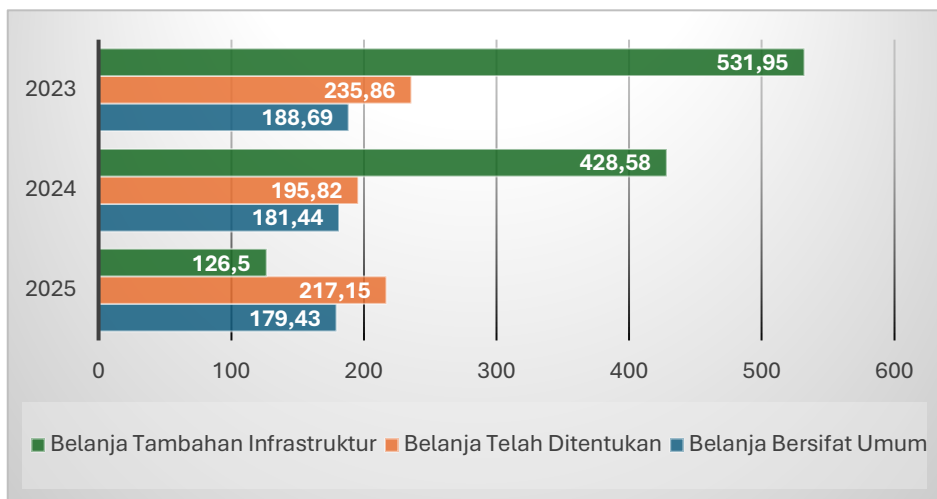


BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Provinsi Papua melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua memperoleh kewenangan khusus yang diakui dan diberikan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Pemberian kewenangan tersebut bertujuan untuk melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua (OAP) dalam bidang ekonomi, politik, dan sosial-budaya. Selain itu, percepatan pembangunan kesejahteraan, pemerataan pembangunan, dan peningkatan kualitas publik menjadi tujuan lainnya. Oleh karena itu, Provinsi Papua mendapatkan prioritas dan penerimaan khusus dalam rangka otonomi khusus sebesar 2% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional.

Melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, besaran penerimaan khusus meningkat sejumlah 2,25% dari plafon DAU Nasional. Penerimaan khusus yang didapatkan oleh Provinsi Papua ditujukan untuk sektor-sektor krusial seperti pelayanan publik, kesejahteraan OAP dan penguatan lembaga adat, pendidikan, kesehatan, serta kebutuhan dan prioritas daerah setempat.



Gambar 1. Dana Otonomi Khusus Papua Barat Daya 2023-2025 (Miliar)

Sumber: SKID Kementerian Keuangan RI

Secara umum, alokasi Dana Otsus Provinsi Papua Barat Daya selama periode 2023–2025 memperlihatkan kecenderungan peningkatan nominal anggaran setiap tahunnya. Pada tahun 2023, total dana Otsus yang diterima Provinsi Papua Barat Daya masih relatif terbatas, karena merupakan tahap awal pemisahan kelembagaan dan penyesuaian fiskal antar wilayah. Memasuki tahun 2024, alokasi dana meningkat signifikan menjadi sekitar Rp. 1,86 triliun, seiring dengan penetapan tujuh pemerintah daerah definitif yang mencakup Provinsi Papua Barat Daya, Kota Sorong, Kabupaten Sorong, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Tambrauw, dan Kabupaten Maybrat.

Kenaikan alokasi ini menunjukkan komitmen pemerintah pusat untuk mempercepat pembangunan ekonomi, infrastruktur dasar, serta peningkatan kualitas pelayanan publik di wilayah otonomi baru. Pada tahun 2025, proyeksi Dana Otsus kembali mengalami peningkatan moderat, yang mencerminkan konsistensi kebijakan afirmatif pemerintah terhadap daerah Otonomi Khusus. Namun demikian, peningkatan anggaran tidak serta-merta berbanding lurus dengan peningkatan kinerja pembangunan, sebab efektivitas pemanfaatan dana sangat bergantung pada kualitas tata kelola dan pengawasan internal di tingkat pemerintah daerah.

Perhatian pemerintah pusat terhadap Provinsi Papua tidak hanya terhenti pada pemberian kewenangan khusus dan penerimaan khusus. Pertimbangan untuk memperhatikan aspirasi masyarakat Papua Barat menjadi dasar penetapan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya yang menjadikan provinsi tersebut sebagai daerah otonom dengan cakupan wilayah dari sebagian Provinsi Papua Barat yang terdiri dari Kabupaten Sorong, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Tambrauw, Kabupaten Maybrat, dan Kota Sorong. Papua Barat Daya sebagai daerah otonom memiliki tugas untuk meningkatkan kemampuan ekonomi, penyiapan sarana dan prasarana pemerintah, pemberdayaan, peningkatan sumber daya manusia, dan pengelolaan sumber daya alam. Komitmen pemerintah pusat tersebut nampak melalui pemberian dana otonomi khusus, utamanya belanja bersifat umum dan belanja yang telah ditentukan yang sama besarnya kepada Provinsi Papua Barat Daya.

Namun, sebagaimana penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, pembinaan dan pengawasan diperlukan sebagai upaya untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara efisien dan efektif. Selain itu, pembinaan dan pengawasan dilakukan untuk meningkatkan kapasitas daerah sebagai upaya mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren. Berdasarkan Peraturan

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pengawasan penyelenggaraan daerah dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang terdiri dari inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Secara normatif, dasar hukum pengawasan internal pemerintah daerah berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) menetapkan lima komponen utama pengendalian: lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan. Ketentuan ini diperkuat dan diatur kembali dalam PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu peran Inspektorat Daerah sebagai pelaksana fungsi pengawasan internal yang profesional, independen, dan berorientasi pada pencegahan. Dalam konteks Papua, mekanisme pengawasan pengelolaan Dana Otonomi Khusus diatur lebih lanjut melalui PP Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Otonomi Khusus serta PP Nomor 107 Tahun 2021 tentang Pengelolaan, Penerimaan, dan Pengawasan Dana Otsus. Kedua regulasi tersebut menegaskan pentingnya tata kelola dan transparansi sebagai bagian integral dari pengawasan keuangan daerah di wilayah Otonomi Khusus.

