

INSTITUSIONALISASI INTERNAL AUDIT CAPABILITY MODEL PADA APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (STUDI KASUS DI KEMENTERIAN LUAR NEGERI)

Tyarlin Maryani

Jurusan Akuntansi, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia
e-mail: tyarlin.ms@gmail.com

Abstract: *The purpose of this research was to gain an understanding of the workings of the institutionalization process of Internal Audit capability Model (IACM) on APIP in Ministry of Foreign Affairs, with an emphasis on the institutionalization process and its implications, which was used as a tool to assess and enhance the capabilities of the self-assessment intended APIP. APIP can identify the fundamentals needed for effective internal auditing and shows the steps in progressing level, and its implications. The method used was qualitative, with case studies based on theoretical propositions as a research strategy. The background of IACM institutionalization was analyzed using Institutional Theory, and the implications that occurred were analyzed based on Lewin's theory of Organizational Change (1951). The results show that coercive isomorphism is the most powerful driver of institutionalization process was the pressure from BPKP as APIP's Lead Agency, followed by the Presidential directive to achieve 2019 targets. Analysis based on movement stages according to Lewin's Theory where APIP was forced to make implement changes to the organization through IACM assessment, where APIP units must perform several steps in each phase. Implications will make APIP more capable of recognize its conditions and capabilities, improvements required to be done by individuals, teams and the organization.*

Keyword: *institutionalization, internal audit, capability model*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman tentang institusionalisasi Internal Audit Capability Model (IACM) pada APIP Kementerian Luar Negeri dan implikasinya, dimana IACM merupakan tools untuk menilai dan meningkatkan kapabilitas APIP yang dilakukan secara mandiri, dengan menggunakan strategi penelitian studi kasus berdasarkan proposisi teoritis. Dimana latar belakang institusionalisasi IACM dianalisis dengan menggunakan Teori Institusional, dan implikasi yang terjadi dianalisis dengan teori Perubahan Organisasi berdasarkan tahapan perubahan menurut Lewin (1951). Hasil penelitian menunjukkan bahwa *coercive isomorphism* menjadi gejala terkuat yang mendorong dilakukannya institusionalisasi IACM. Tekanan berasal dari BPKP yang merupakan *Lead Agency* APIP, dan arahan Presiden RI yang telah menetapkan target capaian tingkat kapabilitas APIP Nasional di tahun 2019. Melihat model tahapan perubahan Lewin (1951) disini APIP dipaksa melewati beberapa fase perubahan terhadap organisasinya melalui assessment IACM. Implikasi yang terlihat APIP terbantu memetakan rencana aksi yang akan dilakukan untuk memperbaiki dan meningkatkan tingkat kapabilitasnya.

Kata kunci: institusionalisasi, internal audit, model kapabilitas.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melalui Pusbin Jabatan Fungsional Auditor (JFA) pada tahun 2010 melakukan pemetaan leveling kapabilitas Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Dari 60% total APIP di seluruh Indonesia, 93% APIP berada pada level 1 (*initial*) dan hanya 7% saja yang berada pada level 2 (*infrastructure*) dari 5 level yang dijadikan acuan berdasarkan *Internal Audit Capability Model* (IACM). Hal ini menandakan bahwa sektor publik

kita belum dapat mempunyai APIP yang kuat dan efektif. Pemetaan selanjutnya tahun 2013 terhadap 474 APIP K/L/D, dimana 85,23% berada pada level 1, 14,56% level 2, dan 0,21% level 3 (*intergrated*) yaitu Kementerian Keuangan. Prosentase terbanyak masih pada level 1.

Leveling kapabilitas APIP selanjutnya dilakukan pada akhir tahun 2014, itupun tidak mengalami perubahan berarti (BPKP, 2015). Level kapabilitas terbanyak masih di level 1, hal ini secara

langsung memberikan gambaran mengenai tingkat efektivitas tata kelola APIP yang masih jauh dari kata melakukan peran yang efektif. Sehingga menjadi wajar jika efektivitas instansi pemerintah di lingkungan tempat APIP bernaung juga menjadi tidak efektif. APIP yang diharapkan menjadi “*first defence*” benteng pertahanan pertama dalam mencegah kasus-kasus pidana korupsi tidak berfungsi, seakan Itjen seperti tidak ada dan tidak hadir dalam mencegah makin maraknya penyimpangan.

Melihat kondisi dan hasil pemetaan tersebut, Presiden Republik Indonesia menyatakan kekecewaannya atas kinerja pengawasan internal yang jauh dari pengertian peran APIP yang efektif (Rapat Koordinasi Pengawasan Intern Pemerintah, 13 Mei 2015, Jakarta). Ini artinya pengawasan intern masih belum dapat memberikan jaminan tata kelola pemerintahan yang baik dalam pencegahan korupsi. Presiden bahkan memberikan target ke BPKP agar dalam 5 tahun ke depan, hasil bisa diubah, bisa dibalik yaitu Level 3 yang 85%, level 1 hanya 1%. Dengan APIP nasional berada pada level 3 yaitu *integrated*, dianggap mampu melakukan evaluasi program, evaluasi kebijakan, memberikan layanan konsultasi sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas (Antara News, Presiden Jokowi Nilai Kinerja Pengawasan Keuangan Masih Buruk, 13 Mei 2015).

Bermula dari sinilah, BPKP dengan perannya sebagai pembina dan koordinator APIP nasional menyadari perlunya melakukan langkah untuk mewujudkan arahan Presiden RI yang selaras dengan tujuan reformasi birokrasi pada area pengawasan yaitu mendorong APIP berperan efektif (PP Nomor 60 Tahun 2008 Tentang *Sistem Pengendalian Intern Pemerintah*, pasal 11). BPKP melakukan langkah strategi kebijakan yang dijadikan acuan bersama bagi seluruh APIP K/L/D dalam upaya peningkatan kapabilitas APIP berkelas dunia yaitu dengan *Internal Audit Capability Model* (IACM) model yang didesain khusus untuk meningkatkan kapabilitas internal auditor sektor publik.

IACM telah dikembangkan dan diakui oleh *Institute of Internal Auditors* (IIA) dan telah dipraktikkan secara internasional. Indonesia mengadopsi IACM dengan tetap memperhatikan dan mengambil unsur *local contents* yang terjadi dalam konteks operasional sektor publik di Indonesia, namun prinsip dasar tetap sesuai *International Best Practices* (Simanjuntak, Binsar. Grand Design Peningkatan Kapabilitas APIP, Makalah Disampaikan pada acara Rakornas Pengawasan Intern Pemerintah, 13 Mei 2015). Strategi yang ada dalam model IACM mulai dari peningkatan kesadaran APIP untuk memiliki tingkat kapabilitas berkelas dunia yaitu dengan melakukan penilaian mandiri (*self assessment*), peningkatan kapabilitas (*self improvement*); dan penjaminan kualitas (*quality assurance*) atas proses *self assessment* yang telah dilakukan APIP oleh BPKP.

Inspektorat Kementerian Luar Negeri (Itjen Kemenlu) dengan perannya sebagai APIP, berdasarkan hasil pemetaan yang dilakukan BPKP tahun 2010 berada pada level 2 yaitu *Infrastruktur*, dengan karakteristik APIP mampu melakukan proses audit secara bertahap dan berulang, namun tidak seluruhnya selaras dengan standar audit; APIP dianggap belum mampu melakukan audit kinerja atau *performance audit/ value for money audit*; belum sepenuhnya melakukan *advisory services*; dan belum dapat secara berkesinambungan melakukan *compliance auditing*, sehingga APIP Kementerian Luar Negeri diartikan belum dapat melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik, dan belum dapat menjamin ketaatan dan ketentuan yang berlaku (BPKP, 2013).

Seiring dengan upaya mewujudkan tata kelola yang baik sesuai salah satu program RPJMN 2015-2019 dan visi Kemenlu yaitu meningkatkan profesionalisme SDM Itjen sebagai APIP yang handal, serta melaksanakan arahan Presiden RI untuk mencapai kapabilitas APIP level 3 pada tahun 2019, APIP Kemenlu harus melakukan perubahan dengan beberapa strategi perbaikan. Widyananda (2008) mengatakan bahwa

salah satu kriteria dari suatu tata kelola yang baik adalah adanya pengembangan kapasitas dan kapabilitas organisasi.

