

Tata Kelola Pemerintahan dalam Infrastruktur

■ Pesan dari Irjen KemenPU ■ Meningkatkan Fungsi Audit Internal ■ Manajemen Perubahan ■ Peran Bimbingan ■ Mengukur Anti Korupsi ■ Pengadaan Barang/ Jasa dan Tata Kelola

ISI

■ Sebuah Pesan dari Inspektur Jenderal, Kementerian Pekerjaan Umum

Tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting agar Indonesia dapat memiliki daya tarik investasi ...**HAL. 3**

■ Reformasi Tata Kelola dalam Fungsi Audit Internal, Sebuah Tinjauan Umum

Melalui penguatan kelembagaan, praktik-praktik pengadaan barang/ jasa yang lebih baik, dan peningkatan lingkungan anti korupsi kegiatan ini dirancang untuk melanjutkan pencapaian sebelumnya...**HAL. 6**

■ Melaksanakan Pendekatan Reformasi dan Pengelolaan Perubahan Institusional

Perubahan organisasional merupakan aspek mendasar dari reformasi Inspektorat Jenderal di Kementerian Pekerjaan Umum...**HAL. 13**

■ Meningkatkan Efektivitas Inspektorat Jenderal di Kementerian Pekerjaan Umum

Model Kemampuan Audit Internal dengan pendekatan "building block"...**HAL. 20**

■ Dari Mengawasi Proyek Hingga Mengelola Risiko: Penguatan Praktik Audit di Kementerian Pekerjaan Umum

Program bimbingan dan pelatihan meningkatkan kemampuan staf di Inspektorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum...**HAL. 28**

■ Perihal Tata Kelola Perusahaan

Kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah sering dianggap sebagai sumber inefisiensi dan bahkan korupsi...**HAL. 32**

■ Mengelola Tantangan Korupsi dalam Tata Kelola Infrastruktur

Untuk menghentikan tindakan korupsi, "titik-titik kebocoran" perlu diidentifikasi sejak dini dan ketentuan mengenai pelaporan harus jelas dan bermakna...**h.36**

■ Pesan Editor: **h. 2**

■ Infrastruktur dalam Angka: **h.2**

■ Program Dana Hibah Penelitian: **h.41**

■ Pandangan Para Ahli: **h.42**

■ Hasil: **h.43**

■ Prakarsa Edisi Mendatang: **h.43**

Jurnal triwulanan ini diterbitkan oleh Prakarsa Infrastruktur Indonesia, sebuah proyek yang didanai Pemerintah Australia untuk mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan meningkatkan relevansi, mutu, dan jumlah investasi di bidang infrastruktur. Pandangan yang dikemukakan belum tentu mencerminkan pandangan Kemitraan Australia Indonesia maupun Pemerintah Australia. Apabila ada tanggapan atau pertanyaan mohon disampaikan kepada Tim Komunikasi IndII melalui telepon nomor +62 (21) 7278-0538, fax +62 (21) 7278-0539, atau e-mail enquiries@indii.co.id. Alamat situs web kami adalah www.indii.co.id

Pesan Editor

“Tata kelola infrastruktur” di Indonesia, tema edisi *Prakarsa* kali ini, adalah topik multi wacana yang meliputi berbagai tema yang saling berkaitan. Hal ini dimulai dengan gagasan reformasi – reformasi yang akan mengarah bukan hanya pada pengeluaran Pemerintah yang lebih efisien dan efektif, tapi juga pada untuk meningkatkan kepercayaan publik yang meningkat dan iklim investasi yang mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial.

Reformasi semacam itu hanya bisa dicapai apabila sejumlah kondisi terpenuhi. Yang pertama adalah kepemimpinan, sebagaimana disampaikan oleh Inspektur Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum, Dr. Ir. M. Basuki Hadimuljono, M.Sc., dalam esai pembuka yang mengawali edisi ini di hal. 3. Hal yang tak kalah pentingnya adalah menciptakan kapasitas kelembagaan (lihat “Reformasi Tata Kelola dalam Fungsi Audit Internal, Sebuah Tinjauan Umum” di hal. 6), guna untuk memastikan bahwa reformasi yang dibuat dapat dipertahankan berkelanjutan. Peningkatan kapasitas meliputi pelatihan dan pembinaan (lihat “Dari Mengawasi Proyek Hingga Mengelola Risiko” di hal. 28) dan peningkatan keterampilan khusus yang terkait dengan kegiatan yang dilakukan seperti pengadaan barang/jasa (lihat “Perihal Tata Kelola Perusahaan” di hal. 32), audit (lihat “Meningkatkan Efektivitas Inspektorat Jenderal” di hal. 20), dan pencegahan korupsi (lihat “Mengelola Tantangan Korupsi” di hal. 36).