Pengawasan pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip profesionalitas, independensi, objektivitas, tidak tumpang tindih, serta berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini. Selain itu, pengawasan internal pada sektor publik dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti independensi fungsi audit internal, dukungan manajemen kepada departemen audit internal, hubungan antara audit internal dan eksternal, ukuran departemen audit internal, dan tingkat kompetensi departemen audit internal (Alzeban & Gwilliam, 2014). Korelasi audit internal dan audit eksternal juga ditegaskan oleh Gabrini et al (2020), menurutnya, kota-kota yang tidak memiliki fungsi audit internal memiliki kemungkinan memiliki hasil negatif dalam laporan audit eksternal tahunan yang lebih tinggi. Lebih lanjut, audit internal merupakan dukungan terhadap organisasi sektor publik untuk mewujudkan integritas dan akuntabilitas, serta menumbuhkan kepercayaan diantara pemangku kepentingan (Demirović et al., 2024).

Sementara itu, Goodwin (2004) mengidentifikasi perbedaan karakteristik diantara audit internal sektor publik dan audit internal sektor swasta. Organisasi sektor swasta cenderung lebih peduli terhadap efisiensi fungsi audit internal karena tujuan akhir mereka adalah memaksimalkan

keuntungan, sedangkan organisasi sektor publik lebih tertarik pada efektivitas audit internal karena memungkinkan mereka untuk mencapai tujuan. Sehubungan dengan pelaksanaan audit internal sektor publik, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah mengamanatkan unsur pengawasan daerah berada pada kewenangan inspektorat provinsi, inspektorat kabupaten, dan inspektorat kota. Unsur pengawas daerah tersebut melaksanakan fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, serta pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan. Di sisi lain, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mendefinisikan pengawasan intern sebagai keseluruhan rangkaian proses audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi untuk meyakinkan bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan secara efektif dan efisien. Adanya audit internal dapat membantu dalam mendeteksi, mencegah, dan mengoreksi penggunaan dana publik yang tidak ekonomis, tidak efisien, dan tidak efektif dengan memperhatikan dampak buruk terhadap pencapaian tujuan dan konsekuensinya bagi penyelenggaraan layanan publik (Aikens, 2011).

Meskipun secara normatif Papua Barat Daya telah menerapkan SPIP sebagaimana diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2008, efektivitas pengendalian internal belum mampu memberikan jaminan memadai terhadap akuntabilitas pengelolaan Dana Otsus. Terdapat dua persoalan utama yang terjadi. Pertama, kemampuan Inspektorat dalam melaksanakan penilaian risiko dan audit berbasis risiko masih sangat terbatas, sehingga pengawasan cenderung bersifat administratif, bukan substantif. Kedua, integrasi antar komponen pengendalian internal belum berjalan optimal, khususnya pada aspek informasi-komunikasi serta pemantauan tindak lanjut. Kondisi ini sesuai dengan catatan BPK (2023) yang menunjukkan bahwa lebih dari 40% rekomendasi pemeriksaan di kabupaten/kota Papua Barat Daya belum ditindaklanjuti. Masalah tersebut merupakan indikator lemahnya aktivitas pengendalian dan pemantauan internal pemerintah daerah. Dengan demikian, permasalahan *internal control* di Papua Barat Daya bukan hanya persoalan kepatuhan terhadap prosedur, melainkan masalah mendasar berupa kapasitas kelembagaan, minimnya budaya integritas, dan belum terbentuknya sistem pengawasan terintegrasi yang mencerminkan fungsi APIP modern.

Audit internal memberikan gambaran tentang proses, tugas, perilaku, dan aspek kelembagaan lainnya yang dapat mempengaruhi penerapan kode etik organisasi (Nguyen & Hoai, 2023). Polizzi & Scannella (2022)

mengemukakan masalah fatal yang berdampak terhadap fungsi audit internal sehingga tidak dapat terlaksana secara efektif yaitu kekakuan kelembagaan dan kurangnya proses tindak lanjut formal dan terstruktur. Sementara itu, Khelil & Khlif (2022) menyatakan bahwa suatu organisasi audit internal seringkali dihadapkan para pekerjaan yang sulit karena dituntut untuk mengambil tindakan mengurangi atau menghilangkan kemungkinan kesalahan. Selain itu, auditor internal dituntut mampu memprediksi peringatan kecurangan dan mendapati dilema profesional dan etika diantara mempertahankan kepentingan pribadi dengan mengorbankan organisasi atau mendukung penerapan proses tata kelola yang efektif.

