

SINERGI PENGAWASAN UNTUK MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DAN *CLEAN GOVERNMENT*

Oleh: Wakhyudi

Widyaiswara Madya Pusdiklatwas BPKP

Abstrak

Seiring dengan kuatnya tekad dan tuntutan pengelolaan pemerintahan secara bersih dan bebas KKN, maka pengembangan organisasi pada sektor publik khususnya pada organisasi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang mengarah pada sinergi pengawasan mutlak segera dilakukan. Pengembangan organisasi APIP secara fundamental tentu saja harus dilakukan secara metodologis dan berwawasan ke depan untuk menjamin eksistensi dan efektivitas organisasi APIP itu sendiri. Terdapat berbagai alasan perlunya pengembangan organisasi APIP. Akan tetapi, pada intinya tujuan akhir dari pengembangan organisasi APIP adalah untuk menciptakan sinergi pengawasan di antara sesama organisasi APIP demi terwujudnya fungsi manajemen APIP yang ekonomis, efisien, dan efektif sesuai dengan kebutuhan stakeholders.

Kata kunci: APIP, pengembangan organisasi, sinergi pengawasan, *good governance*, dan *clean government*.

I. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Dalam sistem pemerintahan yang menganut azas sentralisasi maupun desentralisasi, pengawasan berperan sangat penting. Pengawasan adalah salah satu pilar dalam fungsi manajemen, disamping perencanaan, pengorganisasian, dan penggerakan. Seiring dengan tuntutan reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah dan DPR telah menerbitkan paket undang-undang dalam bidang otonomi daerah, yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Nomor 33 Tahun 2004. Sebagai konsekuensi dari penerapan desentralisasi pemerintahan yang lebih luas, peranan pengawasan menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan proses tersebut. Mencermati topik pengawasan secara luas, sistem pengawasan di Indonesia dibangun berdasarkan pendekatan kelembagaan internal dan eksternal, yaitu sistem pemeriksaan ekstern pemerintah dan sistem pengawasan intern pemerintah.

Meskipun keberadaan lembaga pemeriksaan/pengawasan cukup beragam, sampai saat ini peranan masing-masing lembaga pemeriksaan ekstern dan lembaga pengawasan intern tersebut belum optimal. Di tengah-tengah permasalahan perebutan dominasi dan peranan tersebut ternyata kinerja pemerintah sebagai objek yang diperiksa atau diawasi belum menunjukkan peningkatan yang signifikan, baik di sektor publik maupun korporasi. Hal ini dapat dilihat dari belum diperolehnya opini wajar tanpa pengecualian terhadap laporan keuangan pemerintah sampai tahun terakhir (2011) dari hasil pemeriksaan oleh BPK. Pada sisi lain, penyimpangan oleh manajemen pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam bentuk perkara tindak pidana korupsi yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) justru semakin meningkat.

Belum optimalnya peningkatan kinerja pemerintah seperti tersebut di atas sedikit banyak menunjukkan masih belum efektifnya peranan institusi pemeriksa/pengawas. Memang harus diakui, bahwa tidak tertutup kemungkinan lambatnya peningkatan kinerja pemerintah tersebut juga dipengaruhi oleh masalah-masalah lain. Gejala kurang efektifnya peranan institusi pemeriksaan/pengawasan di atas kiranya dapat dilihat dari kenyataan bahwa meskipun hasil-hasil pemeriksaan/pengawasan yang

dilaporkan oleh lembaga-lembaga pengawasan/pemeriksa semakin meningkat baik jumlah maupun nilai uang (kuantitatif) temuannya, tetapi terdapat indikasi bahwa tindak lanjut atas temuan tersebut belum sesuai dengan rekomendasi yang diberikan.

a. Koeksistensi Auditor Ekstern dan Intern di Lingkungan Pemerintah

Keberadaan fungsi audit telah mendapat pengakuan sejak berdirinya negara Republik Indonesia ini. Pasal 23 (5) UUD 1945 telah menetapkan adanya lembaga audit ekstern yang independen terhadap pemerintah untuk melakukan tugas-tugas pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara secara independen. Sementara itu, di lingkungan intern pemerintah sendiri diselenggarakan pula fungsi audit yang diperlukan dalam mewujudkan fungsi manajemen oleh lembaga eksekutif. Lembaga audit intern pemerintah dimaksud terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, Inspektorat Jenderal/Deputi Pengawasan yang bertanggung jawab kepada Menteri Kementeriaan atau pimpinan lembaga (non kementeriaan), dan Inspektorat Daerah yang bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

b. Perbedaan Fungsi Audit Ekstern dan Intern

Lembaga audit intern pemerintah dan audit ekstern adalah dua lembaga yang mempunyai fungsi berbeda. Fungsi pokok dari audit ekstern adalah melakukan penilaian dan pengujian secara independen terhadap laporan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh pihak eksekutif/manajemen. Sementara, fungsi utama dari audit intern pemerintah adalah mengidentifikasi kelemahan, inefisiensi, serta inefektivitas dari pelaksanaan kebijakan yang dicanangkan oleh pimpinan organisasi/manajemen atau kepala pemerintahan.

Pada dasarnya, baik audit ekstern maupun audit intern diselenggarakan untuk mewujudkan *outcome* yang sama, yakni terciptanya "*good governance*". Akan tetapi, wujud "*output*" dari dua jenis hasil pengawasan ini berbeda. Produk atau *output* utama audit ekstern lazimnya

berupa pernyataan pendapat (keandalan dan kelayakan) atas informasi dan laporan pertanggungjawaban yang disajikan oleh objek yang diperiksa. Laporan audit ekstern ini biasanya digunakan oleh pihak berwenang sebagai dasar penetapan diterima atau ditolaknya pertanggungjawaban manajemen. Rekomendasi perbaikan sehubungan dengan temuan pemeriksaan hanyalah merupakan produk sampingan dari audit ekstern.

Sementara itu, audit intern berkembang sebagai perwujudan fungsi manajemen yang menjembatani hubungan antara pimpinan organisasi dengan aktivitas seluruh unsur pelaksana. Pelembagaan audit intern di bawah kepala pemerintahan merupakan salah satu manifestasi dari fungsi pengendalian yang dimiliki oleh manajemen. Dengan demikian, tujuan utama dari audit intern adalah untuk membantu manajemen dalam mengidentifikasi hambatan terhadap peningkatan kinerja yang ingin dicapai oleh manajemen. Oleh karena itu, fungsi audit intern dilakukan oleh unit intern organisasi dan bertanggungjawab kepada pimpinan organisasi.

Sesuai dengan amanat UUD 1945, BPK RI pada dasarnya berfungsi sebagai pemeriksa ekstern pemerintah yang bertanggung jawab menilai dan menguji pertanggungjawaban keuangan dari Pemerintah. Demikian pula halnya dengan fungsi audit intern, negara berkepentingan bagi terwujudnya manajemen pemerintah yang efisien dan efektif, sehingga diperlukan aparat yang efektif untuk membantu eksekutif/pemerintah. Dengan kata lain, pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor ekstern dan auditor intern adalah dua jenis pemeriksaan yang tujuannya berbeda satu sama lain. Walaupun *goal* akhirnya (*outcome*) sama, fungsi auditor intern tidak dapat menggantikan fungsi audit ekstern, dan sebaliknya fungsi auditor ekstern juga tidak bisa digantikan oleh fungsi pengawasan intern (*Hubbard & Johnson, 1992*). Secara konseptual, auditor ekstern dan auditor intern bagaikan dua sisi dari satu keping uang. Keduanya merupakan alat bagi manajemen maupun para stakeholder untuk memastikan bahwa tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Auditor ekstern bertugas untuk menilai kewajaran atas penyajian laporan keuangan maupun laporan kinerja dari manajemen. Dalam melakukan tugasnya tersebut, auditor ekstern wajib menilai kelayakan

sistem pengendalian manajemen dari entitas yang akan diaudit. Sebagai bagian dari penilaian atas sistem pengendalian manajemen tersebut, auditor ekstern wajib menilai efektivitas kerja auditor intern serta menggunakan hasil audit dari auditor intern sebagai bagian dari bukti audit yang dikumpulkannya guna memperoleh keyakinan apakah laporan atau asersi dari manajemen tersebut telah sesuai dengan standar yang berlaku.

