

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Paradigma administrasi publik di berbagai belahan dunia dalam beberapa dekade terakhir telah mengalami transformasi yang signifikan. Pergeseran dari model birokrasi tradisional yang kaku menuju pendekatan yang lebih fleksibel, partisipatif, dan berorientasi pada hasil menjadi ciri utama era reformasi administrasi publik modern. Konsep *New Public Management* (NPM), yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas, telah banyak memengaruhi bagaimana pemerintahan dikelola, terutama dalam konteks pelayanan publik (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). Selain itu, muncul pula pendekatan-pendekatan baru seperti *Digital Governance* dan *New Public Governance* yang menekankan pentingnya kolaborasi antar sektor, pemanfaatan teknologi informasi, serta keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pemerintahan (Dunleavy, dkk., 2006). Reformasi ini tidak hanya bersifat kosmetik, tetapi menyentuh substansi tata kelola pemerintahan dengan mengedepankan hasil (*outcomes*) dan keberlanjutan kebijakan. Di tengah dinamika globalisasi, kompleksitas sosial, dan ekspektasi masyarakat yang semakin tinggi terhadap kualitas layanan publik, administrasi publik dihadapkan pada tuntutan untuk lebih adaptif, inovatif, dan akuntabel. Transformasi ini mendorong munculnya berbagai inovasi kelembagaan dan kebijakan yang berorientasi pada transparansi dan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.

Seiring dengan dinamika reformasi birokrasi, konsep *good governance* menurut Sedarmayanti (2003) dipandang sebagai pilar utama dalam menciptakan manajemen pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab melalui empat dimensi kunci, yakni Akuntabilitas, Transparansi, Partisipasi, dan Supremasi Hukum (*Rule of Law*). Akuntabilitas menekankan pada kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan setiap tindakan dan kebijakan kepada publik. Hal ini harus didukung oleh Transparansi guna menjamin kebebasan aliran informasi yang memungkinkan masyarakat melakukan pengawasan secara objektif. Selanjutnya, Partisipasi menjadi ruang bagi masyarakat untuk terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan agar kebijakan yang dihasilkan bersifat inklusif. Keempat elemen tersebut dipayungi oleh Supremasi Hukum yang menjamin tegaknya keadilan secara konsisten dan tidak memihak. Sejalan dengan pandangan UNDP (1997), sinergi dimensi-dimensi ini merupakan kunci pembangunan berkelanjutan, menjadikan *good governance* sebagai parameter utama dalam menilai keberhasilan pemerintahan yang mengintegrasikan efisiensi administratif dengan dimensi etika serta keadilan sosial.

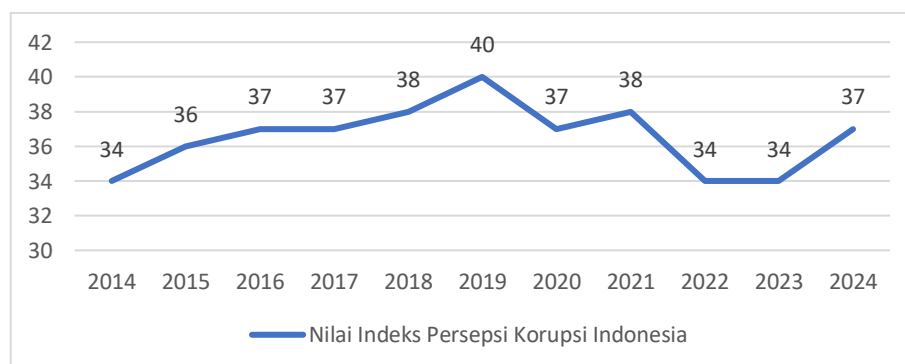
Penerapan prinsip-prinsip *good governance* di Indonesia menjadi salah satu agenda utama reformasi pasca era Orde Baru. Salah satu tonggak penting dalam proses reformasi tersebut adalah pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Reformasi ini menandai pergeseran signifikan dari sistem pemerintahan yang sentralistik menjadi

desentralistik. Tujuan utama desentralisasi ini adalah untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta memperkuat akuntabilitas publik. Boex, dkk. (2022) menyatakan bahwa desentralisasi, sebagai salah satu reformasi sektor publik paling signifikan dalam 25 tahun terakhir, bertujuan meningkatkan efisiensi, inklusivitas, dan akuntabilitas sektor publik. Namun, desentralisasi tidak serta-merta menjamin tercapainya akuntabilitas yang lebih baik. Hambatan seperti keterbatasan kapasitas, lemahnya hubungan akuntabilitas, dan tantangan manajemen publik tetap menjadi faktor yang memengaruhi hasilnya.