Dalam studi organisasi *Teori Institusional*, organisasi perlu memperoleh legitimasi dari pemerintah dan masyarakat. Disini APIP Kemenlu ingin memperoleh legitimasi dari Pemerintah, bahwa Kemenlu memiliki APIP yang kompeten, berkapabilitas tinggi dan menjalankan peran efektifnya. IACM yang merupakan model yang telah dikembangkan oleh IIA dan telah dipraktikkan secara internasional, terbukti berhasil dipraktikkan pada instansi Kementerian Keuangan untuk meningkatkan kapabilitas APIPnya dari level 3 ke level 4. Inilah yang membuat APIP Kemenlu mengadopsi IACM sebagai model untuk memperbaiki dan mengembangkan kapabilitas organisasinya yang pada akhirnya akan memperoleh pengakuan atau legitimasi akan keberadaan tingkat kapabilitas APIPnya.

Dalam studi organisasi, upaya Kemenlu untuk menyerupai unit organisasi lain dimana APIPnya telah berhasil meningkatkan kapabilitas dikenal dengan istilah *isomorphism*. Ada tiga cara yang bisa dilakukan organisasi untuk menyerupai atau mirip (*isomorphism*) dengan lingkungan kelembagaannya. Peneliti DiMaggio dan Powell (1983) dan Carruthers (1995); serta Lippi (2000); dan Sewing (2010) membaginya menjadi *coercive*, *mimetic*, dan *normative*. Upaya menyerupai unit organisasi lain tersebut dapat mendorong terjadinya perubahan organisasi. Kurt Lewin (1951) menyampaikan bahwa dalam proses perubahan organisasi terdapat kekuatan pendorong (*driving forces*) yang akan berhadapan dengan keengganan (*resistences*), dan perubahan akan terwujud apabila *driving forces* dimaksimalkan atau meminimalkan *resistences*.

Cukup banyak penelitian mengenai implementasi perubahan organisasi pada sektor publik. Cunningham dan Kempling (2009) dalam penelitiannya memberi masukan beberapa prinsip yang perlu menjadi perhatian dalam mengimplementasikan perubahan organisasi agar dapat berhasil, prinsip itu

mulai dari perlunya membentuk tim perubahan organisasi; perlunya respon cepat terhadap resistensi; perlu menentukan tujuan yang akan dicapai; fokus pada perbaikan yang dilakukan secara berkesinambungan; dan komitmen. Hossan (2015) yang melakukan penelitian perubahan organisasi yang terjadi pada pemerintah daerah di Australia dengan menerapkan adopsi manajemen sektor swasta yaitu *Total Quality Manajemen (TQM)*, *Business Process Reengineering (BPR)* dan *Benchmarking*, menjelaskan dengan teori perubahan organisasi Kurt Lewin bagaimana memaksimalkan *driving forces* dan meminimalkan *resistences*, sehingga perubahan dapat terjadi dalam organisasi.

Sementara itu penelitian akuntansi yang menggunakan teori institusionalisasi sebagai alat analisisnya antara lain Usman, *et al* (2010) yang menguji faktor *isomorphism* terhadap minat Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong untuk mengimplementasikan software SIAKD yang telah dikembangkan oleh Pemerintah Pusat. Dari pengujian, diperoleh hasil bahwa faktor *ismorphic mimetic* dan *normative* sangat berpengaruh terhadap minat dalam proses institusionalisasi. Penelitian lainnya Apriyanto (2015) mencoba memahami bagaimana proses adopsi Balanced Scorecard (BSC) pada sektor publik, hasil penelitian menunjukkan bahwa pendorong terkuat adalah keinginan organisasi untuk beradaptasi dengan pergeseran paradigma internal audit sebagai *core business*-nya dan *normative isomorphism* adalah tekanan yang mempengaruhi.

Penelitian mengenai IACM pada sektor publik di Indonesia masih sedikit dijumpai, salah satunya adalah Rahayuningsih (2012) menggunakan IACM untuk mengetahui strategi Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan supaya menjadi unit internal audit yang efektif dan dapat meningkatkan level IACM dari level 3 ke 4. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan belum sepenuhnya menjalankan

perannya dan cukup banyak hambatan dalam upaya peningkatan level.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini dilakukan atas dasar pertimbangan, bahwa penelitian ini berfokus pada institusionalisasi IACM pada APIP di Kemenlu dengan menggunakan teori institusional untuk menganalisis fenomena yang terjadi; adanya target dari Presiden RI dan PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP menciptakan tekanan yang memaksa Kemenlu melakukan evolusi secara bertahap menuju kondisi baru, institusionalisasi IACM ini membawa Kemenlu ke dalam perubahan yang berimplikasi terhadap individu maupun organisasi.

Berdasarkan penjelasan dan latar belakang tersebut di atas, peneliti mencoba menjawab bagaimana institusionalisasi IACM yang terjadi di lingkungan APIP Kemenlu dan implikasinya. Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi teoretis yang menjelaskan bahwa teori institusionalisasi masih sangat relevan digunakan untuk menganalisis dan memahami pengadopsian suatu sistem yang dapat mendorong perubahan organisasi; kontribusi praktik dimana organisasi mampu mengenal kondisi kapabilitas yang dimiliki, serta perbaikan yang perlu dilakukan; serta kontribusi kebijakan dimana manajemen nantinya akan menetapkan kebijakan politik yang strategis.

Prinsip, dan Strategi Internal Audit Capability Model (IACM)

Internal Audit Capability Model (IACM) merupakan suatu model kerangka kerja yang mengidentifikasi kebutuhan dasar atau fundamental untuk membuat unit internal audit sektor publik menjadi lebih efektif. IACM ini dikeluarkan oleh *Institute of Internal Auditors (IIA)* melalui *Institute of Internal Auditor Research Foundation (IIARF)* pada tahun 2009, IIA mengembangkan model ini dengan maksud untuk digunakan secara global sebagai dasar penerapan dan pelembagaan audit internal sektor publik yang efektif dan

IACM digunakan sebagai *roadmap* untuk perbaikan yang dilaksanakan secara bertahap guna memperkuat kapabilitas atau kemampuan internal audit.

BPKP tahun 2010 menggunakannya untuk melaksanakan survei kajian atas kekuatan dan kelemahan Inspektorat Jenderal secara nasional. Tujuan utama menggunakan IACM ini adalah sarana bagi organisasi internal audit sektor publik untuk melakukan penilaian mandiri terhadap kemampuannya atau kapabilitasnya dan menjadi alat untuk dapat mengembangkan kemampuan fungsi dan peran internal audit. Organisasi internal audit sektor publik dapat menentukan kebutuhan internal auditnya berdasarkan sifat, kompleksitas dan resiko yang mungkin akan dihadapi.

Prinsip yang mendasari IACM adalah internal audit merupakan komponen yang terintegrasi dengan tata kelola dan membantu organisasi mencapai tujuan serta menilai hasilnya. Strategi dilakukan dengan pendekatan praktek secara mandiri, baik penilaian kapabilitas, pengembangan dan melaksanakan *action plan*, dan melakukan monitoring terhadap perkembangan pelaksanaan *action plan*. Setiap perbaikan yang dilakukan pada tiap tahap akan menjadi dasar untuk naik bertahap ke tingkat kapabilitas berikutnya, sehingga rumusan yang mendasari IACM adalah proses dan praktik tidak akan dapat ditingkatkan jika unit internal audit tidak secara berulang dan terus menerus melakukan perbaikan dan penilaian (BPKP, 2011).