Menurut Vokshi & Xhemajli (2022), terdapat perbedaan pendekatan audit internal dalam sektor publik dan swasta. Pada sektor swasta, seorang *top level management* memandang audit internal sebagai fungsi yang memberikan nilai tambah bagi organisasi, sedangkan sektor publik berpandangan bahwa audit sebagai biaya tambahan bagi organisasi. Selain itu, masih sedikit organisasi sektor publik yang fokus terhadap masalah audit internal. Kondisi inilah yang ditemukan oleh Van der Schyf (2000), pada audit internal sektor publik ditemukan beberapa masalah seperti independensi auditor internal, citra fungsi auditor internal, kapasitas auditor internal, dan nilai-nilai yang dimiliki oleh audit komite. Disamping itu, Yana (2023) mengungkapkan bahwa temuan-temuan dari auditor eksternal melalui Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di Indonesia seperti penyelewangan pemerintah daerah mengindikasikan peran auditor internal yang belum optimal dalam menjalankan fungsinya. Temuan Yana, senada dengan temuan Usman et al (2023), ia mengungkapkan adanya hubungan positif tingkat ketergantungan diantara auditor BPK terhadap pekerjaan audit APIP. Selain itu, pekerjaan yang dilakukan oleh auditor APIP juga berhubungan positif dengan tingkat ketergantungan auditor BPK.

Secara umum, data dalam tabel 1 menunjukkan bahwa tingkat penyelesaian tindak lanjut rekomendasi mengalami fluktuasi dan belum mencapai standar optimal sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dari total rekomendasi yang diterbitkan, proporsi tindak lanjut yang dinyatakan "*selesai sesuai rekomendasi*" masih relatif rendah dibandingkan dengan rekomendasi yang berstatus "*belum sesuai*" atau "*belum ditindaklanjuti*". Kondisi ini menandakan adanya keterlambatan dan kendala dalam mekanisme koordinasi antara Inspektorat dengan organisasi perangkat daerah (OPD) yang menjadi objek pemeriksaan.

Tabel 1. Hasil Pemantauan Tindak Lanjut Rekomendasi Pemeriksaan Provinsi Papua Barat Daya

Kab/Kota	Rekomendasi	Status Pemantauan Tindak Lanjut			
		Sesuai	Belum Sesuai	Belum Ditindaklanjuti	Tidak Dapat Ditindaklanjuti
Kabupaten Sorong	21	-	10	11	-
Kabupaten Sorong Setalan	64	-	25	39	-
Kabupaten Raja Ampat	36	-	22	14	-
Kabupaten Tambrauw	38	-	21	17	-
Kabupaten Maybrat	-	-	-	-	-
Kota Sorong	69	-	37	32	-
Jumlah	228	-	115	113	-

Sumber: BPK RI (2023)

Jumlah rekomendasi hasil pemeriksaan BPK yang harus ditindaklanjuti oleh pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat Daya relatif tinggi, dengan variasi signifikan antarwilayah. Rekomendasi dalam audit sektor publik merujuk pada tindakan korektif yang wajib dilakukan pemerintah daerah untuk memperbaiki kelemahan dalam pengelolaan keuangan, penyelenggaraan program, maupun sistem pengendalian internal. Sejumlah rekomendasi pada beberapa daerah menunjukkan bahwa terdapat beberapa aspek tata kelola yang memerlukan perbaikan struktural maupun administratif. Jumlah rekomendasi yang besar juga mengindikasikan bahwa permasalahan yang ditemukan auditor tidak bersifat sederhana, melainkan mencakup beberapa lapisan persoalan yang membutuhkan tindak lanjut yang berbeda-beda.

Lebih jauh, status tindak lanjut rekomendasi memperlihatkan bahwa tingkat penyelesaian rekomendasi belum ada yang dinyatakan “sesuai”. Mayoritas tindak lanjut pemantauan ialah berstatus “belum sesuai”. Kabupaten Sorong, baru 10 dari 21 rekomendasi yang berhasil ditindaklanjuti secara sesuai, sementara 11 rekomendasi lainnya masih belum sesuai standar auditor. Pola ini juga terlihat jelas pada Kabupaten Sorong Selatan, 25 rekomendasi “belum sesuai” dari total 64 rekomendasi, sebagian besar rekomendasi (39) “belum ditindaklanjuti” dengan kualitas yang memadai. Kota Sorong menunjukkan situasi serupa, dengan 37 rekomendasi “belum sesuai” dan 32 “belum ditindaklanjuti”. Banyaknya rekomendasi “belum sesuai” menandakan bahwa meskipun pemerintah daerah telah melakukan upaya tindak lanjut, langkah-langkah perbaikan tersebut masih bersifat

administratif, parsial, atau tidak menjawab substansi masalah yang diidentifikasi auditor.

Selain itu, tidak tersedianya data untuk Kabupaten Maybrat menunjukkan bahwa pemeriksaan atau pelaporan tindak lanjut belum dilakukan pada tahun tersebut, sehingga kapasitas tindak lanjut rekomendasi di daerah tersebut tidak dapat dinilai. Secara keseluruhan, pola data menunjukkan bahwa mekanisme penyelesaian rekomendasi di Papua Barat Daya masih belum efektif. Pemerintah daerah cenderung melakukan tindak lanjut yang tidak sepenuhnya memenuhi ketentuan, mencerminkan lemahnya sistem pengendalian internal, minimnya kualitas pemantauan tindak lanjut, serta terbatasnya kemampuan Inspektorat dalam mendorong penyelesaian rekomendasi secara substantif.

Fenomena lain yang memperjelas urgensi pengawasan internal adalah meningkatnya temuan penyimpangan administrasi dan lemahnya pertanggungjawaban penggunaan anggaran pada tahun pertama dan kedua berdirinya Papua Barat Daya. Berdasarkan publikasi BPK RI Perwakilan Papua Barat (2023), terdapat berbagai permasalahan seperti keterlambatan penyaluran dana kepada OPD, pengadaan barang/jasa tanpa dokumen pendukung yang lengkap, serta penggunaan Dana Otsus yang tidak sesuai prioritas wajib. Pada beberapa kabupaten, seperti Sorong dan Raja Ampat, lebih dari 30% rekomendasi BPK tergolong "*belum ditindaklanjuti*" yang menunjukkan rendahnya komitmen pengendalian internal dan efektivitas Inspektorat dalam memastikan tindak lanjut audit. Fenomena ini diperparah oleh kondisi Papua Barat Daya sebagai provinsi baru yang masih menghadapi kekurangan auditor bersertifikasi, keterbatasan sistem audit berbasis teknologi informasi, dan beban pengawasan yang meningkat seiring meluasnya objek Dana Otsus. Situasi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara tuntutan regulasi dan kapasitas faktual institusi pengawasan daerah.