Auditor intern merupakan alat dari manajemen untuk mendorong tercapainya tujuan organisasi dan sekaligus memberikan rekomendasi konstruktif terhadap kelemahan yang ditemui dalam pelaksanaan dari kebijakan manajemen. Auditor intern, dalam pelaksanaan tugasnya juga harus mempertahankan independensi terhadap entitas yang diperiksa, sehingga rekomendasi yang diberikan bisa lebih objektif. Di sisi lain, auditor intern perlu memahami rencana strategik (Renstra) Organisasi dan kebutuhan Pimpinan dalam pengambilan keputusan sehingga pemanfaatan hasil audit bisa lebih optimal.

Sejalan dengan uraian mengenai peranan dan fungsi auditor ekstern dan auditor intern seperti tersebut di atas, kerangka pemikiran yang dikembangkan dalam makalah ini difokuskan pada pengembangan organisasi APIP pada masa yang akan datang. Pengembangan organisasi APIP harus dikaitkan dengan tugas pokok dan fungsinya (*organization capability*) sebagai aplikasi dari *strategic intent* yang dilandasi oleh visi dan misi dan dengan mempertimbangkan *stakeholders expectation* serta lingkungan internal dan eksternal organisasi. Konteks ini akan dikaitkan dengan peranan teoretis yang dapat diharapkan dari lembaga pengawasan internal dan harmonisasi penataan hubungan kerja antara sesama aparat auditor intern pemerintah. Sistematika makalah ini meliputi Pendahuluan, Identifikasi Masalah, Maksud dan Tujuan Penulisan, Metodologi dan Landasan Teoretis tentang Pengembangan Organisasi APIP, Analisis dan Pembahasan tentang Transformasi Organisasi APIP, dan Simpulan.

2. Identifikasi Masalah

Adanya lembaga audit eksternal dan internal pemerintah telah

sejalan dengan perkembangan konsep audit ekstern (*external auditing*) yang harus dilakukan oleh lembaga yang independen dan audit intern (*internal auditing*) yang lazim diselenggarakan oleh aparat intern organisasi. Oleh karenanya, lembaga-lembaga audit sebagaimana disebutkan di atas sudah seyogyanya harus menempatkan diri secara jelas, apakah melakukan fungsi audit ekstern atau memerankan fungsi audit intern.

Namun harus diakui bahwa kedudukan dan peran dari berbagai lembaga audit pada tatanan birokrasi pemerintah dewasa ini telah diinterpretasikan dan diselenggarakan secara keliru (Hoesodo, 1999). Kedudukan BPK RI yang berada di luar eksekutif sudah jelas menyandang peran sebagai auditor (pemeriksa) ekstern. Akan tetapi, pada kenyataannya fungsi audit ekstern ini banyak diambil alih atau diselenggarakan secara *redundant* (tumpang tindih) oleh para lembaga audit intern pemerintah (APIP), dan begitu juga sebaliknya.

Salah satu penyebab belum tepatnya pelaksanaan tugas auditor intern maupun auditor ekstern diindikasikan oleh belum dipahaminya hakikat dan tugas pokok dan fungsi dari internal auditing dan eksternal auditing. Terdapat kecenderungan bahwa masing-masing lembaga audit menginterpretasikan fungsinya berdasarkan hubungan relatifnya dengan objek yang menjadi sasaran audit. Auditor intern yang seyogyanya memerankan fungsi internal auditing (mendukung terwujudnya keberhasilan manajemen), namun pada kenyataannya cenderung memerankan fungsi audit eksternal untuk menguji laporan yang disajikan objek audit (auditan)-nya. Sebaliknya, terdapat kecenderungan pula bahwa auditor ekstern juga memerankan fungsi auditor intern.

Ketidaktepatan interpretasi ini membawa akibat yang sangat jauh. Misalnya, terjadi tumpang tindih pelaksanaan audit oleh berbagai aparat audit dengan fokus pada ketaatan (*compliance audit*) dengan kriteria yang sama (standar/peraturan). Hal ini pada gilirannya berakibat pada tidak dapat dibedakannya produk masing-masing Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan BPK. Efek kumulatif dari fungsi yang *redundant* ini menghasilkan kesan terlalu banyaknya pemeriksaan yang outputnya kurang lebih sama. Sehingga, wajar apabila keberadaan lembaga-lembaga audit di lingkungan pemerintah ini harus dikembalikan kepada hakikat dan fungsi

masing-masing.

3. Maksud dan Tujuan Penulisan

Identifikasi permasalahan yang dikemukakan di atas menjadi topik yang menarik untuk ditelaah secara lebih mendalam, bertepatan dengan fenomena yang terjadi pada saat sekarang ini yaitu ketika pemerintah bertekad untuk bekerja semakin efektif, efisien, akuntabel dan bebas dari praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Akan tetapi, untuk dapat memberikan gambaran yang lebih jelas, pembahasan dalam paper ini dibatasi pada permasalahan seputar peranan institusi pengawasan intern pemerintah atau yang dikenal sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang mempunyai kaitan langsung dengan kinerja pemerintah.

Oleh karena itu, langkah pertama yang perlu diambil adalah mereposisi peran dan fungsi APIP ke arah yang benar, yaitu menjadi dan bertindak sebagai auditor intern. Bagi Inspektorat Jenderal Kementerian, misi utama auditor intern Kementerian yang bersangkutan adalah membantu Menterinya untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Kementerian. Bagi Inspektorat Provinsi, misi utamanya adalah membantu Gubernur untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Pemerintah Daerah Provinsi. Hal yang sama juga berlaku bagi Inspektorat Kabupaten/Kota untuk membantu Bupati/Walikota.

Bagaimana dengan aparat audit intern yang berkedudukan langsung di bawah Presiden yaitu BPKP? Misi utama dari lembaga ini seyogyanya diarahkan untuk membantu Presiden dalam mewujudkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Pemerintah Pusat. Fungsi audit yang dapat memenuhi harapan tersebut diantaranya adalah audit dan evaluasi atas masalah-masalah strategis yang bersifat lintas sektoral/kementerian. Selain itu, lembaga audit BPKP perlu diarahkan pada kegiatan evaluasi kinerja unit-unit pemerintahan termasuk BUMN/BUMD dan penanganan masalah-masalah audit investigasi atas indikasi tindakan penyelewengan. Di samping itu, lembaga audit intern di bawah Presiden ini dapat pula dijadikan sebagai pusat pengembangan dan pembinaan

kegiatan maupun sumber daya manusia seluruh aparat audit intern pemerintah.