Sebuah program dengan cakupan luas dalam pengembangan kapasitas yang memperkenalkan perubahan dengan pengaruh besar terhadap kegiatan operasional hanya bisa berhasil apabila perubahan tersebut dikelola secara hati-hati (lihat “Melaksanakan Pendekatan Reformasi” di hal. 13). Meskipun pengelolaan perubahan yang berhasil meliputi berbagai unsur, salah satu yang paling penting adalah komunikasi – yang juga merupakan bagian mendasar dari banyak konsep yang disebutkan di atas, seperti kepemimpinan dan pembinaan.

Dapat dilihat dengan mudah bahwa segala upaya untuk meringkas konsep-konsep yang mendasari tata kelola infrastruktur akan sangat berisiko bila dilakukan dengan perubahan secara cepat menjadi sebuah daftar prinsip pengelolaan yang saling terkait: kepemimpinan, peningkatan kapasitas kelembagaan, pembinaan, manajemen perubahan, anti korupsi, komunikasi. Yang menyatukan semua gagasan ini adalah bahwa pada intinya bukan hanya tentang sistem, tetapi tentang manusia. Dalam artikelnya, Inspektur Jenderal mencatat bahwa 30 persen stafnya terdiri atas profesional muda. Sebagai orang yang masih berada di tahap awal karir, mereka siap untuk belajar dari para pemimpin dan pembina. Dalam beberapa dekade ke depan mereka sendiri akan menjadi pemimpin dan pembina – semoga mereka tidak lagi mendedikasikan diri untuk “reformasi”, tetapi melanjutkan sistem tata kelola infrastruktur yang sudah mapan. • CSW

Infrastruktur Dalam Angka

1

Peringkat Kementerian Pekerjaan Umum di antara semua kementerian Republik Indonesia dalam hal pembelanjaan di tahun 2011.

40%

Proporsi proyek yang dilaksanakan di sektor konstruksi yang melampaui anggaran aslinya.

60%

Proporsi proyek yang dilaksanakan di sektor konstruksi yang melampaui tanggal penyelesaiannya.

70%

Proporsi proyek yang dilaksanakan di sektor konstruksi yang tidak memenuhi standar mutu yang diharapkan.

Rp 26 trillion

Perkiraan biaya per tahun bagi Indonesia akibat rendahnya mutu konstruksi jalan.

262

Jumlah Inspektorat Jenderal (dari 281 yang disurvei) di kementerian Republik Indonesia yang berada di tingkat terendah pada IA-CM, suatu kerangka kerja yang mengidentifikasi proses penting untuk audit yang efektif dalam pemerintahan (lihat hal. 20).

0

Jumlah Inspektorat Jenderal yang menduduki tingkat lebih tinggi dari 2 pada IA-CM, yang terdiri dari lima tingkat.

Sampai 10

Perkiraan jumlah tahun yang diperlukan untuk meningkatkan semua Inspektorat Jenderal yang sekarang berada di tingkat 1 menjadi tingkat 2.

SEBUAH PESAN DARI INSPEKTUR JENDERAL, KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM

Tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting agar Indonesia dapat memiliki daya tarik investasi, memuaskan opini publik, dan membelanjakan dananya secara efisien dan efektif. Peran Inspektorat Jenderal dalam menjamin tata kelola yang baik telah menjadi semakin penting. • Oleh Dr. Ir. M. Basuki Hadimuljono, MSc.



Dr. Ir. M. Basuki Hadimuljono, M.Sc.
Atas perkenan IndII

Pemerintah Indonesia bertanggung jawab untuk mengelola dananya secara bijaksana, baik yang bersumber dari dana pajak masyarakat, maupun dukungan dari luar seperti pendanaan yang diberikan oleh Australia melalui kemitraannya dengan Indonesia. Merupakan kewajiban Pemerintah untuk mengarahkan pembelanjaan pada kebutuhan prioritas dan menjamin agar dana digunakan secara efisien dan efektif. Sementara Pemerintah berupaya memenuhi persyaratan ini secara lebih efektif, semakin besar perhatian perlu diberikan pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan bagaimana prinsip-prinsip tersebut dapat dilembagakan dalam semua kegiatan pemerintah.