Di sisi lain, Wanggai (2017) menemukan bahwa kinerja fungsi pengawasan dana otonomi khusus masih rendah dan belum optimal. Kondisi tersebut disebabkan oleh pelaksanaan pengawasan yang tidak tepat waktu. Selain itu, kepala inspektorat belum dapat memutuskan temuan-temuan atau bidang penyimpangan yang seringkali terjadi penyelewengan dan sumber daya manusia yang dimiliki oleh inspektorat selaku organisasi perangkat daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan sangat terbatas, tidak sebanding dengan tugas yang diberikan. Temuan serupa juga dikemukakan oleh Sumiyana et al (2025) bahwa audit internal pemerintah daerah memiliki tantangan karena waktu yang terbatas untuk menyelesaikan tugas dengan intensitas tinggi. Disamping itu, auditor internal hanya mempelajari apa yang

diatur sesuai ketentuan peraturan yang berlaku, bukan apa yang harus diperlukan untuk memperoleh keunggulan kompetitif. Realitas tersebut berbanding terbalik dengan fungsi unit audit internal lembaga dan entitas publik yang dipandang sebagai sekutu penting untuk meningkatkan praktik tata kelola dan menghindari terjadinya inefisiensi, korupsi, nepotisme, dan pemborosan sumber daya keuangan (Nurdiono & Gamayuni, 2018).

Pengawasan internal menjadi krusial dalam konteks tata kelola keuangan daerah, terutama pada pengelolaan Dana Otsus di Provinsi Papua Barat Daya yang pada tahun 2024 mencapai sekitar Rp. 1,86 triliun dan telah tersalur sepenuhnya ke seluruh pemerintah daerah. Skala fiskal yang signifikan ini menuntut sistem pengawasan yang efektif guna memastikan penggunaan dana sesuai prinsip akuntabilitas publik dan mencegah terjadinya penyimpangan, seperti manipulasi laporan, proyek fiktif, dan praktik kolusi yang sering ditemukan dalam siklus pengadaan barang/jasa.

Melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, pengawasan intern melalui Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) didasarkan pada beberapa unsur seperti lingkungan pengendalian, pengendalian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan pengendalian intern. Unsur-unsur tersebut mengadopsi *Internal Control Framework*. Menurut COSO (1992), pengendalian internal merupakan praktik yang memandu kredibilitas urusan keuangan suatu organisasi. Kerangka pengendalian internal menegaskan bahwa pengendalian internal hanya dapat memberikan *reasonable assurance*, bukan jaminan absolut terhadap kecurangan. Oleh karena itu, efektivitas sistem pengendalian internal sangat bergantung pada komitmen manajemen puncak, integritas aparatur, serta fungsi pengawasan yang aktif dan independen dari Inspektorat sebagai APIP.

Meskipun pengawasan internal pemerintah daerah telah banyak dikaji dalam konteks nasional, kajian serupa pada tingkat daerah otonomi baru, khususnya di Provinsi Papua Barat Daya, masih sangat terbatas. Literatur menunjukkan bahwa sebagian besar penelitian mengenai audit internal dan pengendalian internal berfokus pada pemerintah pusat atau entitas korporasi besar, sementara penelitian pada level subnasional hanya mencakup kurang dari 1% publikasi global (Nerantzidis et al., 2022). Penelitian Mattei et al. (2021) juga menegaskan bahwa studi mengenai audit internal jarang mengeksplorasi dinamika pengawasan di pemerintahan daerah, padahal konteks desentralisasi menyajikan tantangan yang jauh lebih kompleks dibandingkan entitas yang sudah mapan.

Di sisi lain, sejumlah penelitian sebelumnya (Wanggai, 2017; Sumiyana et al., 2025) menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan dana otonomi khusus terkait keterbatasan SDM auditor, ketidaktepatan waktu pengawasan, serta proses tindak lanjut rekomendasi yang tidak optimal. Namun, studi-studi tersebut belum memberikan analisis yang mendalam mengenai bagaimana kelima komponen pengendalian internal berfungsi secara terintegrasi dalam konteks daerah otonomi baru seperti Papua Barat Daya. Padahal, penelitian ini menunjukkan bahwa kelemahan terbesar justru terletak pada aspek penilaian risiko dan informasi-komunikasi yang belum terbangun secara sistematis, sesuatu yang tidak diulas secara komprehensif dalam penelitian sebelumnya.

Selain itu, sebagian besar penelitian terdahulu hanya menitikberatkan pada pengukuran kapabilitas APIP atau tingkat kepatuhan terhadap SPIP, tetapi belum mengaitkan secara langsung hubungan antara *Internal Control–Integrated Framework* dengan efektivitas pengawasan Dana Otonomi Khusus di lingkungan Inspektorat daerah otonomi baru. Dengan kata lain, belum ada penelitian yang secara spesifik menilai bagaimana integrasi antar-komponen pengendalian internal berdampak pada kualitas pengawasan Dana Otsus di Papua Barat Daya yang memiliki karakteristik fiskal, geografis, dan administratif yang berbeda dibandingkan provinsi lain.