Sepanjang mengenai BPK sebagai auditor ekstern pemerintah, Pemerintah berkepentingan dengan kuatnya lembaga ini untuk terlaksananya prinsip *check and balance*. Demikian juga Negara c.q. Pemerintah berkepentingan dengan kuatnya auditor intern. Peran auditor ekstern dan intern tidak saling menggantikan. Keduanya harus ada dalam suatu organisasi yang kompleks, apalagi dalam pemerintahan, khususnya di Negara Kesatuan RI yang wilayahnya demikian luas dan organisasinya demikian besar dan kompleks. Hubungan antara APIP dan BPK harus terjalin harmonis. Oleh karena itu, keduanya perlu mereposisi perannya secara tepat, yaitu sebagai auditor ekstern dan auditor intern. Kerja sama yang erat di antara keduanya justru merupakan suatu keharusan, agar sinergi yang diharapkan dalam penyelenggaraan pengawasan secara keseluruhan dapat terwujud.

Berkaitan dengan maksud dan tujuan penulisan makalah mengenai strategi pengembangan organisasi APIP ini, tentunya hal tersebut harus didukung dengan suatu metodologi yang jelas sehingga arah pengembangan organisasi APIP menjadi semakin mantap dan tidak terjebak pada permasalahan klasik yang terjadi pada organisasi APIP yang cenderung bertindak sendiri-sendiri tanpa adanya koordinasi yang jelas dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasinya.

II. Metodologi dan Landasan Teoretis Pengembangan Organisasi APIP

1. Definisi Pengembangan Organisasi

Konsep rencana pengembangan keorganisasian mengalami perkembangan yang semakin populer yang seringkali disebut dengan istilah "Pengembangan Organisasi". Marie McKendall (1993) dalam papernya yang berjudul "*The Tyranny of Change: Organizational Development Revisited*" menyatakan bahwa Friedlancer and Brown (1974, p. 314) mendefinisikan pengembangan organisasi sebagai suatu metode untuk memfasilitasi perubahan dan pengembangan dalam sumber daya manusia, teknologi, proses organisasi, dan dalam struktur teknologi.

Selanjutnya, perkembangan definisi dan substansi pengembangan organisasi menurut Sanjeev Sharma dalam *“Organizational Development: A Basic Research Report”* dapat dikemukakan sebagai berikut:

- Pada dekade 1950-an dan 1960-an, fokus pengembangan organisasi terutama ditujukan pada aspek sosial dari organisasi dengan penekanan pada keterbukaan, kepercayaan, dan kolaborasi.
- Pada dekade 1970-an, muncul konsep baru dalam pengembangan organisasi sebagai pengaruh dari perkembangan teori organisasi dan aspek kemanusiaan dari teknologi, yang ditandai dengan perubahan struktural, keterlibatan pegawai, dan desain pekerjaan.
- Pada dekade 1980-an, pengembangan organisasi menjadi suatu teori yang banyak dikembangkan oleh konsultan manajemen karena menyangkut hal baru dan banyak meraih keberhasilan. Berbagai teknik pengembangan organisasi seperti *reward system*, perencanaan dan pengembangan karir pegawai, dan program asistensi pegawai menjadi hal yang populer pada masa itu.
- Pada dekade 1990-an, berbagai disiplin ilmu terapan banyak mempengaruhi perkembangan konsep pengembangan organisasi sehingga yang lebih dominan adalah aspek teknik pengembangan organisasinya dibandingkan dengan orientasi nilai dari konsep pengembangan organisasi.

Seiring dengan penjelasan tentang definisi pengembangan organisasi seperti tersebut di atas, pengembangan organisasi juga berkaitan dengan perubahan organisasi yang terdiri atas tiga hal, perubahan organisasi sesuai tuntutan lingkungan, perubahan prosedur dan cara kerja organisasi, dan perubahan organisasi secara struktur kelembagaan.

2. Prinsip-Prinsip Pengembangan Organisasi pada Sektor Publik

Sejalan dengan bergulirnya reformasi pengelolaan pemerintahan pada berbagai negara, terdapat kecenderungan bahwa peningkatan kinerja instansi pemerintah atau sektor publik menjadi tuntutan yang mutlak. Tentu saja terdapat berbagai kendala dan hambatan untuk melaksanakan tujuan mulia tersebut, baik yang berasal dari faktor eksternal maupun faktor-faktor internal organisasi. Faktor eksternal dapat berupa perubahan peraturan perundang-undangan dan prioritas kebijakan

pihak legislatif. Sedangkan faktor internal dapat berasal dari adanya perbedaan kemampuan sumber daya manusia, adanya keengganan untuk berubah, proses perubahan organisasi yang memakan waktu lama, dan teknologi yang tidak mendukung.

Selanjutnya, berdasarkan hasil penelitian oleh Jane C. Linder and Jeffrey D. Brooks dalam artikel mengenai "*Transforming the Public Sector*", strategi pengembangan organisasi pada sektor publik harus memperhatikan enam prinsip dasar dan sembilan unsur kapabilitas sebagai berikut:

- Prinsip dasar meliputi : *client-centered, outcome oriented, accountable, innovative and flexible, open and collaborative, dan passionate.*

Masing-masing prinsip dasar tersebut secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut :

- *Client centered* berarti bahwa organisasi pemerintah harus mendefinisikan visi dan misinya sesuai dengan kebutuhan, harapan, dan persepsi dari *stakeholders*-nya.
- *Outcome oriented* berarti bahwa organisasi pemerintah harus mendesain seluruh kegiatannya untuk menghasilkan *outcome* yang secara langsung mendukung penjabaran visi dan misi organisasi.
- *Accountable* berarti bahwa organisasi pemerintah dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan secara ekonomis dan efisien dan mereka secara aktif menunjukkan perannya sebagai pengemban mandat dan amanah dari masyarakat.
- *Innovative and flexible* berarti bahwa organisasi pemerintah harus secara aktif mencari peluang kegiatan yang baru dan secara kreatif mampu untuk merespon tantangan yang dihadapi.
- *Open and collaborative* berarti bahwa organisasi pemerintah mengetahui dan memahami akan tugas dan pekerjaannya yang merupakan bagian dari sistem yang lebih besar sehingga mereka harus dapat mengembangkan hubungan kerja secara harmonis dengan instansi lain dan dengan *stakeholders*-nya.
- *Passionate* berarti bahwa organisasi pemerintah harus memiliki semangat yang tinggi pada seluruh tingkatan organisasi untuk

memberikan hasil yang terbaik pada aspek kegiatan di sektor publik.

- Kapabilitas organisasi meliputi : *strategy and policy making, organization and process design, performance management, partnering, human capital management, information management, marketing and client relationship management, procurement and logistics, dan operations.*

Masing-masing aspek kapabilitas organisasi tersebut secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut :

- *Strategy and policy making* bermakna bahwa organisasi pemerintah harus menetapkan tujuan yang jelas dan terarah serta bekerja keras untuk mencapai tujuan tersebut.
- *Organization and process design* berarti bahwa organisasi pemerintah menggunakan enam prinsip dasar dalam mengembangkan struktur organisasinya dan menghilangkan fungsi organisasi yang tidak memberikan kontribusi dalam pencapaian misi organisasi.
- *Performance management* berarti bahwa organisasi pemerintah harus memiliki wawasan kinerja manajemen yang luas untuk menjamin organisasi senantiasa berada pada jalur yang tepat. Berbagai teknik digunakan sebagai panduan dalam melaksanakan aktivitas organisasi, seperti metodologi manajemen proyek, *balanced scorecard*, dan melakukan survei terhadap kepuasan pengguna jasa.
- *Partnering* berarti bahwa organisasi pemerintah memiliki kemampuan untuk menjalin kerja sama dengan berbagai pihak yang berkepentingan untuk meningkatkan *outcome* yang dihasilkan kepada masyarakat.
- *Human capital management* yaitu menggunakan prinsip *reward and punishment* terhadap sumber daya yang dimiliki secara efektif.
- *Information management* yaitu menggunakan prosedur dan mekanisme kerja secara efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan *stakeholders*.