Rekam jejak tata kelola pemerintahan Indonesia di masa lampau tidak terlalu kuat jika dibandingkan dengan negara lain, dan ini membuat negeri ini kurang menarik untuk investasi baru. Kami harus meningkatkan kinerja. Meningkatkan lembaga audit internal Pemerintah Indonesia dan memperkenalkan aplikasi metodologi dan praktik berbasis risiko secara konsisten akan memberi rasa yakin yang jelas bagi semua pihak bahwa sistem pengendalian internal Pemerintah menjamin kinerja yang efisien dan efektif sepenuhnya, serta diperolehnya kesepadanan manfaat (*value for money*) yang terbaik.

Sebagai Inspektur Jenderal di Kementerian Pekerjaan Umum, saya sadar bahwa bantuan harus digunakan secara efektif. Saya juga menyadari sasaran Deklarasi Paris tentang Efektivitas Bantuan tahun 2005 oleh para negara donor (termasuk Australia), yang merinci Indikator

Kemajuan berikut atas negara mitra seperti Indonesia:

1. Para mitra memiliki strategi pembangunan secara operasional
2. Para mitra memiliki pengelolaan keuangan masyarakat dan sistem pengadaan yang andal
3. Kapasitas akan diperkuat dengan dukungan terkoordinasi

Saya sepenuhnya mendukung tujuan tersebut. Sulit untuk dapat menerima kondisi yang menyatakan 70 persen atau lebih dari tuntutan tindak pidana korupsi yang terkait dengan pengadaan barang/jasa, atau masyarakat berpendapat bahwa terjadi banyak pemborosan dana pemerintah. Di tengah masyarakat, akan selalu terdapat kecenderungan alamiah untuk bersikap skeptis terhadap prosedur pengadaan barang/jasa publik. Tetapi itu justru harus memperkuat tekad kami untuk menjadikan prosesnya transparan dan menunjukkan bahwa pengadaan barang/jasa publik memberikan kesepadanan manfaat yang terbaik.

Peran yang Berkembang

Peran Inspektorat Jenderal (Itjen) sebagai institusi pengawasan di dalam kementerian Pemerintah Indonesia telah mengalami perubahan seiring berjalannya waktu, tetapi tidak selalu mengikuti perkembangan standar dan praktik terbaik internasional. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) bertanggung jawab secara keseluruhan atas audit internal hingga awal tahun 2000-an, ketika perannya dibatasi dan diturunkan ke Itjen di masing-masing kementerian. Sejak itu, peran BPKP hanya bersifat sebagai pemberi nasihat, tanpa wewenang untuk bertindak sendiri berkenaan dengan audit internal di masing-masing kementerian. Belum lama ini, peran BPKP diperkuat melalui perundang-undangan, yang memberikannya wewenang untuk melakukan koordinasi dan memainkan peran yang bermanfaat sebagai pembimbing dan pemimpin. Sekarang BPKB lebih mampu memberi dukungan kepada Itjen agar menjadi lebih efektif dan efisien serta meningkatkan standar dan praktik tata kelola pemerintahan yang baik agar sesuai dengan norma-norma profesional internasional.

Perundang-undangan terbaru terkait dengan tata kelola pemerintahan juga telah menjadikan Itjen sendiri lebih akuntabel. Mereka diharuskan untuk mengadopsi dan menerapkan pendekatan yang secara fundamental berbeda dalam kegiatan mereka.

Khususnya dalam kasus Itjen di Kementerian PU, fungsi audit internal telah berkembang. Di masa lampau kami melakukan audit teknis murni, melibatkan staf yang pada umumnya adalah insinyur profesional tetapi tidak terlatih sebagai auditor. Sekarang ini, kami berperan sebagai lembaga pengawas yang bertanggung jawab untuk menjamin transparansi, tata kelola pemerintahan yang baik dan akuntabilitas dalam penggunaan dana Pemerintah Indonesia di lingkungan Kementerian PU. Ini merupakan langkah peningkatan tanggung jawab yang signifikan dan kami masih berupaya untuk membangun struktur, susunan kepegawaian, dan kebijakan yang tepat untuk menjamin bahwa kami mampu melaksanakan tanggung jawab kami sebagaimana diharapkan pemerintah.