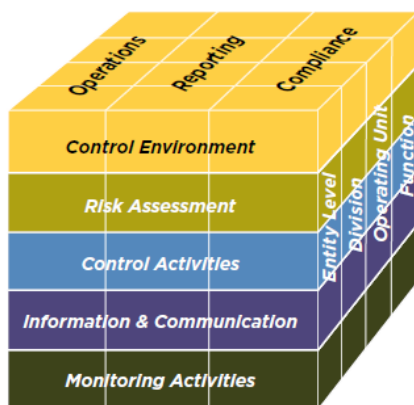
Dengan demikian, penelitian ini hadir untuk mengisi beberapa gap penting yaitu kurangnya kajian mengenai penerapan *Internal Control–Integrated Framework* di daerah otonomi baru, minimnya analisis yang mengaitkan kelima komponen pengendalian internal secara integratif dengan efektivitas pengawasan Dana Otsus, serta belum adanya studi empiris yang menelaah tantangan penerapan SPIP dan kapabilitas APIP dalam konteks Papua Barat Daya yang sedang membangun sistem pengawasan daerah sejak pemekarannya. Penelitian ini memberikan kontribusi akademik dan praktis dengan menghadirkan analisis komprehensif tentang bagaimana prinsip-prinsip pengendalian internal diterapkan dan diorganisasikan untuk meningkatkan akuntabilitas fiskal di provinsi baru ini.

1.2 Tinjauan Teori

Menurut Demirović et al (2024), pengawasan internal mencakup pengendalian internal, audit internal, dan pengendalian. Pengendalian internal adalah prosedur dan kegiatan yang ditujukan untuk melindungi sumber daya, mewujudkan pelaporan keuangan yang akurat dan andal, serta menghormati dan menerapkan aturan dan ketentuan hukum yang bersifat operasional. Sementara itu, audit internal merepresentasikan kegiatan yang dilakukan untuk memberikan jaminan objektif dan kegiatan konsultasi dengan tujuan

untuk meningkatkan operasi organisasi. Adapun pengendalian membantu menentukan tujuan yang ingin dicapai dan berkontribusi pada pengembangan rencana yang memadai. Aktivitas audit internal bersinggungan dengan efektivitas pengendalian internal atas kepatuhan (Chang et al., 2019). Lebih lanjut, Goodwin (2004) mengungkapkan empat kategori kegiatan audit internal yaitu sistem dan audit operasional, pengendalian internal dan audit keuangan, manajemen risiko, serta proyek spesifik dan lainnya.

Pengendalian internal dikenali dalam beberapa pandangan. Pertama, pengendalian internal sebagai sistem yang terdiri dari kebijakan dan prosedur yang dirancang untuk memberikan jaminan bahwa organisasi dapat mencapai tujuan dan sasarnya (Masharipov et al., 2023; Said et al., 2020). Kedua, pengendalian internal sebagai bentuk perlindungan aset dan pemeliharaan catatan secara rinci untuk melaporkan aset organisasi dengan akurat dan adil (Romney & Steinbart, 2018). Ketiga, pengendalian internal merupakan katalis untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi dengan memberikan transparansi dan rekomendasi berdasarkan analisis data, penilaian, dan analisis proses bisnis (Nedyalkova, 2020). Lebih lanjut, Nedyalkova menekankan bahwa pengendalian internal harus menjawab beberapa pertanyaan seperti apa objek penilaiannya, apa yang akan dinilai, bagaimana hal itu akan dinilai, dan siapa yang akan melakukan penilaian.



Gambar 2. Kerangka Kerja Pengendalian Internal
Sumber: Nedyalkova (2020)

Internal control integrated merupakan alat analisis yang ampuh karena memungkinkan organisasi untuk fokus pada struktur, nilai, dan proses utama yang membentuk konsep pengendalian internal. Selain itu, kerangka pengendalian internal telah menjadi standar dunia untuk membangun dan

menilai pengendalian internal (Pickett, 2011; Moeller, 2009). Meskipun saat ini telah dikenalkan kerangka kerja *Enterprise Risk Management* (ERM) yang mencakup beberapa penilaian elemen model seperti penilaian lingkungan internal, evaluasi tujuan, evaluasi peristiwa yang teridentifikasi, penilaian risiko, evaluasi respon risiko, evaluasi kegiatan pengendalian, penilaian informasi dan komunikasi, dan pemantauan. Akan tetapi, keduanya tetap dipandang sebagai instrumen penilaian yang berbeda. *Internal control* tetap dipandang sebagai pendekatan umum yang ampuh digunakan untuk mengurangi risiko (Nedyalkova, 2020; COSO, 2020).

Dalam perspektif administrasi publik, penerapan kerangka pengendalian internal berkontribusi pada penguatan *good governance* karena menekankan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas kebijakan publik. Namun, berbeda dengan sektor privat yang berorientasi laba, pengendalian internal di sektor publik bertujuan memastikan efektivitas pelayanan publik dan kepatuhan terhadap peraturan. Pada konteks Provinsi Papua Barat Daya, penerapan kerangka ini memerlukan adaptasi terhadap kondisi geografis yang tersebar serta keterbatasan sumber daya manusia pengawasan. Oleh karena itu, dua komponen pengendalian internal yaitu informasi dan komunikasi serta pemantauan perlu dikembangkan melalui inovasi sistem pengawasan berbasis teknologi informasi, seperti e-audit dan dashboard tindak lanjut hasil pemeriksaan. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip *risk-based control* dalam administrasi publik, di mana pengawasan diarahkan pada area berisiko tinggi dan berbasis capaian hasil, bukan sekadar kepatuhan administratif.