Level Kapabilitas, Elemen, Area Proses Utama IACM, dan Framework

IACM mengelompokkan kapabilitas APIP ke dalam 5 level, dimana masing-masing level menggambarkan tingkat kapabilitas suatu unit internal audit. Setiap level menjelaskan karakteristik dan kemampuan kegiatan APIP.. Makin tinggi level dapat dikatakan bahwa APIP telah melaksanakan perannya secara efektif. Secara lengkap 5 level IACM Nampak pada Gambar 1 berikut ini



Gambar 1. IACM Level

Sumber: IACM For The Public Sector, IIA, 2009

Ada enam elemen yang dievaluasi dan menjadi indikator keberhasilan dalam pelaksanaan tata kelola pemerintah. Empat elemen pertama dari faktor aktivitas internal audit yaitu peran dan layanan internal audit, pengelolaan SDM, praktik profesional, manajemen kinerja dan akuntabilitas. Dan dua elemen dari faktor organisasi dan lingkungan eksternal yaitu elemen hubungan dan budaya organisasi, dan struktur tata kelola.

Pada Matriks 41 KPA dalam Gambar 2, Poros vertikal mewakili tingkatan kemampuan dari level 1 menuju ke level 5. Poros horisontal menunjukkan 6 elemen yang harus dipenuhi. KPA ada pada masing-masing level. Terdapat 41 KPA, pada kotak berwarna menunjukkan KPA berada dibawah kendali APIP, sedangkan yang tidak berwarna menunjukkan KPA dapat dipenuhi karena dukungan dari pihak di luar APIP termasuk pimpinan K/L/D.

	Layanan Peran APIP	Pengelolaan SDM	Praktik Profesional	Pengelolaan Kinerja & Akuntabilitas	Hubungan & Budaya Organisasi	Struktur Tata Kelola Pemerintahan
Level 1 Initial	Organisasi tidak berstruktur audit terfokus pada akurasi perhitungan, kelengkapan dokumen, ketepatan individu, tidak ada praktik profesional yang spesifik selain yang telah ditetapkan asosiasi profesi, pendanaan minimal kebutuhan dan didukung oleh manajemen, tidak ada kebijakan infrastruktur, unit organisasi APIP disosialisasikan sama seperti unit organisasi lainnya, tidak ada kapabilitas yang dibangun, oleh karena itu tidak memiliki area proses khusus yang khusus.					
Level 2 Infrastructure	Audit Kapabilitas	Pengembangan profesional individu	Kerangka kerja praktik profesional dan prosedurnya	Anggaran organisasi	Pengelolaan organisasi APIP	Akses penuh terhadap informasi yang ada dalam organisasi
Level 3 Integrated	Layanan berkualitas	Membangun kompetensi	Kualitas kerangka kerja manajemen	Pengukuran informasi biaya	Koordinasi dengan pihak lain mengenai saran dan penjaminan	Pengawasan manajemen kegiatan APIP
Level 4 Managed	Jaminan mutu	APIP berkontribusi atas tata kelola manajemen risiko di lingkungan organisasi	Strategi audit berbasis manajemen risiko organisasi	Pengembangan kinerja kualitatif dan kuantitatif	Pimpinan organisasi memonitor saran dan mengawasi manajemen	Laporan APIP kepada pimpinan organisasi
Level 5 Optimizing	APIP diakui sebagai agen perubahan	Pimpinan APIP berperan aktif dalam organisasi profesi	Praktik profesional berkelanjutan	Laporan aktivitas APIP kepada publik	Hubungan dengan stakeholder	Independen, kemampuan beradaptasi dengan perubahan APIP

Gambar 2. Matriks 41 KPA

Sumber: IACM For The Public Sector, IIA, 2009



Gambar 3. Framework IACM

Sumber: Perka 15/2015 Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP, BPKP

Pada Gambar 3 *self Assessment* dilakukan untuk mengetahui tingkat kapabilitas, berdasarkan hasil penilaian akan diperoleh simpulan umum kapabilitas APIP yang dikelompokkan ke dalam lima level, disertai dengan saran perbaikannya. Dari saran perbaikan itulah akan ditentukan area yang membutuhkan perbaikan dengan melihat KPA pada level yang diperbaiki. Berdasarkan Area of Improvement (AOI) APIP melakukan langkah perbaikan dengan menyusun rencana tindak (*action plan*). Dari *action plan*, APIP membangun infrastuktur yang diperlukan untuk kemudian disosialisasikan dan di internalisasikan dalam kegiatan pengawasan. Secara berkelanjutan penilaian ulang kapabilitas dilakukan untuk mengetahui perkembangannya. BPKP sebagai penjamin penilaian memastikan bahwa penilaian mandiri yang dilakukan oleh APIP tidak bersifat bias. Siklus tersebut akan terus berulang sampai berhenti di level tertinggi level 5.

Teori Institusional

Topik utama Teori Institusional adalah upaya untuk memahami mengapa organisasi menjadi serupa dan mengapa terdapat kesamaan dalam bentuk dan praktik-praktik yang dilakukan organisasi (DiMaggio dan Powel, 1983). Proses organisasi mengadopsi suatu unsur dari luar baik berupa ide, sistem maupun praktik, dapat menjadikan organisasi tersebut menjadi sama dengan organisasi lainnya, proses itu disebut *isomorphism*. Dan proses yang

mendorong organisasi untuk menjadi mirip atau homogen dengan organisasi yang ditirunya disebut dengan *isomorphic pressures*.

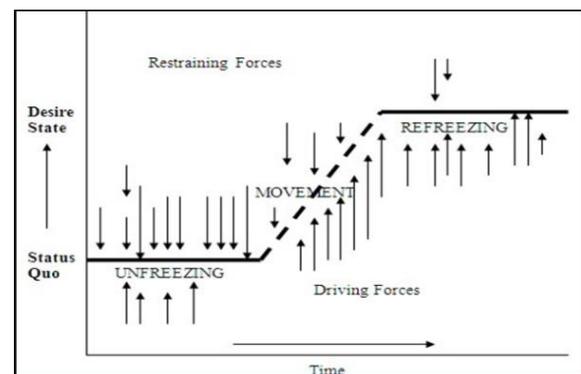
DiMaggio dan Powell (1983) menggambarkan *isomorphism* sebagai proses yang mendorong organisasi untuk mendapatkan pengakuan dan menjelaskan bahwa ada tiga faktor eksogen yang menyebabkan terjadinya *institutional isomorphism*, yaitu *mimetic*, *coercive*, dan *normative*. *Mimetic*, peniruan terjadi karena adanya unsur ketidakjelasan atau ketidakpastian. Organisasi mengalami tujuan yang ambigu, pengetahuan yang rendah terhadap inovasi teknologi menyebabkan dirinya mencontek organisasi lainnya yang terbukti berhasil. *Coercive*, terjadi karena adanya unsur tekanan dalam bentuk formal dan informal dari organisasi yang memiliki kekuasaan. Organisasi dikatakan memiliki kekuasaan atas organisasi lainnya karena ketergantungan organisasi tersebut dan karena adanya harapan dari publik. Tekanan tersebut bisa jadi suatu kekuatan, bujukan atau sekedar ajakan untuk bergabung ataupun ikut serta dalam mempraktikkan suatu sistem. Mandat pemerintah melalui peraturan perundangan bisa menjadi bentuk tekanan bagi organisasi. *Normative*, tekanan berasal dari legitimasi perguruan tinggi dan pengaruh dari lembaga profesional yang memiliki peran dalam penetapan dan penyebaran peraturan organisasi.

Perubahan Organisasi

Kurt Lewin (1951) berpendapat perubahan organisasi merupakan proses dimana organisasi bergerak dari satu tahapan dimana kondisinya sudah stabil ke tahapan lainnya melalui serangkaian proses dan strategi yang telah ditentukan, dan perubahan dari satu tahapan ke tahapan lainnya itu terjadi karena adanya tekanan terhadap organisasi. Dari sini dapat disimpulkan bahwa perubahan organisasi dilakukan secara bertahap, perubahan yang dilakukan harus direncanakan dan perubahan tidak dilakukan secara drastis.