- *Marketing and client relationship management* yaitu menetapkan peningkatan pelayanan kepada pengguna jasa organisasi pemerintah sebagai tujuan yang utama.
- *Procurement and logistics* yaitu organisasi pemerintah harus memiliki kapabilitas untuk melaksanakan kegiatan secara fleksibel, menggunakan prinsip ekonomis dan efisiensi dalam proses pengadaan dan pengelolaan kekayaan/inventaris organisasi.
- *Operations* yaitu organisasi pemerintah harus mampu untuk mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki oleh organisasi dalam rangka merealisasikan komitmen dan *outcome* yang dijanjikan kepada masyarakat dan *stakeholders*.

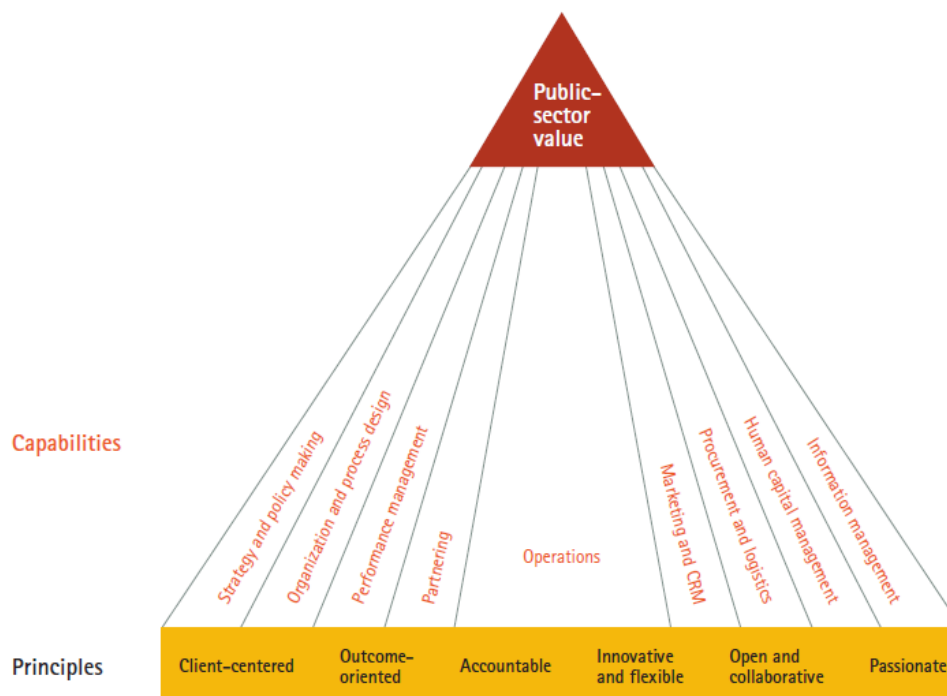
Secara lebih jelas, prinsip-prinsip dasar dan kapabilitas yang diperlukan dalam pengembangan organisasi digambarkan dalam tabel sebagai berikut :

Gambar 2.1.

Prinsip Dasar dan Kapabilitas dalam Pengembangan Organisasi

Getting to the top

High-performance government organizations deliver peak levels of public value through nine capabilities based on six foundational principles.



3. Mekanisme Pengembangan Organisasi

Berlangsungnya suatu perubahan tentu didasarkan pada alasan yang kuat mengapa perubahan tersebut perlu dilakukan. Organisasi dituntut untuk melakukan perubahan sebagai manifestasi dari kebutuhan untuk mempertahankan hidupnya. Oleh karena permasalahan mengenai bagaimana organisasi dapat mempertahankan hidupnya tidak dapat dilepaskan dari situasi dan kondisi yang berlangsung di luar lingkungan organisasi, organisasi harus berinteraksi dengan dunia luar dengan melakukan adaptasi yang diperlukan, baik menyangkut struktur maupun tujuan-tujuannya. Dengan melakukan interaksi tersebut diharapkan organisasi dapat (a) mengidentifikasi adanya disfungsi dari organisasi tersebut, dan (b) menguji kapasitasnya, apakah dapat mengimbangi tuntutan dari luar tersebut atau tidak. Mengingat organisasi adalah ujung tombak masyarakat untuk kemajuan bersama, perubahan bentuk organisasi pada umumnya adalah menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat, misalnya untuk menjawab : apakah organisasi semacam itu perlu ada, dan bisa fit dengan kebutuhan masyarakat? Atau, apakah organisasi itu yang perlu berubah?

Gagasan dasar perubahan organisasi adalah perlunya untuk senantiasa meningkatkan efektivitas organisasi. Dalam hal ini, pewujudan efektivitas itu adalah upaya untuk membuat rancangan yang dapat mengatasi disfungsional organisasi supaya organisasi dapat menemukan titik keseimbangannya.

Supaya tidak hanya sebatas wacana saja, gagasan-gagasan mengenai perubahan tersebut perlu diberikan sentuhan operasionalnya. Untuk keperluan itu, diperlukan suatu alat yang dapat membangun suatu format organisasi yang dapat mengakomodir kebutuhan stakeholder dan bisa fit dengan kondisi zaman yang selalu berubah. Alat tersebut, yaitu *Organizational Development* (OD), memberikan strategi, metode, dan teknik yang relevan untuk mengatasi masalah organisasi.

Penanganan perubahan dapat dilakukan dengan melihat caranya, yaitu

secara pelan-pelan, incremental (*incremental change strategy*) atau secara sekaligus (*transformation change strategy*), dan dengan menerapkan pendekatan yang sesuai, apakah *collaborative model* (yang mengedepankan partisipasi para pihak) atau *coercive model* (berdasarkan desakan sepihak), sehingga terdapat empat kemungkinan yang dapat terjadi :

- *Participative evolution*
- *Charismatic transformation*
- *Forced evolution*
- *Dictatorial transformation*

4. Hubungan Strategi dan Organisasi

Membangun organisasi yang mampu mengkonversikan strategi ke dalam tindakan yang menghasilkan kinerja tinggi membutuhkan pengorganisasian fungsi dan proses kegiatan. Para pakar teori organisasi mencoba mencari konstruksi struktur organisasi yang efektif. Telah diakui bahwa konsep birokrasi Weber menggantikan posisi dan kehormatan dalam struktur organisasi yang tadinya berdasarkan warisan dan kekuasaan sosial menjadi berdasarkan kompetensi dan profesionalisme. Konsep birokrasi Weber menggunakan pemisahan antara fungsi lini dengan fungsi staf. Konsep inilah yang kemudian dikembangkan menjadi struktur organisasi berdasarkan fungsi yang banyak digunakan.

Penggunaan konsep manajemen ilmiah dalam pengembangan struktur organisasi mengarahkan bahwa perencanaan dan pengambilan keputusan dilakukan oleh pimpinan, sehingga perilaku operasi para bawahan dapat ditetapkan lebih dulu. Struktur dirancang berdasarkan aturan yang sederhana, bahwa *span of control* tidak lebih dari enam. Pola pikir ini menghasilkan pemahaman dan keyakinan bahwa hanya ada satu cara terbaik untuk menyusun organisasi.

Dengan globalisasi bermunculan organisasi dalam bentuk yang baru untuk merealisasikan strategi yang dipilih. Perubahan strategi ternyata membawa pengaruh kepada struktur dengan mana organisasi menjalankan strateginya.

Para pakar teori organisasi mengamati bahwa perusahaan-perusahaan yang berbisnis dalam suatu industri atau pasar yang sama ternyata memiliki kinerja yang berbeda-beda. Hipotesisnya, perbedaan kinerja ini dapat dijelaskan oleh berbagai atribut organisasi. Salah satu atribut yang diduga dapat menjelaskan perbedaan kinerja adalah struktur organisasi.