Sebagai pengakuan atas hal ini, dan sehubungan dengan tanggung jawab saya sebagai Ketua Forum Bersama Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (Forbes APIP), saya kira adalah kewajiban saya untuk memulai dan mengembangkan Agenda Reformasi untuk memberikan layanan dengan nilai tambah (*value-added services*) yang lebih baik kepada Menteri dalam hal dampak anggaran, pembangunan infrastruktur, dan pengamanan kegiatan. Agenda Reformasi ini menjadi pemicu indikatif bagi Pinjaman Kebijakan Pembangunan Infrastruktur (IDPL – *Infrastructure Development Policy Loan*) 4 dari Bank Dunia, yang memberikan insentif tambahan untuk menjamin bahwa peningkatan Itjen telah berhasil. Agenda Reformasi kini sudah diperluas untuk mencakup sasaran-sasaran utama dari kegiatan “Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dalam Audit Internal” yang dilakukan oleh Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID bersama dengan Itjen.

Saya sangat berterima kasih kepada AusAID, yang pada tahun 2009 memutuskan untuk bermitra dengan saya dalam upaya meningkatkan keterampilan di dalam lembaga saya. Upaya yang dimulai sejak 2009 hingga sekarang telah membangun landasan yang sangat baik bagi pekerjaan kami dewasa ini, yang telah mengalami peningkatan substansial dalam lingkup maupun sumber daya.

Selama empat tahun terakhir telah terjadi perubahan signifikan dalam susunan kepegawaian di departemen saya, seiring dengan meningkatnya anggaran di Kementerian. Tiga puluh persen dari staf saya adalah tenaga profesional muda yang bergantung pada pelatihan dan bimbingan untuk mendukung mereka berkembang secara profesional. Oleh sebab itu, sangat penting bahwa pelatihan dan bimbingan menjadi komponen besar dari kegiatan IndII.

Dengan kerjasama yang terjalin antara IndII dan Itjen, kami akan membantu staf Itjen meraih cita-cita mereka untuk bertumbuh secara profesional. Pada gilirannya ini akan mendukung Kementerian dalam mencapai sasaran tata kelola pemerintahan yang baik. Saya berharap bahwa warisan saya kelak akan berupa fungsi audit internal yang lebih kuat dan profesional, sebuah fungsi yang selaras dengan standar internasional, yang memberikan kesepadanan manfaat lebih baik dalam pengadaan, dan yang menjadi model transparansi. ■

Tentang penulis:

Dr. Ir. M. Basuki Hadimuljono, MSc. adalah Inspektur Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum (Kementerian PU). Sebelumnya, dari tahun 2005 hingga 2007, ia memimpin Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Kementerian PU, di departemen tersebut ia dikenal mampu menjalin hubungan baik dengan bawahannya dan juga keyakinannya bahwa departemen yang dikepalainya harus mampu merangkul inovasi dan pengembangan baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Ia telah membawa tim darurat untuk menangani situasi pasca bencana alam di Indonesia, seperti tsunami tahun 2004 di Aceh dan gempa di tahun 2006 yang melanda Yogyakarta. Ia adalah penulis buku *Semburan Lumpur Panas Sidoarjo Pelajaran dari Sebuah Bencana*, yang ditulisnya setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjuknya sebagai Ketua Tim Nasional untuk menyelesaikan semburan lumpur Sidoarjo.

REFORMASI TATA KELOLA DALAM FUNGSI AUDIT INTERNAL, SEBUAH TINJAUAN UMUM

Melalui penguatan kelembagaan, praktik-praktik pengadaan barang/jasa yang lebih baik, dan peningkatan lingkungan anti korupsi, kegiatan ini dirancang untuk melanjutkan pencapaian sebelumnya dan memastikan agar hambatan yang dihadapi tidak menghalangi manfaat yang telah diperoleh sehingga dapat dipertahankan secara jangka panjang. • Oleh Bhashkar Bhindrie, Franky Setiawan dan Agam Fatchurrochman



Reformasi Tata Kelola dalam pelaksanaan Audit Internal berkoordinasi dengan konsultan EINRIP (Program Peningkatan Jalan di Indonesia Timur).