Kurt Lewin mengemukakan tentang *Force field theory of change* yang

menggambarkan dinamika perubahan yang terjadi dalam suatu organisasi. Teori ini menyatakan akan selalu ada keengganan (*Resistences*) untuk berubah yang selalu menjadi penghalang, selain adanya kekuatan pendorong (*Driving force*) yang menginginkan dilakukannya perubahan. Perubahan organisasi dapat terjadi dengan catatan apabila kekuatan pendorong dapat dimaksimalkan atau meminimalisir resistensi yang muncul. Lewin merumuskan 3 tahapan yang dilalui yaitu *Awal Perubahan (Unfreezing)* tahap ini merupakan momentum untuk menumbuhkan kesadaran pentingnya perubahan, yang berkenaan dengan faktor perilaku manusia dan perilaku organisasi. Manusia menjadi kunci utama dalam proses perubahan, berhasil tidaknya; Proses Transisi (*Movement*) merupakan tindakan memperkuat *driving forces* maupun memperlemah *resistences*; dan *Keberlanjutan (Refreezing)* tahap dimana organisasi dibawa kepada keseimbangan yang baru (*A new dynamic equilibrium*) setelah perubahan dilakukan dengan memberlakukan aturan baru. *Diagram force field Theory of Change* tampak pada Gambar 4, dibawah ini:



Gambar 4. Force Field Theory of Change
Sumber: Lewin (1951)

Disini peneliti menggunakan teori perubahan organisasi yang dikembangkan oleh Kurt Lewin, dimana perubahan dilakukan secara terencana. Organisasi bergerak dari satu tahap ke tahap lainnya melalui serangkaian proses tahapan yang telah ditentukan.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan studi kasus sebagai pilihan strategi penelitiannya. Dengan penelitian kualitatif, peneliti dapat mengeksplorasi dan memahami kasus yang terjadi pada situs yang diteliti (Cresswel, 2008). Penelitian kualitatif memiliki struktur dan kerangka yang lebih fleksibel, sehingga peneliti dapat menggambarkan kondisi yang menjadi objek penelitian yaitu memahami bagaimana proses institusionalisasi IACM yang terjadi pada organisasi APIP di Kemenlu dan implikasi yang terjadi. Teori institusional digunakan sebagai alat untuk menganalisis dan memahami proses penerapan IACM yang dilakukan secara bertahap, dan teori perubahan organisasi digunakan untuk menganalisis kemampuan kekuatan dan resistensi yang muncul karena penerapan IACM tersebut. Studi kasus digunakan sebagai strategi penelitiannya, dimana peneliti ingin mengeksplorasi suatu kasus secara detail, dan studi kasus melibatkan kedalaman pengumpulan data dari berbagai sumber untuk dapat memperkaya informasi (Sukoharsono, 2006), baik melalui dokumen maupun wawancara yang dilakukan di Kemenlu dan BPKP.

HASIL

IACM APIP Kementerian Luar Negeri

Kondisi Level 2 *Infrastructure*

Elemen I : Peranan dan Layanan (Services and Role of Internal Auditing) APIP telah melakukan audit ketaatan (*compliance auditing*) terhadap area, proses, ataupun sistem sesuai peraturan dan kebijakan. APIP dinilai mampu mencegah dan mendeteksi tindakan ilegal dan penyimpangan yang terjadi.

Elemen II: Manajemen SDM (People Management) APIP telah melakukan identifikasi dan perekrutan SDM yang berkompeten, sehingga kegiatan pengawasan dilakukan oleh auditor yang memiliki kompetensi. APIP juga telah melakukan pengembangan profesi bagi

individu auditor dengan memastikan bahwa secara berkelanjutan para auditor meningkatkan kapabilitas profesionalnya.

Elemen III: Praktik Profesional (Professional Practices) Perencanaan pengawasan (audit, reviu, evaluasi, pemantauan dan jasa lainnya) telah disusun secara periodik yang sebelumnya melakukan konsultasi dengan manajemen organisasi dan mempertimbangkan prioritas serta ketersediaan sumber daya. Namun berdasarkan hasil QA yang dilakukan BPKP, ternyata APIP dalam setiap penugasannya belum sepenuhnya menerapkan standar kendali mutu (Permenpan No. 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit APIP). Selain itu unit organisasi APIP belum memiliki *Internal Audit Charter* (IAC) atau Piagam Pengawasan Intern.

Elemen IV: Akuntabilitas dan Manajemen Kinerja (Performance Management and Accountability) APIP telah memiliki perencanaan kegiatan pengawasan dan telah mengidentifikasi sasaran dan hasil yang ingin dicapai. APIP mengetahui bahwa mematangkan perencanaan kegiatan pengawasan sangat penting dan pondasi membangun perencanaan harus kokoh sehingga semua yang direncanakan dapat dicapai untuk memberikan nilai tambah bagi organisasi.

Elemen V: Budaya Kerja dan hubungan Organisasi (Organizational Relationship and Culture) APIP telah melakukan pengelolaan atas bisnis proses pengawasan intern, dimana fokus pada pembinaan dan pembenahan hubungan dan infrastruktur dalam lingkungan internalnya, seperti struktur organisasi tata kerja, dan melakukan analisis jabatan untuk mengidentifikasi peran dan tanggungjawab.

Elemen VI: Struktur Tata Kelola (Governance Structures) APIP dinilai telah membangun hubungan pelaporan baik laporan kegiatan maupun administrasi secara formal, namun bentuk infrastuktur masih perlu disempurnakan yaitu dokumen yang menunjukkan komitmen tertulis

pimpinan puncak terhadap kewenangan Inspektorat yaitu *Internal Audit Charter (IAC)* atau Piagam Audit Internal. *IAC* memberikan kerangka kerja bagi berjalannya fungsi audit.

Strategi Menuju APIP Level 3 *Integrated*

Jika dilihat dari Matriks 41 KPA, ada 14 KPA yang harus dipenuhi oleh APIP Kemenlu untuk mencapai level 3. Strategi yang harus dicapai tersebut cukup jelas diuraikan pada *tools IACM*. Beberapa strategi sbb:

Elemen I : Peranan dan Layanan (Services and Role of Internal Auditing) *Value for Money Audit*, APIP melakukan penilaian dan pelaporan pelaksanaan program atas prinsip efisiensi, efektivitas, yang berkaitan dengan *governance, risk management* dan *control*. Infrastruktur yang dapat dilakukan dengan melakukan PKPT berbasis resiko dengan sasaran audit 3E dan *advisory services*.

Elemen II : Manajemen SDM (People Management) Koordinasi satuan tugas (satgas) SDM APIP perlu diciptakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan APIP selalu melakukan penyelarasan dengan mempertimbangkan SDM yang dimiliki. Pertimbangan peningkatan kualitas APIP menjadi pegawai yang berkompeten dalam bidangnya perlu direncanakan dan menjadi komitmen bagi pimpinan. Infrastruktur perlu segera dipenuhi dari membuat kerangka kompetensi pegawai; perencanaan diklat dan training; mengikuti program sertifikasi sesuai kompetensi yang diperlukan; sistem rotasi dan mutasi yang jelas; mekanisme *reward*. Pengembangan kemampuan tidak hanya dilakukan untuk individu, namun juga tim.

Elemen III : Praktik Profesional (Professional Practices) Pelaksanaan audit berbasis resiko memerlukan perencanaan, untuk itu APIP perlu membuat peta auditan (*Audit Universe*) yang mengidentifikasi informasi unit kerja yang memiliki risiko. *Quality assurance* juga perlu dilaksanakan secara periodik untuk memastikan

kesesuaian penugasan pengawasan telah sesuai dengan standar audit. QA dapat dilakukan dengan penilaian sendiri dan selanjutnya mendapatkan validasi dari pihak lain di luar APIP (telaah sejawat). Infrastruktur yang dapat dilakukan dengan membuat surat pernyataan independensi dan objektivitas auditor dan penyebaran kuesioner kepuasan auditee.

Elemen IV : Akuntabilitas dan Manajemen Kinerja (Performance Management and Accountability) APIP perlu memiliki kebijakan, sistem dan prosedur pelaporan pengelolaan kegiatan pengawasan untuk mendukung akuntabilitas. APIP juga perlu memiliki sistem yang dapat menyediakan informasi mengenai biaya, gunanya untuk pengendalian biaya kegiatan pengawasan yang dilakukan dan salah satu dasar pengambilan keputusan.

