas APIP masih belum dapat dipahami

sepenuhnya, sehingga informasi kebijakan tersebut menjadi samar dan belum dapat diteruskan ke tingkat Inspektur Muda (Irda) dan Perwira Pemeriksa (Parik). Selain itu kondisi Institusi Itjenal saat ini dilihat dari indikator kualitas SDM relatif masih rendah, rata-rata auditor Itjenal masih berada pada taraf auditor ahli (lulus Diklat JFA) belum pernah melaksanakan diklat teknis yang lebih spesifik, hanya terdapat 2 orang auditor yang telah mengikuti Diklat Forensik Auditor.

4. Upaya Itjenal dalam mengimplementasikan Peningkatan Kapabilitas APIP Itjenal, antara lain:
 - a. Itjenal akan berkoordinasi dengan Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP) untuk menyusun kegiatan *self assessment* sesuai dengan mengacu pada Pedoman Teknis Penilaian Mandiri Kapabilitas APIP.
 - b. Itjenal akan memprogramkan untuk setiap tahunnya dalam rangka peningkatan kompetensi auditor melalui Diklat Auditor (JFA) baik yang diselenggarakan oleh TNI Angkatan Laut maupun yang diselenggarakan oleh Badiklat Kemhan dan Mabes TNI, sehingga diharapkan para personel yang berdinasi di Inspektorat dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan yang diharapkan organisasi. Selain itu dalam rangka meningkatkan kompetensi auditor, Itjenal menyusun rencana kegiatan pelatihan bagi para auditor sekali dalam setahun.

B. Saran.

1. Guna peningkatan kapabilitas APIP di Itjenal, maka perlu membentuk Tim *Self Assesment* dan Tim *Self Improvement* Kapabilitas, yang bekerja untuk menginventarisir dan mengakomodir semua komponen/elemen pendukung peningkatan leveling tersebut, selanjutnya diinstruksikan kepada seluruh APIP di lingkungan TNI Angkatan

Laut dengan menggunakan fasilitas Telegram agar melaksanakan peningkatan kapabilitas APIP di lingkungan satuan kerjanya.

2. Itjenal selaku APIP di lingkungan TNI Angkatan Laut perlu melakukan:
 - a. Peningkatan sarana dan prasarana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas APIP.
 - b. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) APIP, melalui Diklat Pembentukan dan Diklat Substansi.
 - c. Peningkatan kuantitas dan kualitas auditor yang didasarkan pada jumlah beban kerja yang harus dilaksanakan oleh Inspektorat.
 - d. Itjenal mengoptimalkan kegiatan Pelatihan Kantor Sendiri (PKS) sebagai salah satu sarana efektif meningkatkan kapabilitas APIP.
 - e. Itjenal merancang, membangun dan menerapkan sistem aplikasi berbasis IT untuk mendukung kelancaran tugas-tugas pengawasan dan merevisi ketentuan-ketentuan yang merupakan pedoman bagi para auditor dalam melaksanakan pengawasan dan pemeriksaan (wasrik).
 - f. Menindaklanjuti hasil evaluasi/*assessment* oleh BPKP, maka dalam rangka peningkatan Kapabilitas APIP Itjenal agar:
 - 1) Menyusun rencana dan program audit secara terstruktur untuk masing-masing tim audit sesuai Peraturan Menteri Negara Pendayaaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2009.
 - 2) Menyusun rencana jam pelatihan minimal untuk meningkatkan kompetensi auditor.
 - 3) Menyusun Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT) secara rinci yaitu alokasi anggaran yang rinci untuk masing-masing auditor.

- 4) Menyusun anggaran untuk kegiatan yang sudah diidentifikasi dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT) secara rinci.
- 5) Menugaskan dan menetapkan pengawak (operator) untuk mengelola sistem informasi pengawasan berbasis teknologi.
- 6) Mereviu dan memutakhirkan *Internal Audit Charter* secara berkala.
- 7) Menetapkan target capaian tingkat *Intern Audit Capability Model* (IACM) dan menyusun rencana aksi untuk mencapai level 3 atau bahkan mencapai level 5.

DAFTAR PUSTAKA

- Akmal, 2006. *Pemeriksaan Intern (Internal Audit)*. Jakarta : Indeks.
- Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia, 2013. *Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia*.
- Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia, 2014. *Kode Etik Auditor Intern Pemerintah Indonesia*.
- Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia, 2014. *Pedoman Telaah Sejawat*.
- Ayu Imade Rosdiana, Bambang Budi Raharjo, Sofwan Indarjo. 2017. Implementasi Program Pengelolaan Penyakit Kronis (*Implemented the Chronic Disease Management Program (Prolanis)*). Higeia Journal Of Public Health Research And Development HIGEIA 1 (3) (2017). Fakultas Ilmu Keolahragaan Universitas Negeri Semarang.
- Burhan Bungin, 2017. *Penelitian Kualitatif edisi kedua Komunikasi, ekonomi, Kebijakan Publik, dan ilmu sosial lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Dian Purwanti, *et al.* 2019. Implementasi kebijakan penerimaan peserta didik baru berdasarkan sistem zonasi di kota Bandung. (*Implementation of new student admission policy based on zoning system in Bandung city*). Jurnal GOVERNANSI, p-ISSN 2442-3971 e-ISSN 2549-7138, Volume 5 Nomor 1, April 2019 . Universitas Padjajaran Bandung.
- Fahrojih, Ikhwan. 2016. *Pengawasan Keuangan Negara*. Malang: Intrans Publishing.
- Fadillah Putra dan Anwar Sanusi, 2019. *Analisis Kebijakan Publik Neo Institusionalisme*. Depok, LP3ES.
- Gudono, 2014. *Teori Organisasi Edisi 4*. Yogyakarta. Andi Yogyakarta.
- Gunawan, Imam. 2016. *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktik*. Jakarta: Bumi Aksara.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.

Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor PER-211/K/JF/2010 tentang Standar Kompetensi Auditor.

Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor PER-1633/K/JF/2011 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.

Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 16 Tahun 2015 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.

Riant Nugroho. 2018. *Public Policy* Edisi 6. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Sedarmayanti, 2016. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Edisi Revisi*. Bandung : Refika Aditama.

Wahyu Joko Putranto, 2015. *Implementasi kebijakan pengelolaan barang milik daerah di pemerintah kota Bandung*” (studi kasus sekretariat daerah kota Bandung). Jurnal Prodi Magister Ilmu Administrasi, Universitas Pasundan.

Wibowo, 2015. *Perilaku dalam Organisasi*. Jakarta : Rajawali Pers.

Wijihastuti, Ratna. 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. Yogyakarta. Tesis.

Wachyu Sulistiadi dan Ajeng Hadiati Sarjono, 2018. *Analysis of Policy Implementation for The Improvement Capability of Internal Government Supervisory Apparatus (APIP) at Inspectorate General of Ministry of Health*. JOURNAL OF INDONESIAN HEALTH POLICY AND ADMINISTRATION Januari 2018, Vol. 3, No. 1, hal 1 – 8



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A