Courtesy of Teguh Wiyono

Kegiatan “Reformasi Tata Kelola dalam Audit Internal” yang didukung Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai AusAID memiliki tiga sasaran menyeluruh. Pertama, melanjutkan dukungan kepada Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Pekerjaan Umum (KemenPU) untuk penguatan dan peningkatan kapasitas lembaga. Dengan demikian Itjen dapat mencapai peringkat kinerja yang lebih tinggi dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), naik dari Tingkat 2 ke Tingkat 3 (lihat “Meningkatkan Efektifitas Inspektorat Jenderal di Kementerian Pekerjaan Umum” pada hal. 20 edisi ini untuk mengetahui lebih lanjut tentang peningkatan kemampuan Itjen dari Tingkat 2 ke Tingkat 3 dengan menggunakan Model Kemampuan Audit Internal [IA-CM, Internal Audit Capability Model]). Kedua, peningkatan proses pengawasan dan pelaksanaan audit yang dapat memperbaiki tata kelola dan akuntabilitas. Ketiga, pemberantasan korupsi, khususnya dengan menerapkan audit pengadaan barang/jasa yang lebih efektif. Gambar 1 menyajikan tampilan grafis berupa pilar-pilar kegiatan tersebut dan bagaimana ketiganya saling melengkapi.

Gambar 1: Reformasi Tata Kelola dalam Kegiatan Fungsi Audit Internal**Kunci**

KemenPU = Kementerian Pekerjaan Umum

BPKP = Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

EINRIP = Eastern Indonesia Road Improvement Program (Program Peningkatan Jalan di Indonesia Timur)

Ditjen = Direktorat Jenderal

LKPP = Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

KPK = Komisi Pemberantasan Korupsi

Poin-Poin Utama

Kegiatan “Reformasi Tata Kelola dalam Audit Internal” yang didukung Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai AusAID, memiliki tiga sasaran menyeluruh: pertama, melanjutkan dukungan kepada Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Pekerjaan Umum (KemenPU) untuk penguatan dan peningkatan kapasitas lembaga; kedua, peningkatan proses pengawasan dan pelaksanaan audit yang dapat memperbaiki tata kelola dan akuntabilitas; dan ketiga, pemberantasan korupsi.

Ini adalah program baru yang diharapkan akan berlangsung selama dua sampai tiga tahun, dan dirancang sebagai kelanjutan dukungan IndII sebelumnya kepada Itjen. Tujuannya adalah untuk memperkuat manfaat yang telah dicapai dan menyingkirkan hambatan agar manfaat tersebut dapat dipertahankan secara jangka panjang.

Kegiatan tersebut memiliki tiga pilar. Pilar 1, Penguatan Kelembagaan, dirancang untuk membantu Itjen agar naik dari tingkat 2 ke tingkat 3 dari Model Kemampuan Audit Internal. Pilar ini juga membangun kemampuan staf yang berorientasi pada audit melalui cara pendampingan dan bekerja bahu-membahu dengan staf Itjen. Pilar 1 juga berkoordinasi dengan audit teknis Rencana Peningkatan Jalan Nasional Indonesia Timur (EINRIP, East Indonesia National Road Improvement Plan).

Pilar 2: Praktik Pengadaan Barang dan Jasa yang Lebih Baik menuntut pendekatan dua sisi: dukungan kepada Itjen dan secara umum kepada KemenPU, karena peningkatan kapasitas operasional Itjen saja tidak akan membuahkan hasil yang diinginkan dari segi praktik, kebijakan, dan tata cara pengadaan barang dan jasa yang lebih baik. Dukungan pelatihan akan diberikan kepada manajemen KemenPU untuk membantu Itjen memenuhi perannya sebagai agen perubahan.

Pilar 3: Peningkatan Lingkungan Anti Korupsi mencakup kerja sama dengan Itjen dan manajemen KemenPU untuk memperbaiki lingkungan anti korupsi. Staf akan menumbuhkan kepekaan terhadap kode etik mereka, penerapan kode etik tersebut dan akuntabilitas publik ketika korupsi terungkap. Pilar 3 mencakup dukungan kepada manajemen agar meningkatkan dan mewujudkan pernyataan Menteri untuk menciptakan “Zona Bebas Korupsi” dengan melaksanakan program untuk Pengendalian Praktik Korupsi.