Burns dan Stalker (1961) mengemukakan bahwa perbedaan efektivitas organisasi bersumber dari karakteristik struktur dalam hal derajat tinggi-rendahnya sentralisasi kewenangan, formal tidaknya pernyataan kebijakan dan kuat tidaknya pola hubungan komunikasi dan pelaporan. Organisasi dengan derajat karakteristik yang tinggi (mekanistik) dan rendah (organik) menjelaskan alasan terjadinya perbedaan efektivitas organisasi.

Berdasarkan hasil riset, Woodward (1965) menyimpulkan bahwa organisasi yang efektif adalah organisasi yang strukturnya cocok dengan teknologi yang digunakan. Bila organisasi menggunakan teknologi untuk produksi massal (rutin), maka organisasi dengan struktur yang mekanistik menunjukkan efektivitas yang lebih baik. Organisasi yang menggunakan teknologi yang disesuaikan dengan permintaan (non rutin) lebih efektif menggunakan struktur organik.

Lawrence dan Lorsch (1967) menawarkan bahwa kompleksitas lingkungan yang dihadapi akan menjelaskan efektivitas organisasi. Perusahaan yang efektif adalah perusahaan yang melakukan diferensiasi hingga dikehendaki oleh lingkungan usahanya, dan mengembangkan proses yang rasional seperti hirarkhi, aturan, satuan tugas, komite, dan tim untuk mengintegrasikan fungsi-fungsi yang terdiferensiasi.

Thompson (1967) menawarkan bahwa manajer memiliki preferensi tentang bagaimana seharusnya dunia berjalan. Preferensi ini akan mempengaruhi bagaimana struktur organisasi harus disusun. Manajer cenderung menghendaki setiap elemen kegiatan organisasi dapat dikendalikan dan diprediksi. Namun, manajer juga menyadari bahwa organisasi berada dalam sistem terbuka yang akan memberikan

ketidakpastian dan keadaan yang tidak dapat diprediksi pada kegiatan organisasi. Oleh karenanya, organisasi dibentuk oleh *technical core* pada pusatnya, dan para manajer melindungi *core* dengan menyerap ketidakpastian dari lingkungan sebelum menyentuh *core*.

Hasil riset mengantarkan pada pemahaman baru bahwa tidak ada satupun cara terbaik untuk mengorganisasikan kegiatan. Bentuk struktur organisasi secara evolusioner dapat diuraikan sebagai berikut:

- Pada perusahaan kecil dengan aktivitas bisnis tunggal, struktur sederhana biasanya menjadi pilihan. Dalam bentuk ini, manajer-pemilik mengambil seluruh keputusan secara langsung dan memantau semua aktivitas. Staf hanya berfungsi sebagai perpanjangan wewenang manajer.
- Dengan makin besarnya perusahaan, struktur fungsional mulai digunakan, yang terdiri dari CEO dan staf korporat terbatas dalam fungsi dominan seperti produksi, pemasaran dan R&D.
- Kemampuan CEO untuk mengolah informasi dan makin terisolasinya manajer fungsional merupakan pertimbangan utama perubahan struktur menjadi multidivisional. Struktur ini terdiri dari divisi operasi dimana masing-masing divisi merupakan bisnis yang terpisah. Pejabat korporat mendelegasikan tanggung jawab operasi dan strategi sehari-hari kepada manajer divisi. Kantor pusat bertanggung jawab merumuskan dan mengimplementasikan strategi korporat dan mengelola divisinya melalui *strategic control* dan *financial control*.

5. Mencocokkan Strategi dengan Struktur

Berkaitan dengan pengorganisasian, dikenal beberapa aturan yang keras dan cepat dalam rangka mengorganisasikan upaya dan pekerjaan untuk mendukung strategi. Setiap bentuk organisasi adalah berbeda, merefleksikan pola organisasi sebelumnya, keberagaman keadaan intern, kebijakan pimpinan tentang hubungan pelaporan, dan politik yang melingkupi siapa yang mendapat penugasan. Lebih lanjut, setiap strategi didasarkan kepada faktor penyebab keberhasilan dan kegiatan bernilai penting (*value-chain*) organisasi itu sendiri. Jadi, struktur

organisasi yang dikustomisasi sangat dibutuhkan. Akan tetapi, di samping kebutuhan akan struktur organisasi spesifik yang mengacu pada situasi (*situation-specific organization structures*), terdapat beberapa hal yang patut menjadi pertimbangan, yaitu sebagai berikut:

- *Identifikasi Aktivitas Strategi yang Kritis*
- *Mempertimbangkan Outsourcing atas Aktivitas Value Chain yang Tidak Kritis*
- *Kemitraan dengan organisasi lain untuk mencapai peningkatan kapabilitas kompetitif*
- *Pembuatan aktivitas strategis yang Kritis sebagai Blok Bangunan Utama*
- *Menetapkan derajat kewenangan dan kebebasan kepada setiap unit dan pegawai*
- *Koordinasi dan kolaborasi lintas-unit untuk memperkuat kompetensi dan kapabilitas*
- *Menjalin kolaborasi dan koordinasi yang diperlukan dengan pihak luar (rekanan)*

III. Analisis dan Pembahasan Transformasi Organisasi APIP

Dalam bagian analisis dan pembahasan transformasi organisasi APIP diungkapkan hal-hal yang berkaitan dengan perubahan lingkungan eksternal dan internal yang berpengaruh terhadap eksistensi dan efektivitas APIP, stakeholders dan nilai tambah kepada stakeholders, peranan dan tugas APIP sesuai tuntutan masyarakat pada masa yang akan datang, dan pengembangan kelembagaan APIP.

1. Perubahan Lingkungan Eksternal yang Mempengaruhi Kinerja APIP di Masa yang Akan Datang Dapat Dirinci sebagai berikut :

a. Pengaruh Kondisi Masa Lalu

Kinerja pemerintah Indonesia di masa yang lalu kurang menggembirakan. Hal ini tampak dari masih banyaknya praktik-praktik KKN dan masih rendahnya kualitas pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Sebagai contoh peringkat yang diberikan oleh lembaga survei internasional terhadap tingkat korupsi di Indonesia

berada di urutan yang memprihatinkan.

Kondisi seperti ini ikut memperparah krisis-krisis yang terjadi di Indonesia pada akhir tahun 1997 yang pada puncaknya terjadi kerusuhan sosial, yang selanjutnya diikuti dengan krisis politik dan krisis kepercayaan.

Rendahnya kualitas birokrasi pemerintah patut diduga ikut menyebabkan rendahnya kinerja birokrasi pemerintahan. Untuk itu, diharapkan APIP dapat melaksanakan peran yang lebih proaktif dalam meningkatkan kualitas kinerja birokrasi pemerintah.

b. Reformasi Pemerintah Daerah

Sesuai dengan Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dinyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan.

Sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah yang luas, nyata dan

bertanggungjawab kepada daerah, sehingga memberi peluang kepada daerah lebih leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah.