Melalui Permenpan RB Nomor 25 Tahun 2020, Pemerintah telah menetapkan *road map* Reformasi Birokrasi Nasional 2020–2024 yang mencakup delapan area perubahan, yaitu organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia ASN, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan mindset budaya kerja. Namun demikian, Somantri (2024) mendapati bahwa di daerah belum terbangun koherensi antara dokumen perencanaan strategis jangka menengah (RPJMD) sebagai manifestasi dari visi politik kepala daerah terhadap *Road map* Reformasi Birokrasi. Selain itu, menurut Maruwu (2024), implementasi manajemen kinerja berbasis hasil sebagai muatan utama reformasi birokrasi di sektor publik Indonesia menghadapi tantangan seperti keterbatasan sumber daya, resistensi budaya organisasi, dan minimnya partisipasi pemangku kepentingan. Meskipun konsep ini menjanjikan, praktiknya belum optimal karena lemahnya dukungan sistemik dan adaptasi institusional. Misalnya dalam pelaksanaan SAKIP sebagai indikator utama reformasi birokrasi, fokus yang

berlebihan pada output administratif tanpa mengukur outcome nyata menyebabkan implementasi SAKIP kurang berdampak pada kualitas pelayanan publik (Salomo & Rahmayanti, 2023).

Otonomi daerah memberikan ruang bagi inovasi kebijakan lokal. Namun, jika tidak didukung dengan komitmen pelaksanaan *good governance* melalui proses reformasi birokrasi, otonomi daerah juga membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang. Menurut *Transparency Internasional* (2025), Indonesia pada tahun 2024 berada di peringkat 99 dari 180 negara dengan skor 37 dari skala 100, nilai yang tidak lebih baik dari negara-negara seperti Ethiopia, Gambia, dan Zambia. Apabila dilihat dalam periode waktu 10 tahun ke belakang, IPK Indonesia tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan, justru memperlihatkan inkonsistensi dalam upaya pemberantasan korupsi sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1.1. Hal tersebut menunjukkan tantangan serius dalam praktik akuntabilitas di berbagai tingkatan pemerintahan akibat belum terimplementasikannya prinsip-prinsip *good governance*.



Gambar 1.1. Nilai Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2014-2024

Sumber: Transparency Internasional (2025)

Salah satu aktor kunci dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah yang baik adalah Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Dalam hal ini, Inspektorat Daerah sebagai unit utama APIP di tingkat kabupaten/kota memiliki peran strategis dalam menjamin akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Sesuai dengan perkembangan paradigma pengawasan internal, peran APIP tidak hanya terbatas sebagai pengawas atau *watchdog*, tetapi juga berkembang sebagai mitra strategis (*consulting*) dalam membantu perangkat daerah mencapai tujuan organisasinya secara efektif dan efisien.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), APIP bertugas memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan pengawasan yang independen dan objektif. Tugas utama auditor internal adalah meninjau dan menilai efektivitas serta efisiensi sistem pengendalian internal untuk memberikan opini independen. Peran ini menempatkan APIP sebagai pilar utama dalam menjaga integritas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. APIP dituntut untuk tidak hanya menemukan kesalahan, tetapi juga memberikan rekomendasi yang konstruktif guna perbaikan sistem dan peningkatan kinerja organisasi. Dengan demikian, Inspektorat Daerah diharapkan dapat menjadi motor penggerak dalam membangun budaya kerja yang akuntabel dan berorientasi pada hasil. Peran ini menjadi semakin penting dalam menghadapi tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang berkualitas dan bebas dari korupsi. Dalam kerangka ini, APIP dapat menjadi instrumen penting dalam menjembatani

kesenjangan antara kebijakan yang dirancang secara ideal dengan implementasi di lapangan yang sering kali dihadapkan pada kompleksitas birokrasi daerah.