Sementara itu, kerangka SPIP sebagaimana tertuang dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 pada dasarnya mengadopsi prinsip-prinsip dari *Internal Control-Integrated Framework*. Nedyalkova (2020) mendefinisikan pengendalian internal sebagai suatu proses yang dilakukan oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan *reasonable assurance* dalam pencapaian tiga tujuan utama, yaitu efektivitas dan efisiensi operasi, keandalan pelaporan, serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Lima komponennya yang mencakup lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan berkorespondensi langsung dengan lima unsur SPIP, yang dalam implementasinya dijabarkan ke dalam 17 prinsip pengendalian. Dengan demikian, kebijakan nasional Indonesia sesungguhnya telah menginternalisasi kerangka kerja pengendalian internal ke dalam sistem pengawasan publik, meskipun dalam praktiknya efektivitas

penerapan di tingkat daerah masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan kapasitas kelembagaan.

Penggunaan *Internal Control–Integrated Framework* tidak hanya berfungsi sebagai alat verifikasi kepatuhan, tetapi juga sebagai instrumen strategis untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Menurut Nedyalkova (2020), keberhasilan pengendalian internal bergantung pada keterhubungan antara lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan yang secara sistemik bekerja sebagai satu kesatuan. Analisis dalam penelitian ini secara teoritis berangkat dari kebutuhan untuk melihat bagaimana kelima komponen pengendalian internal bekerja dalam konteks institusi baru di Inspektorat Provinsi Papua Barat Daya yang sedang berada pada tahap pembentukan norma, kapasitas, dan budaya pengawasan.

Kerangka *Internal Control–Integrated Framework* menjadi rujukan utama dalam memahami pengendalian internal sebagai proses sistemik yang terdiri dari komponen lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan. Kelima komponen tersebut saling terkait dan harus berfungsi secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien, transparan, dan sesuai ketentuan.

Kerangka ini menjadi sangat relevan dalam konteks Indonesia karena prinsip-prinsipnya diadopsi secara langsung ke dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2008. SPIP pada dasarnya merupakan implementasi model COSO dalam sektor publik, sehingga setiap instansi pemerintah diharuskan membangun mekanisme pengendalian internal berdasarkan lima komponen yang sama. Efektivitas SPIP dalam suatu organisasi, termasuk Inspektorat, sangat ditentukan oleh sejauh mana kelima komponen tersebut berfungsi secara menyeluruh, bukan hanya pada aspek struktural.

Lebih lanjut, keberhasilan penerapan SPIP tercermin dalam Kapabilitas APIP yang dikembangkan oleh BPKP sebagai alat ukur tingkat kematangan organisasi pengawasan. Pada APIP Level 1–2, organisasi umumnya baru memenuhi kebutuhan dasar pengendalian internal, seperti pembentukan struktur dan pedoman pengawasan, namun penerapan lima komponen COSO masih bersifat parsial. Situasi ini sejalan dengan kondisi Inspektorat Papua Barat Daya yang berada pada Level 2, di mana proses pengawasan telah berjalan tetapi belum terintegrasi antar komponen, terutama pada aspek penilaian risiko, informasi-komunikasi, dan pemantauan tindak lanjut. Pada APIP Level 3 (*Integrated*), penerapan SPIP mulai menunjukkan karakteristik pengendalian internal terintegrasi. Pada

level ini, organisasi pengawasan telah mengembangkan sistem audit berbasis risiko, menerapkan informasi dan komunikasi secara digital, memastikan pemantauan tindak lanjut berjalan efektif, serta mampu menyediakan jaminan dan konsultasi yang berdampak pada peningkatan kinerja pemerintah daerah. Level inilah yang menjadi target bagi Inspektorat Papua Barat Daya dalam RENSTRA 2024–2026. Dengan demikian, *Internal Control–Integrated Framework* tidak hanya menjadi dasar teoretis dalam penelitian ini, tetapi juga menjadi kerangka evaluasi yang memungkinkan peneliti mengukur sejauh mana implementasi SPIP dan Kapabilitas APIP telah mencerminkan standar pengendalian internal yang terintegrasi. Analisis berbasis lima komponen pengendalian internal memberikan gambaran yang jelas tentang kekuatan dan kelemahan pengawasan internal Inspektorat, serta area prioritas yang perlu diperkuat untuk mencapai kapabilitas APIP yang lebih tinggi.

Kerangka terpadu pengendalian internal bertujuan untuk membantu manajemen dalam mengontrol organisasi dengan lebih baik dan memberikan kemampuan tambahan untuk mengawasi pengendalian internal. Sistem pengendalian internal memungkinkan manajemen untuk tetap fokus dalam mengejar tujuan organisasi dan kinerja keuangan sembari beroperasi dalam batas-batas peraturan yang relevan. Penelitian ini berfokus pada analisis pengendalian internal terintegari fungsi pengawasan Inspektorat di Provinsi Papua Barat Daya. Berdasarkan konteks penelitian ini, lima komponen dan prinsip pengendalian internal oleh Nedyalkova (2020) diuraikan berikut ini.

a. Lingkungan Pengendalian

Seperangkat standar, proses, dan struktur yang menjadi dasar dalam melakukan pengendalian internal organisasi. Komponen ini didasarkan pada komitmen terhadap integritas dan nilai-nilai etika, independensi pengawasan, mekanisme pengendalian internal, komitmen terhadap kompetensi, dan akuntabilitas pengendalian internal.

b. Penilaian Risiko

Proses dinamis dan berulang untuk mengidentifikasi dan menganalisis risiko untuk mencapai tujuan entitas, membentuk dasar untuk menentukan bagaimana risiko harus dikelola. Empat prinsip dasar dalam penilaian risiko meliputi kejelasan tujuan, identifikasi dan pengelolaan risiko, potensi penyelewengan, identifikasi potensi perubahan.