Pada pihak lain, dengan adanya otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu mempertanggungjawabkan keuangan daerah kepada DPRD dalam bentuk laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang antara lain terdiri dari Laporan Aliran Kas dan Neraca Daerah. Kedua laporan tersebut merupakan hal yang baru bagi daerah, sehingga membutuhkan SDM yang profesional dan berkompentensi.

c. Meningkatnya Tuntutan Masyarakat Terhadap Praktik-Praktik *Good Governance*

Konsekuensi dari arus globalisasi, Indonesia tidak bisa lepas dari pengaruh internasional maupun dalam negeri yang menuntut adanya reformasi di segala bidang, yang menghendaki adanya suatu perubahan. Dalam proses perubahan tersebut yang menjadi tujuan utamanya adalah agar dapat dicapai suatu arah kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik, yang intinya adalah pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian, harapan masyarakat dari pemerintahnya adalah adanya transparansi, integritas, akuntabilitas, keadilan, responsibilitas dan bebas dari praktik-praktik KKN. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan upaya pemberantasan praktik KKN dan menciptakan *good governance* dan *clean government* antara lain adalah UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari KKN serta UU No. 31 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Korupsi. Di samping itu, pemerintah juga mengeluarkan Inpres No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Dalam upaya memperkuat sistem pengendalian intern pemerintah, terbitnya PP No. 60 Tahun 2008 merupakan tekad pemerintah untuk melakukan pembenahan ke dalam secara sistematis dan fundamental.

2. Perubahan Lingkungan Internal yang Mempengaruhi Kinerja APIP di Masa yang Akan Datang Berkaitan dengan Koordinasi Pengawasan Intern

Pada saat Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 15 tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan masih berlaku secara efektif, pelaksanaan pengawasan fungsional yang dilaksanakan oleh APIP relatif tidak mempunyai hambatan yang berarti. Hal ini terutama disebabkan mekanisme pengawasan sebagaimana diatur dalam Inpres tersebut sudah tertata dengan baik, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan hasil pengawasan sampai tindak lanjut hasil pengawasan. Dengan berlakunya Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 74 Tahun 2001, mekanisme pengawasan sebagaimana diamanatkan dalam Inpres Nomor 15 Tahun 1983 menjadi tidak efektif lagi.

Sesuai pasal 5 Inpres 15/1983, perencanaan pengawasan dalam bentuk PKPT dikoordinasikan oleh Menko Ekuin dan Wasbang dibantu oleh Kepala BPKP. PKPT digunakan sebagai instrumen yang menjabarkan arah pengawasan tahunan. Saat ini, Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) disusun oleh APIP tanpa adanya proses penentuan kebijakan pengawasan nasional yang dikoordinasikan oleh pejabat setingkat Menteri yang memiliki fungsi sebagai koordinator pengawasan. Akibatnya, masing-masing APIP berjalan sendiri-sendiri dalam melaksanakan pengawasan karena tidak ada sinkronisasi dan sinergi mengenai arah dan pelaksanaan pengawasannya.

Menurut pasal 6 Inpres 15/1983, pelaksanaan teknis pengawasan dikoordinasikan oleh Kepala BPKP sesuai dengan PKPT. PKPT berfungsi pula sebagai instrumen koordinasi perencanaan pengawasan berbagai APIP.

Pada saat ini, pengawasan oleh masing-masing APIP dilaksanakan

tanpa adanya koordinasi teknis melalui mekanisme PKPT sehingga sering terjadi tumpang tindih dan duplikasi yang berakibat timbulnya inefisiensi baik dari segi pelaksanaan pengawasan maupun dari segi kepentingan auditan.

Selanjutnya, pada tahap pelaporan, Presiden selaku Kepala Pemerintahan tidak lagi memperoleh laporan hasil pengawasan yang komprehensif yang dilaksanakan oleh seluruh jajaran APIP. Presiden hanya memperoleh laporan hasil pengawasan dari salah satu komponen APIP, yaitu BPKP. Hal ini disebabkan BPKP tidak dapat lagi melakukan kompilasi maupun konsolidasi laporan hasil pengawasan dari seluruh APIP, sebagai akibat APIP lainnya tidak berkewajiban untuk mengirim laporan hasil pengawasannya kepada BPKP.

Konstelasi keberadaan APIP seperti yang ada sekarang kiranya sudah tidak perlu diperdebatkan lagi. Landasan hukum serta tujuan dan manfaat APIP telah dikukuhkan keberadaannya (UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Bahwa peraturan perundang-undangan telah mengamanatkan tugas dan fungsi tertentu kepada aparat pengawasan intern pemerintah menunjukkan keniscayaan legal keberadaan lembaga audit tersebut.

3. Pihak-Pihak yang Berkepentingan (*Stakeholders*)

Keberhasilan kinerja APIP sebagai auditor intern pemerintah diukur dari seberapa banyak nilai tambah (*value added*) dan manfaat yang diterima oleh para *stakeholders*. Oleh karena itu, APIP harus senantiasa memahami dan tanggap terhadap permasalahan dan kepentingan para *stakeholders*. Hasil pengawasan APIP harus dapat merumuskan rekomendasi berupa serangkaian langkah perbaikan pengendalian manajemen yang harus dilakukan oleh para *stakeholders* yang terkait dalam mewujudkan *good governance*. Adapun pihak-pihak yang merupakan *stakeholders* APIP dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Presiden dan Para Penyelenggara Pemerintahan Lainnya

Presiden selaku kepala pemerintahan memerlukan hasil pengawasan APIP sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kewajiban akuntabilitasnya.

Hasil pengawasan APIP pun diperlukan oleh para penyelenggara pemerintahan lainnya termasuk pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pencapaian dan peningkatan kinerja instansi yang dipimpinnya.

b. Lembaga Legislatif

Hasil pengawasan APIP berguna bagi lembaga legislatif sebagai bahan dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan tugas eksekutif dan sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan. Untuk keperluan tersebut, APIP diharapkan mampu menyediakan masukan-masukan yang dibutuhkan oleh lembaga legislatif.

c. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

BPK selaku auditor ekstern pemerintah memerlukan hasil pengawasan APIP dalam rangka memberikan penilaian atas kinerja eksekutif. Untuk keperluan tersebut, hasil pengawasan APIP diharapkan dapat menyajikan berbagai informasi yang andal dan relevan yang memungkinkan tugas BPK menjadi lebih efisien dan efektif.

d. Aparat Penegak Hukum

Aparat penegak hukum, terutama jajaran Kejaksaan Agung, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat memanfaatkan hasil pengawasan APIP sebagai bahan dalam rangka penegakan supremasi hukum menuju penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

e. Pemberi Pinjaman/Hibah (*Lender*)

Pemberi Pinjaman/Hibah (*Lender*) berkepentingan memperoleh informasi hasil pengawasan yang andal khususnya informasi mengenai kegiatan pembangunan yang dibiayai dana

pinjaman/hibah dalam dan luar negeri dalam rangka penetapan kebijakan yang berkaitan dengan dana pinjaman/hibah yang bersangkutan.

f. Publik/Masyarakat

Publik/masyarakat berhak mendapatkan informasi hasil pengawasan yang andal dan seimbang mengenai kinerja pemerintah dan berbagai penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

4. Value Kepada Stakeholders

Keberadaan APIP sebagai auditor intern pemerintah yang independen dalam jajaran organisasi pemerintahan diyakini akan memberikan *value added* terhadap seluruh *stakeholders*. Seluruh upaya yang diperankan auditor intern pemerintah merupakan dorongan bagi diterapkannya *good governance* pada setiap jenjang pemerintahan serta pengelola investasi kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, auditor intern pemerintah merupakan kekuatan pendorong dalam upaya peningkatan efektifitas, efisiensi, serta kehematan penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan nasional. Hal ini akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam dan luar negeri terhadap kredibilitas pemerintah dalam upaya mewujudkan masyarakat madani. Pada akhirnya akan bermuara kepada terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

5. Peran/Tugas APIP di Masa Depan

Dengan memperhatikan ekspektasi stakeholder, lingkungan eksternal/internal dan strategi intent dan memperhatikan *organization capability*, keberadaan auditor intern pemerintah perlu direposisi dan mengambil peran menjadi:

<p>Auditor Intern Pemerintah yang Profesional dalam Mendukung Upaya Pemerintah Mewujudkan <i>Good Governance</i> dan <i>Clean Government</i></p>

Peran ini memberikan gambaran bahwa APIP merupakan bagian dari pemerintah yang senantiasa berusaha untuk memberikan pelayanan yang profesional di bidang pengawasan untuk mendukung upaya pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, transparan, akuntabel dan partisipatif. Untuk mewujudkan peran tersebut maka APIP melalui hasil-hasil pengawasannya secara profesional berusaha mempercepat terwujudnya pembaharuan manajemen pemerintahan ke arah *good governance*. Oleh karena itu, APIP harus menetapkan visi dan misinya yang baru.