Pengawasan internal dalam perspektif *good governance* tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme kontrol administratif, melainkan sebagai sarana untuk memperkuat transparansi, akuntabilitas, dan pembelajaran organisasi. Menurut Ginting, dkk. (2025), pengawasan internal bertransformasi dari sekadar pengawasan menjadi fasilitator penerapan *Environmental, Social, and Governance (ESG)*. Lebih lanjut, Ramadani & Sholihah (2025) menyatakan bahwa Fokus pada penguatan pengawasan internal oleh APIP yang berkorelasi dengan praktik pemerintahan yang bersih dan berintegritas. Probowati, dkk (2024) dalam penelitiannya pada Program JKN menyoroti bahwa pengawasan internal yang kuat menjadi tulang punggung dalam mencegah fraud pada skema JKN, dan menjadi refleksi dari prinsip *compliance* dan *risk management*.

Peran strategis APIP atau dalam hal ini Inspektorat Daerah menjadi perhatian bagi pemerintah melalui Surat Edaran Bersama dari Menteri Dalam Negeri, Ketua KPK, dan Kepala BPKP tentang Penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah. Surat Edaran ini berisikan penguatan pada aspek anggaran pengawasan, sumber daya manusia, independensi dan objektivitas, serta peran dan layanan. Penguatan APIP juga dicerminkan pada Nota Kesepahaman antara Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Koordinasi Aparat Pengawasan Internal Pemerintah dan Aparat Penegak Hukum dalam Penanganan Laporan atau Pengaduan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Nota

Kesepemahaman ini menegaskan kewenangan APIP dalam penanganan kesalahan administratif, termasuk di dalamnya kesalahan administratif yang didalamnya terdapat kerugian negara dan telah ditindaklanjuti dalam 60 hari.

Kontras dengan upaya penguatan APIP, berbagai studi menunjukkan bahwa fungsi pengawasan internal sering terhambat oleh konflik kepentingan, keterbatasan sumber daya manusia, dan belum optimalnya penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Independensi APIP kerap terganggu oleh loyalitas struktural terhadap kepala daerah, yang memicu konflik kepentingan (Akhriani, 2024). Oleh karena itu, penguatan APIP tidak bisa hanya dilakukan melalui regulasi, tetapi memerlukan komitmen politik dan budaya organisasi yang mendukung peran pengawasan sebagai elemen kunci dalam siklus manajemen publik. Risakotta (2025) dalam penelitiannya menemukan bahwa budaya organisasi yang kuat memperkuat dampak pengawasan internal terhadap kinerja, serta meningkatkan efektivitas prinsip *good governance*. Oleh karenanya pengawasan internal dalam pemerintahan tidak dapat hanya dilihat dari sudut pandang teknokratis, namun juga bagaimana APIP berinteraksi dengan lingkungannya dalam hubungan yang saling memengaruhi.

Efektivitas peran Inspektorat Daerah dalam menjalankan peran pengawasan intern sangat dipengaruhi oleh persepsi dan dukungan dari para pemangku kepentingan, baik internal maupun eksternal. Persepsi tersebut mencerminkan sejauh mana keberadaan dan peran Inspektorat Daerah dipahami, diterima, dan diapresiasi oleh para pihak yang berkepentingan, seperti kepala perangkat daerah/desa, masyarakat sipil, dan mitra pembangunan lainnya. Persepsi yang

positif dapat memperkuat legitimasi dan efektivitas APIP dalam melakukan pengawasan dan pembinaan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Sayangnya, pada Pemerintah Kabupaten Brebes justru menunjukkan gejala persepsi yang kurang baik terhadap peran Inspektorat Daerah dalam mewujudkan *good governance*. Gejala yang muncul dapat dilihat dari persentase rekomendasi hasil pemeriksaan yang ditindaklanjuti yang hanya mencapai 51,65%, sangat jauh dibandingkan target kinerja yang ditetapkan sebesar 87%. Terlebih lagi angka tersebut turun dari realisasi tahun sebelumnya sebesar 54,65% (Inspektorat Daerah Kabupaten Brebes, 2025). Angka tersebut juga jauh lebih rendah dari persentase rekomendasi hasil pemeriksaan eksternal yang ditindaklanjuti yang mencapai 92,14% dari target 91% pada tahun 2024. Angka tersebut menunjukkan bahwa perangkat daerah di Kabupaten Brebes jauh lebih mematuhi hasil pemeriksaan eksternal ketimbang hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah yang dapat menandai adanya persepsi terhadap peran keduanya.