Elemen V : Budaya Kerja dan Hubungan Organisasi (Organizational Relationship and Culture) APIP dan unit lain dalam organisasi kementerian merupakan satu tim manajemen, disini APIP perlu berpartisipasi secara efektif memberikan nilai tambah bagi organisasinya, sehingga keberadaan APIP diakui dalam organisasi. Budaya kerja dan hubungan organisasi juga perlu diciptakan dengan pihak lain, baik internal dan eksternal yang juga melakukan *providers of assurance and advisory services*, hal tersebut untuk meminimalisir duplikasi kegiatan pengawasan.

Elemen VI : Struktur Tata Kelola (Governance Structures) APIP perlu membangun proses penganggaran yang transparan agar dapat memastikan ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas pengawasan. Untuk itu APIP perlu mekanisme pengajuan dan persetujuan kebutuhan sumber daya yang akan digunakan dengan tetap memperhatikan risiko organisasi yang muncul jika terjadi pembatasan sumber daya. Piagam Internal Audit (*Internal Audit Charter*) sangat diperlukan untuk memayungi penugasan pengawasan untuk

menjamin kewenangan dan tanggung jawab APIP maupun manajemen.

PEMBAHASAN

IACM pada APIP Kementerian Luar Negeri dalam Teori Institusional

Institutional Isomorphism

Peningkatan kapabilitas APIP merupakan bagian dari agenda perubahan dengan tujuan untuk memperkuat, memperbaiki, dan mengembangkan kelembagaan APIP agar dapat melaksanakan peran dan fungsinya secara optimal dan memberikan *adding value* atau nilai tambah untuk organisasinya. Itjen Kemenlu dengan perannya sebagai APIP berupaya berada pada “zona” yang sama seperti organisasi yang sama di lingkungan sektor publik, yang juga menginginkan kapabilitas APIP berada pada level yang diharapkan dan diakui kemampuannya secara nasional. Upaya itu dikenal sebagai *institutional isomorphism*, yang oleh DiMaggio dan Powel (1993) dijabarkan kedalam 3 (tiga) jenis, yakni *mimetic*, *coercive* dan *normative isomorphism*.

Mimetic Isomorphism

Proses pelebagaan IACM oleh APIP Kemenlu melalui persiapan yang panjang. APIP mencari informasi pada institusi APIP lainnya yang telah terlebih dahulu melakukan pelebagaan IACM, dan tentunya telah mencapai level kapabilitas diatas level Kemenlu. Diungkapkan bahwa upaya untuk mendapatkan informasi dari kementerian yang sudah terlebih dahulu menerapkan IACM dilakukan dengan studi banding yang dijadikan masukan dalam menindaklanjuti hasil pemetaan yang dilakukan BPKP pada tahun 2010.

“Sebenarnya BPKP telah memberikan banyak pedoman teknis pelaksanaan. Tetapi APIP sempat awalnya mengalami kebingungan. APIP menyadari tidak bisa menyamakan kondisi dan permasalahan yang terjadi antara Kemenkeu dengan Kemenlu. Kemenkeu memiliki banyak auditor,

kemampuan auditornya tidak disangsikan lagi, dan manajemen organisasi yang lebih baik. Tetapi menurut APIP tidak ada salahlah kita coba liat proses yang mereka lakukan.”

Uraian informasi yang diberikan informan tersebut sejalan dengan pengertian yang diungkapkan oleh DiMaggio dan Powel (1983) bahwa *mimetic isomorphism* adalah isomorphism yang terjadi ketika sebuah organisasi meniru praktek yang ada pada organisasi lain yang dinilai lebih baik dan terbukti berhasil. Menurut Nee (2003) organisasi akan mengalami kebingungan (*ambiguitas*) dikarenakan sedikitnya contoh organisasi yang dapat ditiru. IACM merupakan model yang baru dipraktikan dalam sektor publik, dan belum semua APIP di pusat maupun di daerah mampu untuk mengaplikasikannya. Dari hasil pemetaan pada tahun 2010, Kemenkeu merupakan kementerian satu-satunya dimana APIPnya telah mencapai kapabilitas pada Level 3. Usaha APIP Kemenlu untuk memahami dengan melakukan studi banding ke APIP Kemenkeu ditanggapi oleh Informan dari BPKP

“Materi pernyataan yang harus diisi APIP itu pada dasarnya sama, sudah “given”, jadi unit APIP tinggal mengisi sesuai dengan kondisi sebenarnya disertai dengan bukti-buktinya. Kalau Kemenlu mencari tahu informasi ke kementerian lain, mungkin itu sekedar bertukar informasi contoh infrastruktur yang sudah berjalan sepenuhnya di kementerian tersebut. Karena pada dasarnya kekhususan masing-masing instansi pasti akan membedakan tingkat kapabilitas dan infrastuktur yang dimiliki. Semoga Kementerian Luar Negeri tidak bingung ya, BPKP juga sudah menyediakan help desk untuk membantu.”

Dari uraian tersebut, *mimetic isomorphism* bukan menjadi isomorphism yang kuat, karena terjadinya proses *mimetic* ini bukanlah proses peniruan secara keseluruhan. Scott (2014) mengatakan

mengenai pengaruh dengan terjadinya *mimetic* dalam proses institusionalisasi kemungkinan akan membawa dampak berupa kejelasan dan kepastian atau justru malah menimbulkan kebingungan. Kebingungan itu dapat terlihat pada tataran pelaksana penugasan tim *self assessment*.

Informan anggota tim *self Assessment* mengatakan :

“Awalnya kami bingung. Apalagi saya yang tidak mengikuti dari awal. Hanya tahu hasilnya saja APIP kita di level 2. Untuk menindaklanjuti dan mulainya dari mana kita tidak ngerti. Tapi sedikit-sedikit setelah konsultasi dengan BPKP ditambah hasil ngobrol-ngobrol kita dengan kementerian lain, kita mulai mengerti langkah yang harus diambil. Kita fokus melakukan identifikasi pada KPA yang ada di level 2, kalo ada yang statusnya masih sebagian saja pelaksanaannya, kita mulai benar-benar melaksanakan secara utuh, terus lanjut ke KPA level 3 ada 14 yang harus dipenuhi. Kita bikin rencana aksi untuk menindaklanjuti.”

Berdasarkan Matrik KPA untuk mencapai Level 3 (*Integrated*) khususnya pada elemen praktik profesional untuk perencanaan audit berbasis risiko, dijelaskan untuk mencapai tujuan tersebut APIP diharapkan melakukan aktivitas dan menyiapkan infrastruktur yaitu menyusun pedoman PKPT berbasis risiko yaitu mulai dari pemuktahiran objek pengawasan; mengidentifikasi risiko pada peta auditan; mengidentifikasi auditan yang mempunyai risiko tertinggi; mengidentifikasi aktivitas penanganan risiko; mengidentifikasi alternatif aktivitas penanganan risiko; merencanakan penugasan kepada auditan yang mempunyai tingkat risiko tinggi; membandingkan antara rencana pengawasan dengan rencana strategis dan tujuan organisasi untuk meyakini kedua rencana selaras; dan mendapatkan persetujuan pimpinan K/L/D akan rencana pengawasan.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa APIP Kementerian Luar Negeri berusaha untuk mengejar ketertinggalan organisasinya dengan mencari informasi dan berusaha menambah pengetahuan dengan mencontoh dan menerapkan praktik yang telah terbukti berhasil di organisasi sejenis. *Mimetic* terjadi karena APIP Kementerian Luar Negeri secara sukarela dan sengaja meniru organisasi lain yang dianggap telah sukses untuk meningkatkan legitimasinya. Namun *mimetic* ini bukan menjadi faktor yang kuat sehingga terjadi institusionalisasi tersebut, karena proses peniruan tidak terjadi secara keseluruhan.

Coercive Isomorphism

Tekanan-tekanan formal ataupun informal yang diterima suatu organisasi bisa menyebabkan terjadinya *isomorphism*. Sebagai contoh negara, ataupun organisasi yang memiliki kekuasaan lebih besar dapat membuat tekanan formal ataupun informal tersebut. DiMaggio & Powell (1983) menyebut *isomorphism* tersebut sebagai *coercive isomorphism*.