c. Kegiatan Pengendalian

Tindakan yang ditetapkan oleh kebijakan dan prosedur untuk memastikan arahan manajemen dalam rangka memitigasi risiko terhadap pencapaian tujuan. Kegiatan pengendalian didasarkan

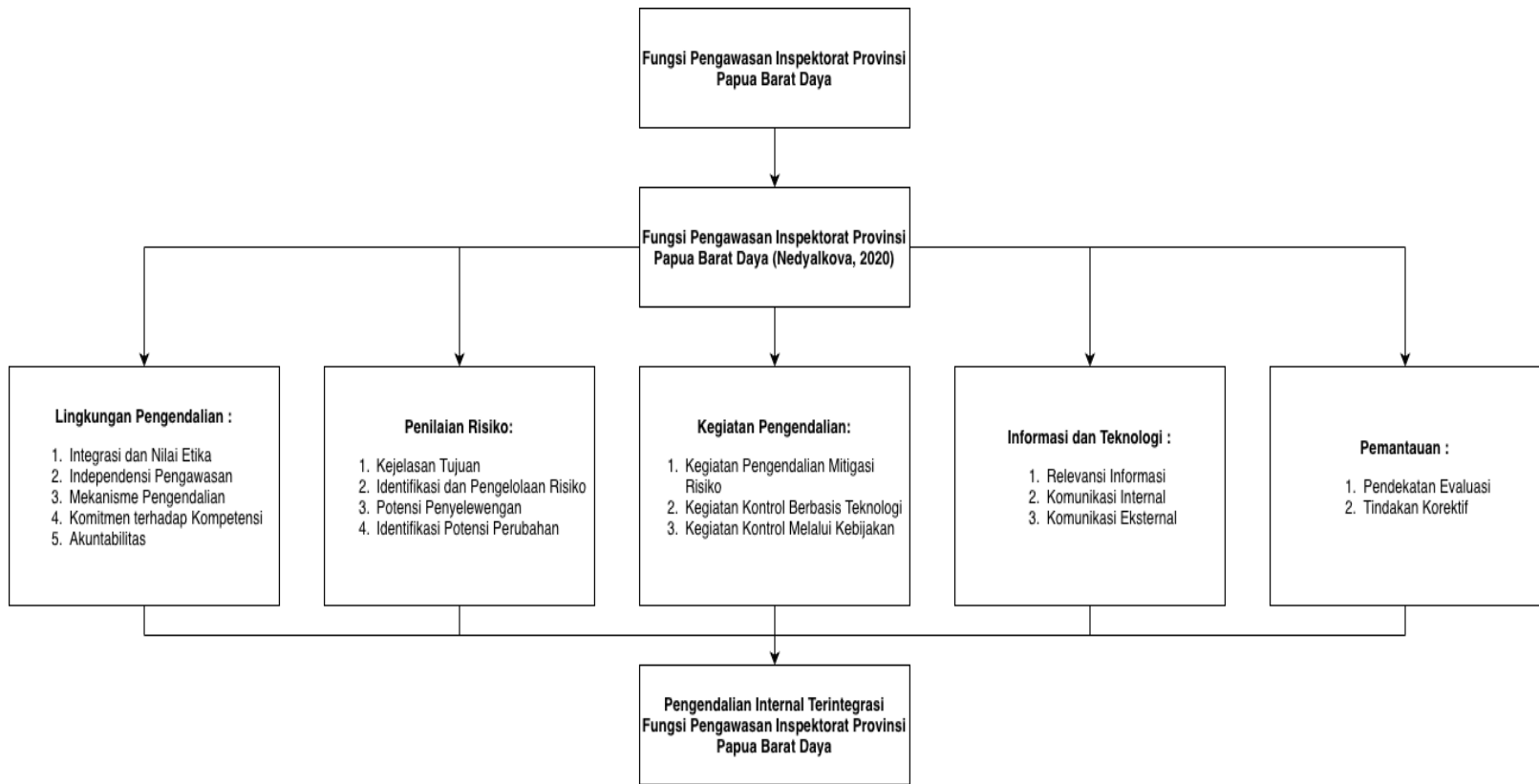
pada beberapa aktivitas seperti pilihan dan pengembangan kegiatan pengendalian mitigasi risiko, pilihan dan pengembangan kegiatan kontrol berbasis teknologi, dan kegiatan kontrol melalui kebijakan.

d. Informasi dan Teknologi

Informasi diperlukan bagi entitas yang bertanggung jawab untuk melaksanakan pengendalian internal dalam rangka mendukung pencapaian tujuan, sedangkan komunikasi terjadi baik secara internal maupun eksternal guna memberikan informasi yang dibutuhkan organisasi untuk melakukan kegiatan pengendalian internal. Prinsip dasar komponen ini ialah relevansi informasi, komunikasi internal, dan komunikasi eksternal.

e. Pemantauan

Komponen terakhir ini merupakan langkah evaluasi terhadap temuan dan komunikasi terhadap kekurangan temuan. Evaluasi dapat dilakukan secara langsung, secara terpisah, atau mengkombinasikan keduanya untuk memastikan seluruh komponen pengendalian internal terpenuhi dan berfungsi. Kegiatan pemantauan dilakukan dengan merujuk pada pendekatan evaluasi dan tindakan korektif.



Gambar 3. Kerangka Pikir

1.3 Tujuan dan Manfaat

1.3.1 Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengendalian internal terintegrasi fungsi pengawasan Inspektorat di Provinsi Papua Barat Daya dengan menggunakan indikator pengendalian internal yang dikemukakan oleh Nedyalkova (2020).