Masalah kepatuhan terhadap rekomendasi Inspektorat Daerah relevan dengan apa yang ditemukan dari Maulana (2024) dalam penelitiannya bahwa kepala desa memandang APIP lebih sebagai pengawas dari atas, bukan mitra pembina. Sementara Agung (2025) menemukan bahwa persepsi pemangku kepentingan proyek (terutama kontraktor dan Pejabat Pembuat Komitmen) melihat audit APIP sebagai beban administratif, bukan sebagai sarana perbaikan tata kelola. Hal ini menyebabkan resistensi terhadap proses pengawasan dan pembinaan, serta menurunkan efektivitas intervensi. Oleh karena itu menjadi penting untuk

memahami persepsi pemangku kepentingan agar dapat secara strategis meningkatkan efektivitas APIP dalam menjalankan perannya.

Studi ini berangkat dari kenyataan bahwa di Kabupaten Brebes, seperti halnya di banyak daerah lain, upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik menghadapi tantangan kompleks. Meskipun berbagai langkah reformasi telah dilakukan, termasuk dukungan peningkatan peran Inspektorat Daerah, hasil yang dicapai belum sepenuhnya optimal. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji bagaimana para pemangku kepentingan memandang peran Inspektorat Daerah sebagai APIP. Kajian ini akan memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai peran, tantangan, dan peluang Inspektorat Daerah dalam mendukung terwujudnya *good governance* di Kabupaten Brebes. Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini akan mengangkat judul "*Persepsi Stakeholders pada Peran Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah dalam Mewujudkan Good governance di Kabupaten Brebes*". Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis dalam memperkuat peran APIP, khususnya Inspektorat Daerah, dalam kerangka reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Upaya mewujudkan *good governance* di lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes, Inspektorat Daerah diharapkan dapat memberikan nilai tambah melalui perannya sebagai APIP. Peran ini membutuhkan dukungan dan pengakuan dari para pemangku kepentingan agar dapat dijalankan secara optimal. Namun, dalam praktiknya, pemahaman dan penerimaan terhadap peran tersebut belum tentu

seragam di antara pemangku kepentingan, serta kemungkinan menghadapi berbagai hambatan kelembagaan maupun kultural. Oleh karena itu, perlu dikaji secara mendalam mengenai persepsi yang berkembang, tantangan yang dihadapi, serta langkah strategis yang dapat dilakukan untuk menguatkan peran tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana persepsi para pemangku kepentingan terhadap peran Inspektorat Daerah sebagai APIP dalam mewujudkan *good governance* di Kabupaten Brebes?
2. Bagaimana kendala dalam membangun persepsi pemangku kepentingan yang mendukung peran Inspektorat Daerah sebagai APIP di Kabupaten Brebes dalam mewujudkan *good governance* di Kabupaten Brebes terbentuk?
3. Bagaimana upaya yang perlu dilakukan untuk membangun persepsi yang mendukung peran Inspektorat Daerah sebagai APIP dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* di Kabupaten Brebes?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Mengkaji dan menganalisis persepsi para pemangku kepentingan terhadap peran Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam mendukung terwujudnya prinsip-prinsip *good governance* di Kabupaten Brebes.

2. Mengidentifikasi serta memahami kendala dalam membangun persepsi pemangku kepentingan pada Inspektorat Daerah yang mendukung dalam menjalankan perannya sebagai APIP di Kabupaten Brebes dalam mewujudkan *good governance* di Kabupaten Brebes.
3. Merumuskan alternatif strategi penguatan yang dapat dilakukan guna membangun persepsi yang mendukung peran Inspektorat Daerah sebagai APIP dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* di Kabupaten Brebes

1.3.2. Kegunaan Penelitian

1.3.2.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif tentang persepsi pemangku kepentingan terhadap peran Inspektorat Daerah sebagai APIP dalam mewujudkan *good governance* pada Pemerintah Kabupaten Brebes. Dalam hal ini, peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan studi tata kelola pemerintahan yang baik dan pengawasan intern pada khususnya.

1.3.2.2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi evaluasi dan rekomendasi kebijakan yang secara strategis dapat meningkatkan efektivitas peran Inspektorat Daerah sebagai APIP dalam mewujudkan *good governance* pada Kabupaten Brebes. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan agar dapat dikembangkan dalam penelitian-penelitian selanjutnya sebagai alternatif perspektif dalam memahami peran APIP dalam mewujudkan *good governance*.