Keputusan Inspektorat Jenderal untuk menggunakan IACM sebagai *tools* mengembangkan unit organisasi pengawasan internal dilakukan karena adanya tekanan formal berupa terbitnya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 yang secara khusus telah memasukkan peningkatan kapabilitas APIP sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional. Peraturan Presiden tersebut diikuti dengan peraturan terkait lainnya seperti Peraturan Kepala BPKP Nomor 6 Tahun 2015 tentang *Grand Design* Peningkatan Kapabilitas APIP Tahun 2015-2019.

Penegasan lebih lanjut disampaikan oleh informan Kabid Program dan Sertifikasi Pusbin JFA :

“Penyusunan Perka BPKP Nomor 6 Tahun 2015 tentang *Grand Design* Peningkatan Kapabilitas APIP itu tindak lanjut dari RPJMN 2015 program peningkatan kapabilitas APIP nasional ke level 3. Dan kalo ditelisk lebih mendalam lagi,

tujuannya untuk mewujudkan sistem pengendalian intern pemerintah yang jauh lebih baik, bisa dilihat pada PP 60 tahun 2008. Pemerintah dirasa perlu memperkuat peran APIP karena kondisi riil masih sangat belum memuaskan.”

Reformasi birokrasi yang ditetapkan pada tahun 2010 salah satu visinya adalah menghendaki terwujudnya pemerintahan berkelas dunia, dan perubahan di area pengawasan menjadi area penting untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Presiden RI sebagai *stakeholder* dalam Rapat Koordinasi Nasional APIP pada tanggal 13 Mei 2015 menyampaikan kekecewaannya terhadap kondisi tata kelola pemerintahan dengan semakin maraknya kasus korupsi pada sektor publik, lebih lanjut Presiden memberikan arahan untuk perbaikan kondisi internal auditor sektor publik dengan menetapkan batas waktu selama 5 tahun ke depan yaitu di tahun 2019, level APIP nasional berada pada level 3.

Dari informasi tersebut, informan Kabid Program & Sertifikasi Pusbin JFA mengatakan:

“Atas arahan Presiden, kami anggap sebagai pengakuan bahwa beliau sangat membutuhkan APIP nasional yang kompeten yang punya kapabilitas, APIP yang efektif untuk mendukung kerja pemerintah. Dari sini BPKP bergerak untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah tersebut dan mendorong kami untuk mengejar target 2019.”

Apabila melihat dari periode awal pengembangan IACM oleh *The Institute of Internal Auditor (IIA)* dan kemudian pada tahun 2009 Indonesia mulai mengadopsi dan mengembangkan dengan melakukan beberapa penyesuaian agar lebih mudah dipahami dalam pelaksanaannya, cukuplah panjang jeda waktu yang dibutuhkan agar APIP nasional melakukan praktek IACM dalam penilaian dan peningkatan kapabilitasnya.

Hal ini menunjukkan bahwa faktor eksogen dalam implementasi IACM secara nasional telah terjadi. Menurut DiMaggio & Powell

(1983) *coercive isomorphism* terjadi karena adanya faktor kekuasaan yang mengikat. Dapat digambarkan yang terjadi pada kasus implementasi IACM ini adalah bagaimana negara memberikan serangkaian aturan yang mengikat berupa kewajiban untuk mematuhi dan mencapai prioritas yang telah ditentukan. Persepsi BPKP terhadap arahan Presiden merupakan bentuk tekanan, walaupun tidak ada kejelasan *punish and reward* bagi BPKP maupun APIP apabila terbukti nantinya pada tahun 2019 mencapai 85% di level 3.

Dari informasi yang diterima, awal pelebagaan IACM ini sudah dimulai pada tahun 2010, namun ternyata tidak ada tindak lanjutnya. Jika dilihat dari apa yang terjadi pada organisasi APIP Kemenlu tergambar bahwa informasi awal pemetaan baik proses maupun hasilnya tidak banyak yang mengetahuinya, dan kemungkinan *transfer knowledge* tidak terjadi. Tekanan formal dari PP dan arahan Presiden menjadi faktor yang memaksa APIP untuk melakukan revitalisasi fungsi dan perannya.

Institusionalisasi IACM memang diinisiasi oleh BPKP, terlihat jelas bahwa APIP Kemenlu melakukan legitimasi karena adanya tekanan dari organisasi di atasnya yaitu BPKP yang merupakan *Lead Agency* APIP, yang mempunyai kuasa. Selain itu arahan Presiden yang menargetkan capaian yang perkuat dengan peraturan. Bukti bahwa *coercive isomorphism* merupakan pendorong terkuat terjadinya institusionalisasi IACM di unit APIP Kemenlu.

Normative Isomorphism

DiMaggio & Powell (1983) menyebutkan gejala *isomorphism* dapat juga terjadi karena adanya faktor *normative*, dimana organisasi melibatkan praktisi profesional dalam upaya proses pengadopsian konsep tertentu. Dengan melibatkan aktor profesional tersebut, organisasi akan mendapatkan masukan dan pandangan.

Informan Ketua tim *self assessment* menyampaikan:

“Diskusi kami adakan dengan BPKP, yang kita anggap sebagai profesional ya. BPKP banyak memberikan

masuk mengenai bagaimana road map yang harus kita bangun agar 14 KPA dapat terealisasi, tahapan yang harus kita lalui dan infrastruktur yang harus kita punya. Kita bisa bergerak mengupayakan peningkatan kapabilitas itu benar-benar terbantu oleh BPKP, melalui pembinaan yang dilakukan. Help desk yang dibuat cukup membantu kita.”

Scott (2001) mengungkapkan bahwa adanya pelibatan profesional, dilatarbelakangi oleh harapan perubahan dari masyarakat dan menjadikan tanggungjawab sosial. Pendapat Scott ini sejalan dengan hasil wawancara dari informan Kabid Program & Sertifikasi Pusbin JFA, yang mengatakan :

“Indikator keberhasilan dari peningkatan kapabilitas APIP ini bisa dilihat dari inspektorat yang makin diberdayakan oleh pimpinan K/L/D, lalu kualitas hasil auditnya makin sesuai dengan standar audit, SDMnya juga semakin profesional dan bersertifikat nasional maupun internasional. Semuanya itu untuk mencapai outcome APIP yang efektif dan outcome nasional yaitu mewujudkan good governance dimana KKN menurun, pelayanan publik meningkat, dan kesejahteraan masyarakat meningkat.”

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan diperlukannya upaya keras untuk dapat mencapai keberhasilan kapabilitas APIP, sementara kondisi kapasitas yang dimiliki APIP Kemenlu masih minim.

Sepakat dengan hal tersebut, informan Irwil II mengatakan :

“BPKP sebagai lead agency harus bisa lebih represif untuk memacu APIP meningkatkan kapabilitasnya. Saya rasa diklat yang diadakan bisa lebih dikembangkan, bukan hanya sekedar diklat teknis. Mungkin bisa juga bekerja sama dengan IIA untuk mengadakan diklat yang mengeluarkan sertifikasi auditor pemerintah profesional, jadi seperti program rutin untuk mengejar ketertinggalan komposisi auditor

kita yang mempunyai sertifikasi nasional maupun internasional.”

Dari hasil wawancara membuktikan bahwa *normative isomorphism* menjadi pendorong terjadinya legitimasi IACM dan terjadinya perubahan pada APIP di Kementerian Luar Negeri, namun bukan pendorong yang terkuat.

IACM pada APIP Kementerian Luar Negeri dalam Organizational Change

Implementasi IACM sebagai Pendorong Perubahan Organisasi

Perubahan organisasi terjadi secara bertahap dan telah direncanakan. Perubahan terjadi karena adanya tekanan terhadap organisasi (Lewin, 1951). Peningkatan kapabilitas seluruh organisasi APIP di Indonesia merupakan implementasi dari kebijakan pemerintah secara nasional untuk memperkuat peran APIP yang efektif sehingga dapat mendorong percepatan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan yang bersih. Pemerintah Pusat melalui BPKP memaksa dan menekan organisasi APIP baik pusat dan daerah untuk mewujudkan auditor internal pemerintah berkelas melalui *assessment* IACM.