Boks 1: Peran RBIA

RBIA adalah istilah kontemporer dari peralihan audit yang fokus pada kegiatan masa lalu menjadi audit yang mengelola masa depan. RBIA berasumsi bahwa sumber daya audit terbatas, bahwa setiap kegiatan yang akan diaudit memiliki risiko yang berbeda-beda, dan bahwa secara relatif terdapat perbedaan bobot kepentingan. RBIA memastikan agar staf audit bertindak seefektif mungkin. RBIA mengidentifikasi bidang-bidang berisiko lebih tinggi dan memusatkan upaya audit pada bidang-bidang tersebut, dan sebaliknya mengidentifikasi bidang berisiko rendah dan menerapkan upaya secukupnya pada bidang tersebut. Hasil RBIA adalah: auditor melakukan audit yang lebih efektif dan lebih efisien serta berfokus pada bidang yang berisiko lebih tinggi.

ditanggulangi; untuk itulah pentingnya IA-CM (Pilar 1 dalam Gambar 1). Selain itu, Pemerintah Indonesia kini lebih fokus pada pemberantasan atau setidaknya pengurangan korupsi; sebab itu ada Pilar 2 (konsentrasi pada perbaikan praktik pengadaan barang/jasa, serta melakukan audit pengadaan barang/jasa yang lebih baik dan lebih sering) dan Pilar 3 (menciptakan/memantau lingkungan bebas korupsi).

Pilar 1, Penguatan Kelembagaan, berpijak pada dukungan IndII sebelumnya. Hal ini mencakup penerapan IA-CM (lihat hal. 20) dan peningkatan kapasitas praktik pelaksanaan audit dengan tolok-ukur praktik-praktik internasional. Konfigurasi Itjen saat ini tidak cukup melibatkan staf berorientasi audit yang berpengalaman, yang dapat melatih dan membimbing staf lainnya. Untuk mempercepat proses peningkatan kapasitas di bidang keterampilan audit, komponen ini melibatkan tim kecil yang terdiri dari para ahli audit yang bekerja penuh waktu bahu-membahu dengan staf lapangan (lihat “Dari Mengawasi Proyek Hingga Mengelola Risiko: Penguatan Praktik Audit di Kementerian Pekerjaan Umum” pada hal. 28 edisi ini). Tim ini terus-menerus bertindak sebagai penasihat/pengawas pada pelaksanaan audit terpilih, dan juga memberi dukungan supervisi dan bimbingan kepada para inspektur yang perlu membangun kekuatan teknis mereka.

Program ini secara keseluruhan adalah hal baru dan komprehensif bila dilihat dari segi ruang lingkup, cara pendekatan dan tingkat dukungan IndII. Program ini diharapkan akan berlangsung selama dua sampai tiga tahun. Meskipun merupakan kelanjutan dari dukungan IndII sebelumnya kepada Itjen, dikhawatirkan adanya ancaman serius bahwa manfaat yang telah dicapai mungkin tidak dapat dipertahankan secara jangka panjang, dan tidak dapat digunakan sebagai pilar kegiatan selanjutnya, kecuali hambatan fundamental (perlunya pemutakhiran struktur manajemen yang relevan dan mekanisme pendukungnya) dapat

Boks 2: Mengapa AusAID Membantu Inspektur Jenderal

Itjen:

- Memahami bahwa perubahan harus dilakukan untuk memperbaiki kegiatan operasional agar dapat memenuhi kewajibannya kepada Pemerintah Indonesia sebagai Itjen dan membuat unit ini menjadi auditor profesional
- Menjadi penggerak utama dalam mengusulkan Agenda Reformasi – Itjen adalah “Agen Perubahan”
- Adalah Ketua Asosiasi Internal Auditor Pemerintah yang memiliki lebih dari 565 anggota Itjen di Pemerintah Indonesia. Sebagai Ketua, memiliki peran kepemimpinan dan menjadi teladan bagi Itjen di kementerian lainnya.
- Yakin bahwa pengalaman ini dapat dijadikan contoh untuk ditiru di lingkungan operasional Itjen lainnya.
- Memahami tantangan yang akan dihadapi dan memperlihatkan rasa memiliki.
- Ingin bekerja sama dengan AusAID.

Dengan membonceng pada Rencana Peningkatan Jalan Nasional Indonesia Timur (EINRIP), pengalaman juga menjadi bagian dari Pilar 1. Audit di bawah program AusAID EINRIP mengungkap mengenai mutu pekerjaan konstruksi. Hal ini menjadi semakin parah apabila pengawasan di tingkat teknis lemah, terkait dengan kapasitas para teknisi dan konsultan. Apabila masalah ini dapat ditangani seirama dengan Itjen, efektifitas dukungan menjadi berlipat ganda. Konsultan EINRIP yang saat ini sedang melakukan audit teknis akan mendukung dan bekerja sama dengan Itjen untuk melatih para staf (atas dasar “*twinning*”) untuk meningkatkan keterampilan dalam melakukan audit teknis.