Peran APIP sebagai auditor intern pemerintah sebagaimana diuraikan di atas diwujudkan dalam bentuk :

a. Mendorong terwujudnya *Good Governance dan Clean Government*

Tuntutan masyarakat akan penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan investasi kekayaan negara yang dipisahkan secara akuntabel semakin mengkrystal sejalan dengan meningkatnya kesadaran politik masyarakat terhadap hak-haknya sebagai warganegara. Indikator yang dapat mendukung pernyataan di atas adalah dengan semakin maraknya tuntutan perubahan dalam bidang penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan serta pengelolaan investasi kekayaan negara yang dipisahkan.

Sebagai auditor intern pemerintah, APIP dapat berperan mendorong terselenggaranya *good governance* dan *clean government*, yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengeluaran negara sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

b. Menumbuhkembangkan Sinergi Pengawasan

Sebagai auditor intern pemerintah, APIP berperan membantu pemerintah dengan menyajikan informasi yang andal dalam rangka menjamin terwujudnya efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pembangunan dan tugas pemerintahan pada umumnya. Peran ini dilaksanakan dengan menumbuhkembangkan sinergi pengawasan sejak tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan.

c. Mendukung Upaya Pemberantasan KKN

Sebagai salah satu upaya menstimulasikan pertumbuhan ekonomi Indonesia, pemerintah telah bertekad untuk melakukan pemberantasan KKN, yang telah merusak sendi-sendi kehidupan dan martabat bangsa. APIP sebagai auditor intern pemerintah diyakini memiliki sumber daya dan komitmen untuk senantiasa meningkatkan kapasitas dan kapabilitas dalam rangka mendukung kebijakan pemerintah dalam pemberantasan KKN. Pemberantasan KKN harus dilakukan secara bersama-sama, khususnya dengan instansi yang terkait dan umumnya dengan unsur masyarakat lainnya.

d. Mengoptimalkan Peningkatan Penerimaan Negara

Di tengah kecenderungan makin langkanya sumber-sumber pembiayaan yang diperlukan bagi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, upaya menggali sumber-sumber dan alternatif merupakan salah satu pilihan yang logis untuk mengurangi ketergantungan kepada bantuan luar negeri/pinjaman dari negara donor. APIP sebagai katalisator dapat berperan dalam mendorong pengoptimalan penerimaan negara melalui audit lintas sektoral dan lintas regional, sehingga memungkinkan diperolehnya intensifikasi dan ekstensifikasi sumber dana secara berkelanjutan (*sustainable*).

e. Berperan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Sejalan dengan prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sebagian besar tugas, fungsi dan kewenangan Pemerintah Pusat beralih kepada Pemerintah Daerah. APIP sebagai auditor intern pemerintah dapat berperan dalam pelaksanaan otonomi daerah melalui pemberian jasa audit dan jasa lainnya dalam rangka *quality assurance*.

6. Pengembangan Kelembagaan

a. Pengembangan Struktur

Model "*Information Economics*" yang dikembangkan oleh penganjur

Positive Theory of Accounting yaitu Watts dan Zimmerman kiranya dapat dijadikan pendekatan, bahwa sepanjang nilai ekonomis informasi hasil audit lebih besar dari biayanya, maka siapapun yang melakukannya tidak relevan untuk dipersoalkan dan keberadaan berbagai institusi APIP dapat dijustifikasi. Nilai ekonomis informasi hasil audit adalah fungsi dari kompetensi menemukan kemungkinan penyimpangan dan independensi untuk melaporkannya. Jadi, konstelasi keberadaan APIP perlu didayagunakan untuk mewujudkan pengawasan yang efisien dan efektif dalam rangka menuju *good governance*.

Dengan menggunakan 5 (lima) bagian utama organisasi dari Mintzberg serta meletakkannya dalam konstelasi aparat pengawasan intern pemerintah, analisis lebih lanjut untuk mengembangkan dasar pemikiran penataan koordinasi kiranya dapat dilakukan. Lima bagian utama organisasi dimaksud adalah *operating core, middle line, technostructure, support staff dan strategic apex*. Sedangkan mekanisme koordinasi di antara berbagai APIP yang dapat digunakan meliputi *mutual adjustment, direct supervision* serta standarisasi baik atas proses kerja, output maupun keahlian.

Bila seluruh aparat pengawasan intern mengidentifikasi dirinya selaku *operating core*, yaitu unit yang melakukan pekerjaan utamanya dengan memproduksi dan menyerahkan jasa kepada *user*, maka mekanisme koordinasi yang cocok dan tepat dengan situasi tersebut dapat dipilih. Dalam hal ini, beberapa skenario ini dapat dikembangkan :

- Bila *output* produk satu aparat pengawasan intern relatif independen terhadap produk aparat pengawasan intern lainnya, maka koordinasi relatif tidak diperlukan. Hal ini berarti bahwa dalam hal *output* aparat pengawasan intern hanya digunakan untuk kepentingan pimpinannya saja, koordinasi di antara aparat pengawas intern tidak diperlukan. Secara implisit ini menunjukkan pula bahwa tujuan dan manfaat keberadaan aparat pengawasan intern adalah untuk memenuhi kebutuhan terhadap informasi hasil pengawasan. Meskipun demikian, untuk menjaga

dan mempertahankan mutu hasil pengawasan, penerapan standar profesi dalam proses pengawasan tetap diperlukan. Ilustrasinya, bila Walikota menginginkan suatu kegiatan tertentu untuk diaudit, maka bagaimanapun juga Inspektorat Daerah Kota tentu harus melaksanakan audit atas kegiatan tersebut untuk memenuhi kebutuhan pimpinannya, dengan tetap menerapkan standar profesi.

- Bila *output*/produk satu aparat pengawasan intern akan digunakan pula sebagai input aparat pengawasan intern lainnya, maka koordinasi menjadi penting. Standardisasi *output* adalah mekanisme koordinasi yang dapat dipilih agar *output* akhir dapat diwujudkan. Dengan standardisasi *output*, spesifikasi produk telah ditetapkan sebelumnya. Ilustrasi untuk hal ini adalah pelaporan hasil pengawasan dari berbagai aparat pengawasan intern yang bekerja pada suatu wilayah tertentu dapat dikompilasikan bila output hasil pengawasan telah distandardisasi dengan spesifikasi tertentu, seperti halnya kode temuan 01 sampai dengan 09 dan seterusnya.
- Bila objek audit aparat pengawasan intern adalah sama, maka mekanisme koordinasi dalam bentuk *direct supervision*, *mutual adjustment* maupun standardisasi perlu digunakan. *Direct supervision* memungkinkan adanya satu pihak yang dapat memberikan instruksi dan memonitor pelaksanaannya. Instrumen *direct supervision* yang dapat digunakan adalah penetapan *rules and program*, serta pengaturan *schedule*. *Rules* adalah aturan main yang harus ditaati bersama dalam hal perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan hasil pengawasan baik dalam tataran mikro individual maupun tataran makro agregat. Program adalah substansi apa yang akan diawasi dalam suatu periode tertentu oleh aparat pengawasan intern. Instrumen dalam bentuk pengaturan jadwal juga memainkan peran sebagai salah satu bentuk mekanisme koordinasi. Instrumen tersebut dapat dilengkapi dengan adanya hirarkhi yang lebih tinggi yang diberi kewenangan untuk menetapkan dan memonitor berjalannya *rules*,

program dari *schedule* kegiatan pengawasan. Dalam hubungan ini, pemanfaatan salah satu aparat pengawasan intern pemerintah untuk memainkan peran ini dapat dipertimbangkan.