APIP memandang perlu untuk melakukan legitimasi IACM sebagai alat bantu yang memandu dan mengidentifikasi aspek fundamental sehingga dapat membentuk pengawasan internal yang efektif. Legitimasi IACM ini sebagai sebuah kesadaran dan kewajiban untuk tunduk terhadap peraturan perundangan yang berlaku.

Informan Ketua Tim *Self Assessment* menyampaikan :

“Itjen Kemlu ikut menerapkan IACM ini karena kita sadar bahwa memang APIP Kemlu perlu perbaikan dan peningkatan kapabilitas. Terlebih adanya ketentuan yang mendasari alasan memang APIP harus mencapai level 3 di tahun 2019 nanti”.

Informan Pengendali Teknis PFA mempunyai pendapat yang senada:

“Kalau tidak ada ketentuan tersebut, mungkin Itjen kita tidak terlalu

memikirkan strategi peningkatan auditornya, bahkan mungkin kita juga tidak tahu kekuatan APIP kita berada dimana. Tapi dengan adanya program pemerintah ini mau tidak mau Itjen kita bergerak untuk mencapai target level 3.”

Sebagai konsekuensi penetapan ketentuan implementasi IACM tersebut, APIP Kemenlu melakukan langkah untuk menyamakan persepsi tentang IACM. Mengingat IACM ini merupakan sesuatu yang baru, sehingga APIP pastinya memerlukan pemahaman dan waktu dalam penerapannya, apalagi IACM ini bukan sekedar aplikasi keuangan namun aplikasi yang membutuhkan strategi dan pandangan kedepan guna peningkatan kapabilitas yang lebih baik. Usaha yang dilakukan dengan mengadakan sosialisasi kepada seluruh pegawai, hal tersebut dilakukan untuk mencegah timbulnya pro dan kontra diantara pegawai APIP sendiri.

Seperti yang diungkapkan informan Anggota Tim Self Assessment:

“Upaya peningkatan kapabilitas APIP ini baik untuk tata kelola, manajemen risiko dan pengendalian intern didukung oleh manajemen, terlihat pada Renstra 2015-2019 dimana dalam visinya ada 3 hal pokok yang menjadi perhatian utama yaitu kemitraan dan konsultasi; manajemen risiko dan pencegahan dini; dan jaminan kualitas serta peningkatan kapabilitas SDM.”

Terlihat manajemen Kemenlu pada dasarnya mendukung terjadinya perubahan, dalam Renstra 2015-2019 sangat jelas misi yang ditetapkan 5 tahunan yaitu mewujudkan unit pengawasan dan pengendalian internal yang handal, berintegritas dan akuntabel, dan mendorong tata kelola organisasi ke arah 3E, transparan dan akuntabel, serta mewujudkan APIP yang profesional.”

Fase Perubahan yang Dihadapi

Kurt Lewin (1951) menyebutkan dalam teori *Force Field Theory* ada tiga fase atau tahapan yang dihadapi untuk menghadapi perubahan organisasi. *Unfreezing*, tahapan

awal perubahan merupakan proses penyadaran akan perlunya kebutuhan untuk berubah ke arah yang lebih baik. Kemenlu memulainya dengan sosialisasi dan pelatihan untuk mengkomunikasikan maksud, tujuan dan pentingnya implementasi IACM kepada seluruh pegawai di Inspektorat Jenderal. Dengan sosialisasi dan pelatihan, diharapkan para pegawai paham dan sadar akan peningkatan kapabilitas sebagai APIP yang merupakan salah satu pilar pengawasan internal. Pada tahapan ini pimpinan perlu untuk mengamati sikap yang muncul, apakah sikap keengganan (*resistances*), muncul keresahan/ kecemasan, atau muncul sikap optimis yang bisa dijadikan kekuatan pendorong (*driving forces*).

Sikap resistensi yang muncul disebabkan karena sikap apatis SDM APIP terhadap perubahan yang terjadi, sikap apatis ini dikarenakan tidak adanya langkah perubahan yang diambil oleh manajemen APIP selama ini. Berdasarkan hasil pengamatan peneliti, ada juga pegawai yang masa bodoh dengan apa yang terjadi di lingkungannya, mereka kelompok yang sudah puas dengan keadaan yang ada. Sementara itu sikap yang dapat memperkuat dan mendukung terjadinya perubahan adalah sikap terbuka atas perubahan yang sebagian besar ada pada diri SDM APIP Kemenlu, keinginan untuk dapat mengembangkan kapabilitas individu sehingga dapat mengembangkan karier mereka membawa mereka mempunyai orientasi di masa depan.

Movement, proses transisi yaitu tahapan dimana untuk berubah harus diambil langkah memperkuat *driving forces* dan melemahkan sikap *resistances* yang muncul. Kementerian Luar Negeri dalam tahapan ini mengambil langkah dengan 1) Membentuk Tim Self Assessment yang melakukan pemantauan, penilaian dan melaporkan perkembangan kapabilitas kepada pimpinan APIP; 2) Diklat yang diikuti oleh Pimpinan APIP dan Tim Self Assessment tentang peningkatan kapabilitas APIP yang diselenggarakan BPKP untuk menambah tingkat pemahaman tim akan kapabilitas APIP dan alasan mengapa

diperlukan, dan selanjutnya melakukan *sharing awareness* kepada pegawai APIP lainnya; 3) Hasil *self assessment* dan *self improvement* selain dilaporkan ke pimpinan organisasi APIP, juga disampaikan kepada seluruh pegawai di lingkungan APIP sebagai info perkembangan; 4) Penyusunan rencana diklat bagi setiap individu dan mendorong SDM APIP untuk mengikuti program sertifikasi. Upaya tersebut memberikan solusi untuk meminimalkan resistensi yang muncul terhadap langkah perubahan yang diambil.

Refreezing, tahapan berkelanjutan, pada tahapan inilah organisasi dikembalikan kepada situasi yang normal atau disebut keseimbangan yang baru (*A new dynamic equilibrium*) setelah perubahan dilakukan. Pada tahapan ini APIP menjaga komitmen bersama untuk meningkatkan target kapabilitas level 3 melalui diklat dan permintaan pendampingan secara intens dari BPKP.

Resistensi yang Harus Dihadapi

Resistensi akan muncul karena adanya perubahan, hal tersebut merupakan reaksi ilmiah dimana respons emosional individu ataupun kelompok timbul untuk menolak berubah. Seperti yang Kurt Lewin (1951) sampaikan dalam teorinya, bahwa dalam tahapan awal akan muncul sikap yang mendukung perubahan yang merupakan kekuatan pendorong (*Driving forces*) dan tentunya sikap keengganan untuk berubah (*Resistances*). Di lingkungan APIP Kemenlu muncul sikap resistensi terhadap implementasi IACM yang ditunjukkan oleh auditor. Memang tidak ada sikap pertentangan yang ditunjukkan secara ekstrim. Seperti yang diungkapkan informan Anggota Tim mengatakan:

“Semoga aja, program ini benar-benar bisa berjalan dan terealisasi. Pencapaian APIP efektif ini kan bukan proses yang cepat. Butuh komitmen, dana pastinya. Semoga pimpinan tidak menyalahkan hasil assessment kita. Beberapa memang sudah kelihatan pencapaiannya, khususnya masalah dokumen dan infrastruktur, tapi kalo soal

pengembangan SDM masih baru rencana. Semoga makin banyak yang bersertifikat, dan diklat teknis diadakan sesuai kebutuhan pelaksanaan tugas pengawasan kita.”

Dan pendapat informan PFA ketua tim yang mengatakan:

“Soal pengembangan SDM ? persoalan kekurangan auditor aja sudah bertahun-tahun belum terjawab. Kondisinya sekarang ketua tim bisa turun fungsi jadi anggota tim, saking kita kekurangan. Belum lagi jadwal pelaksanaan tugas audit yang sering berbarengan dengan tugas rutin lainnya, mau tidak mau dijalani semuanya. Hasilnya kan tidak maksimal. Coba deh jumlah auditornya dulu ditambahin. Regenerasi belum dilihat oleh pimpinan sebagai masalah penting yang perlu segera ditindaklanjuti.”