1.3.2 Manfaat

a) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian studi administrasi publik, khususnya terkait fungsi pengawasan yang dilakukan oleh OPD Inspektorat tingkat lokal dan regional yang masih minim dieksplorasi, terutama Inspektorat Provinsi Papua Barat Daya yang tergolong sebagai provinsi baru dan memperoleh dana otonomi khusus.

b) Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran dan rekomendasi bagi berbagai pihak terkait, terutama Inspektorat Provinsi Papua Barat Daya dalam menjalankan fungsi sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

BAB II METODE PENELITIAN

2.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif. Creswell (2018) mengemukakan bahwa pendekatan penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami isu atau fenomena tertentu melalui interpretasi dan analisis deskriptif dari berbagai data yang telah dikumpulkan. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami secara komprehensif dan konkrit terkait internal control fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah dalam pengelolaan dana otonomi khusus yang dimiliki oleh Provinsi Papua Barat Daya.

2.2 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain penelitian studi kasus dalam pendekatan kualitatif. Studi kasus (*case study*) kasus merupakan jenis desain penelitian yang berusaha untuk mengeksplorasi isu dan fenomena tertentu dalam batasan tertentu pula, dengan melalui beberapa teknik pengumpulan data untuk kemudian di analisis lebih mendalam.

Desain penelitian studi kasus digunakan dalam penelitian ini untuk memungkinkan peneliti mengeksplor lebih komprehensif dan mendalam terkait internal control inspektorat dalam menjalankan fungsi pengawasannya terhadap pengelolaan Dana Otonomi Khusus yang dimiliki oleh Provinsi Papua Barat Daya.

2.3 Prosedur Penelitian

2.3.1 Informan Penelitian

Informan pada penelitian ini merupakan orang yang berkaitan dengan fenomena yang ingin diteliti dan memiliki pengetahuan terkait untuk kemudian menjadi data dalam penelitian ini.

Tabel 2. Informan Penelitian

No	Instansi	Posisi/Jabatan	Jumlah
1	Pemerintah Provinsi Papua Barat Daya	Sekretaris Daerah	1
2	Inspektorat Papua Barat Daya	Sekretaris Inspektorat	1
		Kepala Sub Bagian Program dan Keuangan	1
3	Badan Keuangan dan Aset Daerah Papua Barat Daya	Kepala BKAD	1
4	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Papua Barat Daya	Kepala BAPPEDA	1
5	Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Barat Daya	Kepala Sekretariat MRP	1
Total Informan			6

2.3.2 Teknik Pengumpulan Data

Creswell (2018) mengemukakan 3 metode atau teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif, yaitu:

1. **Observasi:** observasi dilakukan untuk mengumpulkan berbagai informasi dengan melakukan pengamatan langsung pada lokus penelitian. Tujuannya adalah untuk mengamati sikap/perilaku, interaksi dan kondisi yang terjadi pada lokus tersebut. Dalam konteks ini, observasi dilakukan pada kantor Inspektorat Provinsi Papua Barat Daya
2. **Wawancara:** teknik ini dilakukan dengan terlebih dahulu menyusun instrumen wawancara yang disusun berdasarkan indikator teori yang digunakan agar pertanyaan yang diberikan dapat berfokus untuk menjawab masalah penelitian. Dalam konteks ini, instrumen yang berisi daftar pertanyaan kepada informan disusun berdasarkan teori internal control integrated oleh Nedyalkova (2020) agar daftar pertanyaan yang disusun dapat lebih konsisten dan berfokus pada masalah penelitian.
3. **Studi Dokumen:** studi dokumen menjadi salah satu teknik pengumpulan data dengan mengumpulkan berbagai data dan informasi dari berbagai sumber dokumen yang relevan dan tersedia. Dokumen tersebut dapat berupa regulasi atau hasil penelitian lainnya yang relevan.

2.3.3 Teknik Analisis Data

Miles & Hubberman (2014) mengemukakan beberapa teknik analisis data diantaranya:

1. **Pengumpulan data**
Proses mengumpulkan data dengan berbagai cara baik dari observasi, wawancara maupun dokumen-dokumen yang relevan. Informasi dan data tersebut yang kemudian akan masuk dalam tahapan reduksi data.
2. **Reduksi data**
Proses ini diartikan sebagai langkah untuk menghilangkan atau mengurangi data-data yang dikumpulkan yang dianggap tidak relevan dengan tujuan penelitian. Langkah ini memfokuskan pada pencarian data pada hal tertentu, serta merangkum informasi-informasi penting dari berbagai data yang dikumpulkan.
3. **Penyajian data**
Data yang telah direduksi kemudian disajikan, untuk memudahkan peneliti dalam memahami seluruh data, baik yang bersifat deksriptif

maupun dalam bentuk tabel/grafik/gambar. Sehingga, pada tahap ini peneliti melakukan analisa mendalam terhadap berbagai data yang ada untuk kemudian disajikan sebagai hasil atau temuan penelitian.

4. Penarikan Kesimpulan

Tahap ini merupakan langkah terakhir ketika semua data telah di analisis dan mendapatkan jawaban atas masalah penelitian. Kesimpulan yang dikemukakan harus memberi jawaban secara jelas terkait masalah penelitian disertai dengan bukti dan alasan yang valid dan kredibel.

2.4 Validitas dan Realibilitas Data

Validitas data dalam penelitian ini dilakukan dengan *member checking* yaitu melakukan konfirmasi dan verifikasi hasil penelitian dengan membawanya kembali kepada informan untuk kemudian mendapat respon dan umpan balik dari hasil penelitian tersebut. Adapun reliabilitas data dilakukan dengan melakukan pengecekan transkrip wawancara untuk memastikan tidak ada kesalahan dalam proses transkripsi wawancara, sehingga data yang diperoleh sebagaimana yang disampaikan oleh informan.