Kemudian, dalam konteks aparat pengawasan intern pemerintah, *strategic apex* boleh jadi diperankan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang pengawasan. *Strategic apex* bertanggung jawab untuk memastikan bahwa organisasi aparat pengawasan intern pemerintah secara keseluruhan melaksanakan misinya secara efektif dan melayani kebutuhan stakeholder secara optimal.

Pada beberapa keadaan, diperlukan aparat pengawasan intern yang berfungsi pula sebagai *middle line*, yang menghubungkan *strategic apex* dengan *operating core*. Di samping itu dibutuhkan pula aparat pengawasan intern yang dapat melakukan fungsi sebagai *technostructure*, yaitu unit yang merancang, mengubah dan melatih *operating core* untuk melaksanakan tugasnya secara lebih efektif. Dengan kata lain, *technostructure* adalah unit yang menyusun standardisasi input, proses maupun *output*.

Aparat pengawasan intern yang melaksanakan fungsi *middle line* dan *technostructure* dapat memanfaatkan mekanisme koordinasi dalam bentuk *direct supervision* maupun standardisasi input, proses kerja maupun *output*.

b. Pengembangan Prosedur Kerja

Mengingat keberadaan APIP pada berbagai sektor dan tingkatan pemerintahan, prosedur kerja baku perlu dikembangkan sebagai acuan untuk proses interaksi dalam rangka mensinergikan gerak dan langkah pengawasan dalam tataran yang bersifat makro agregat. Pada intinya, prosedur kerja tersebut dimaksudkan untuk menginternalisasikan keseluruhan mekanisme koordinasi yang akan digunakan. Artinya, akan diperlukan prosedur kerja untuk **'mengelola'** rules yang ditetapkan, **'merancang, menetapkan dan melaksanakan'** *work program* yang ditetapkan, **'mengembangkan'** standardisasi faktor *input*, proses maupun *output*, **'melaporkan'** hasil pengawasan, serta **'memantau'** pelaksanaan hasil pengawasan.

Untuk itu, penggunaan teknologi informasi dan komunikasi akan sangat mendukung proses koordinasi APIP. Disadari atau tidak, perkembangan sistem dan teknologi informasi merupakan tantangan sekaligus peluang bagi APIP dalam rangka mendukung tugas-tugas strategik pemerintah di bidang pengawasan.

Secara konkret, pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dilakukan dengan menerapkan *platform system* dan teknologi yang secara teknis mampu berkolaborasi, saling mendukung dan kompatibel. Artinya, seluruh jajaran APIP diupayakan untuk dapat memfasilitasi dirinya dengan sistem aplikasi berikut dukungan teknologinya yang dapat membantu tugas-tugas operasional di bidang pengawasan. Dengan dukungan sistem dan teknologi informasi ini maka seluruh APIP dapat difasilitasi untuk melakukan proses koordinasi. Dukungan sistem ini hendaknya mencakup seluruh proses pengawasan, yaitu : sejak perencanaan, pelaksanaan tugas di lapangan, pelaporan hingga pemantauan tindak lanjut hasil pengawasannya.

c. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia adalah unsur yang paling vital dalam fungsi pengawasan intern berhubung manusialah yang merancang, merencanakan, dan melakukan seluruh tugas pengawasan. Dengan konstelasi aparatur pengawasan intern pemerintah yang disertai dengan kompleksitas dan keberagaman tugas pengawasan, standarisasi keahlian dan pengetahuan sebagai faktor *input* merupakan aspek kunci agar pengawasan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Pilihan mekanisme koordinasi dalam bentuk standarisasi ini tentu harus disertai dengan proses pendidikan dan pelatihan, serta indoktrinasi terhadap hal-hal yang berkaitan dengan perilaku pelaksana tugas pengawasan.

Dalam bahasa profesi pengawasan, keahlian dan pengetahuan untuk melaksanakan tugas pengawasan diwujudkan dalam penerapan standar audit dan kode etik.

Standar audit dan kode etik sebenarnya mengandung unsur-unsur

universal. Universalitas ini merupakan konsekuensi dari persepsi bahwa mutu audit memang tidak memandang di mana dan oleh siapa audit tersebut dilakukan. Sepanjang seseorang berprofesi sebagai auditor intern maka ia akan dituntut untuk melakukan audit dalam kualitas yang berlaku umum seperti independen, objektif, dan cermat.

Oleh karena itu, penyusunan standar audit internal tidak bergantung pada kewenangan. Ia lebih bergantung pada seberapa tinggi mutu yang akan ditetapkan untuk dicapai. Dengan memperhatikan universalitas ukuran mutu ini maka sebenarnya dunia auditor intern pemerintah dapat mengadopsi standar dan kode etik auditor intern pada umumnya.

IV. SIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

- Strategi organisasi yang baik adalah strategi yang menetralkan ancaman dan memanfaatkan peluang sambil menggunakan kekuatan dan menghindari atau memperbaiki kelemahan.
- Hasil riset mengantarkan pada pemahaman baru bahwa tidak ada suatu bentuk/cara/struktur organisasi yang terbaik untuk mengorganisasikan kegiatan.
- Pengembangan organisasi pada sektor publik harus memperhatikan kebutuhan *stakeholders* dan kapabilitas organisasi.
- Perubahan/pengembangan organisasi melalui pendekatan tugas pokok dan fungsi harus memperhatikan *organization capability* dari lembaga yang bersangkutan yang dipengaruhi oleh rencana strategik, visi dan misi organisasi.
- Visi dan misi organisasi ditentukan dengan memperhatikan ekspektasi dari *stakeholders* dan lingkungan eksternal maupun internal organisasi.
- Kinerja dari organisasi sangat dipengaruhi oleh *organization capability* yang merupakan fungsi dari kesetaraan dan integrasi dari organisasi/SDM proses kegiatan dan teknologi informasi yang dimiliki.
- Pengembangan struktur organisasi APIP dapat dipertanggungjawabkan

sepanjang nilai ekonomis informasi hasil audit lebih besar dari pada biayanya dan dalam rangka pengembangan kompetensi sumber daya manusianya.

DAFTAR PUSTAKA

- Linder, Jane C. dan Brooks, Jeffrey D., *Transforming the Public Sector*, diambil dari <http://www.accenture.com>
- McKendall, Marie, *The Tyranny of Change: Organizational Development Revisited*, dalam *Journal of Business Ethics* 12, 1993.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- Sharma, Sanjeev. *Organizational Development : A Basic Research*, diambil dari : <http://www.bpoindia.org>
- T. Cobb, Anthony T. dan Margulies, Newton, *Organization Development: A Political Perspective*, dalam *Academy of Management Review*, Vol 6., 1981.
- Watts dan Zimmerman, *Positive Theory of Accounting*.
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah
- Yanker, Marge, *Organization Development Overview*, diambil dari <http://www.trainersdirect.com>