Sikap resistensi ini muncul karena tidak adanya kesiapan dan kemauan untuk menerima perubahan, walaupun tidak ditunjukkan sikap penolakannya. Disamping sikap resistensi yang ada, pastinya akan ada pendukung yaitu berupa kekuatan pendorong (*driving forces*). *Driving forces* ini cukup banyak, terlihat dari hasil wawancara dengan informan Koordinator Tim yang mengatakan:

“Kita mau berubah dan mengembangkan kapabilitas organisasi APIP kita menjadi lebih baik, itu semua butuh waktu, tapi yang pasti komitmen bersama. Auditor disini memiliki kapabilitas, namun memang saya akui masih belum sesuai dengan kapabilitas yang seharusnya dimiliki. Untuk itu kita kemarin mendaftarkan beberapa auditor untuk mengikuti diklat penjenjangan auditor muda sebagai ketua tim dan auditor madya sebagai pengendali teknis.”

Dengan beberapa upaya yang dilakukan yaitu memaksimalkan kekuatan pendorong, diharapkan dapat meminimalisasi sikap resisten yang muncul sehingga perubahan organisasi APIP dapat berhasil. Lebih lanjut salah satu cara untuk

meminimalisasi sikap resistensi perubahan yang dilakukan adalah dengan kesadaran dari pimpinan bahwa implementasi peningkatan SDM dan kapabilitas APIP harus dipandang sebagai *political will* pimpinan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Kapabilitas APIP Kementerian Luar Negeri berdasarkan hasil pemetaan tahun 2010 oleh BPKP masih berada pada level 2 *infrastructure*. Tingkat kapabilitas tersebut menunjukkan APIP belum dapat melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik dan belum dapat menunjukkan peran APIP yang efektif menurut pasal 11 PP 60 tahun 2008. Dengan penetapan peningkatan kapabilitas APIP dalam agenda pembangunan RPJMN 2015-2019, dan arahan Presiden RI agar kapabilitas APIP di K/L/D mencapai level 3 *Integrated* pada tahun 2019, serta Grand Design Peningkatan Kapabilitas APIP disertai pedoman teknis oleh BPKP dengan pendekatan model yang disebut *Internal Audit Capability Model* (IACM) membawa APIP Kementerian Luar Negeri mengambil langkah konkrit dan bertahap untuk memperbaiki dan mengembangkan kapabilitasnya.

Langkah konkrit yang diambil dengan melakukan institusionalisasi IACM yang dijadikan kerangka kerja meningkatkan pengawasan intern menjadi lebih efektif. Langkah disusun secara bertahap, perubahan menuju ke arah perbaikan atau kemampuan progresif. Setiap perbaikan dalam proses maupun praktik yang dilakukan menjadi dasar mencapai kapabilitas pada level berikutnya. Upaya peningkatan kapabilitas ini merupakan bentuk tekanan dan merupakan proses yang sengaja dilakukan untuk memperkuat, memperbaiki, dan mengembangkan kelembagaan APIP agar memiliki kemampuan melaksanakan peran secara efektif dalam rangka *adding value* untuk organisasi.

Coercive isomorphism merupakan pendorong terkuat terjadinya institusionalisasi IACM di unit APIP

Kemenlu, karena adanya tekanan dari BPKP yang merupakan *Lead Agency* APIP, dan arahan Presiden yang menargetkan capaian yang dikuatkan dengan peraturan. Tekanan regulasi dan arahan Presiden RI memaksa APIP untuk melakukan perubahan organisasinya melalui *assessment* IACM.

Berdasarkan pada model tahapan dalam perubahan menurut Lewin (1951), Kementerian Luar Negeri telah melakukan beberapa langkah pada masing-masing fase yang dilaluinya, antara lain pada fase *Unfreezing*, dimulai dengan sosialisasi dan pelatihan untuk mengkomunikasikan maksud, tujuan dan pentingnya implementasi IACM agar mendapatkan kesadaran dan pemahaman yang sama. Fase *Movement*, dengan pembentukan Tim *Self Assessment* untuk memperkuat *driving force* yang dimiliki, bahkan dengan transfer informasi *progress self assessment* dan *self improvement* menjadi strategi untuk dapat mengurangi resistensi yang muncul dari individu. Pada fase *Refreezing*, dengan menjaga komitmen bersama dan langkah berkelanjutan untuk meningkatkan target kapabilitas level 3.

Implikasi dari hasil penelitian ini, APIP akan mampu makin mengenal kondisi kemampuan yang dimiliki, kapabilitas internal auditornya dan perbaikan yang perlu dilakukan untuk pengembangannya baik individu, tim dan organisasi. Implikasi lainnya Kemenlu menetapkan kebijakan strategi peningkatan kapabilitas APIP yang berisikan rencana aksi seperti peningkatan SDM, namun secara teknis bentuk formal rencana strategis, target dan monitoring perlu ditetapkan, agar Kemenlu terpacu untuk mencapai target.

Saran

Kebijakan pengembangan profesi SDM baik auditor maupun non auditor perlu dilihat sebagai kebutuhan, disini *political will* pimpinan unit APIP pada khususnya harus lebih dipertegas, tentunya hal tersebut akan membawa dampak kebutuhan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu perlunya percepatan infrastruktur yang mendukung peran, tanggung jawab dan kewenangan yang dimiliki APIP. Implikasi

lainnya adalah untuk BPKP sebagai *Lead Agency* perlu menerapkan *reward system* dalam pengembangan kapabilitas APIP, reward tersebut sebagai stimulan agar APIP lebih terpacu dalam meningkatkan kapabilitasnya.

Namun yang perlu menjadi perhatian bagi APIP Kemenlu, betapapun besarnya dukungan pimpinan yang di *back up* oleh tim dan dukungan dari BPKP sebagai pendamping atau koordinator, para aparatur unit Inspektorat Jenderal harus melakukan perubahan *mindset* untuk menimbulkan kesadaran seutuhnya akan pentingnya peningkatan kapabilitas. Menerima masukan dari praktisi profesional selain BPKP misalnya BPK ataupun dari IAI bisa memberikan masukan lebih tepat untuk dapat menyusun *action plan* peningkatan kapabilitas APIP yang meliputi banyak elemen. Sehingga institusionalisasi IACM yang terjadi pada APIP Kemenlu tidak berorientasi semata pada pemenuhan kepentingan legitimasi dan perubahan di dasarnya saja, namun akan mampu memperbaiki kinerja keseluruhan pada unit APIP dan upaya manajemen dalam melakukan perubahan, sehingga tidak menimbulkan kesan program tidak begitu penting atau program tidak serius dilakukan hanya karena tekanan atau desakan.

DAFTAR RUJUKAN

- Apriyanto, F. 2015. *Institusionalisasi Balanced Scorecard di Sektor Publik*. Tesis tidak diterbitkan. Program Magister Akuntansi Universitas Brawijawa, Malang.
- BPKP. 2015. *Perka No. 16 Tahun 2015 Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP*.
- Burrell, G and G. Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. Heineman. London.
- BPKP. 2015. *Perka No. 16 Tahun 2015 Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP*.
- DiMaggio, P. J. 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism*

and Collective Rationality in Organization Fields. In P. J. DiMaggio & W. W. Powell (Eds.), *The New Institutional in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago: The university of Chicago Press.

- Hossan, C. 2015. Applicability of Lewin's Change Management Theory in Australian Local Government. *International Journal of Business and Management* 10(6):53-65.
- Lewin, K. 1951. *Field Theory in Social Science*. Harper and Row. New York
- IIA. 2009. *Internal Audit Capability Model (IA-CM) For Public Sector*. <http://www.theiia.org/bookstore/product/internal-audit-capability-model-iacm-for-the-public-sector-1422.cfm>
- Simanjuntak, B. 2015. *Grand Design Peningkatan Kapabilitas APIP*, Makalah Disampaikan pada acara Rakornas Pengawasan Intern Pemerintah, 13 Mei 2015.
- Sukoharsono, E.G. 2006. *Alternatif Riset Kualitatif Sains Akuntansi: Biografi, Fenomenologi, Grounded Theory, Critical Ethnografi dan Case Study. Analisa Makro dan Mikro: Jembatan Kebijakan Ekonomi Indonesia*. BPFE Universitas Brawijaya.