Pilar 2: Praktik Pengadaan Barang/Jasa yang Lebih Baik menuntut pendekatan dua sisi: dukungan kepada Itjen dan secara umum kepada KemenPU, karena peningkatan kapasitas operasional Itjen

Boks 3:

Komitmen Pengintegrasian Gender di Itjen PU

Dukungan IndII terhadap reformasi tata kelola fungsi audit internal di lingkungan Itjen PU dilakukan dengan pendekatan peningkatan kapasitas yang berkelanjutan. Dimensi kesetaraan gender juga menjadi perhatian dalam pelaksanaan program tersebut. Partisipasi dan akses yang setara bagi staf laki-laki dan perempuan selalu didorong dalam berbagai kegiatan peningkatan kapasitas.

Hasil evaluasi gender terhadap kegiatan ini di fase 1 pada tahun lalu mengungkapkan bahwa aspek gender mendapat perhatian dan komitmen yang baik dari pejabat dan pelaksana program. Para perempuan muda yang berbakat mendapat kesempatan untuk terlibat dalam berbagai pelatihan, kunjungan studi dan bekerjasama langsung dengan para konsultan. Perempuan juga diberikan kesempatan dalam posisi pengambilan keputusan.¹

Upaya ini sangat sejalan dengan komitmen KemenPU dalam melaksanakan pengarusutamaan gender. Maka tidak heran jika tingkat partisipasi perempuan dalam berbagai kegiatan peningkatan kapasitas cukup tinggi. Partisipasi perempuan di lingkungan Itjen PU menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan, terutama sejak perekrutan 3 tahun terakhir dengan perbandingan laki-laki 44 % dan perempuan 56 percent. Tingginya partisipasi perempuan juga terlihat dalam diklat-diklat yang diselenggarakan, dimana komposisi perempuan selalu lebih tinggi. Komposisi persentase pegawai peserta program Diklat Penjenjangan terbesar di Itjen yang diikuti 64 peserta adalah laki-laki 38 percent dan perempuan 62 percent. Sedangkan komposisi terkecil terdapat pada Diklat Administrasi yang diikuti 16 peserta adalah 31 percent laki-laki dan 69 percent perempuan. Bahkan PMU (*Project Monitoring Unit*) yang dibentuk untuk memonitor program reformasi tata kelola ini didominasi oleh para perempuan, yaitu 7 dari 9 anggotanya adalah perempuan.²

Partisipasi tersebut memang bersifat kuantitatif, tetapi dari observasi sementara IndII kualitas para perempuan juga cukup bagus. Banyak perempuan yang telah diakui keunggulan dan ketrampilan spesifiknya di bidang-bidang tertentu seperti keuangan dan akuntansi. Dalam beberapa kegiatan, skor yang bagus sebagian besar ditunjukkan oleh para staf perempuan.

Program IndII memang tidak memiliki pengaruh langsung terhadap prestasi Itjen PU dalam meningkatkan partisipasi perempuan, namun perhatian terhadap aspek-aspek gender untuk diintegrasikan dalam pelaksanaan program berkontribusi memperkuat upaya Itjen PU dalam mengimplementasikan aspek gender, baik dalam organisasi maupun program. Dengan kata lain, dukungan IndII turut memberikan kontrol kepada Itjen PU untuk terus meningkatkan upaya kesetaraan gender di lingkungannya.

CATATAN

1. *Gender Review for IG-MPW Audit Capacity Building*
2. Data Pilah Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

saja tidak akan membuah hasil yang diinginkan dari segi praktik, kebijakan, dan tata cara pengadaan barang dan jasa yang lebih baik. Dukungan pelatihan akan diberikan kepada manajemen KemenPU (termasuk Balai dan satuan kerja). Oleh karena itu Pilar 2 mencakup langkah-langkah yang diperlukan Itjen untuk memenuhi perannya sebagai agen perubahan.

Pilar 3: Peningkatan Lingkungan Anti korupsi terkait erat dengan dua Pilar lainnya, sebab tata kelola yang baik dan pengawasan juga menyangkut pemberantasan korupsi. Pemerintah Indonesia telah menjadikan pemberantasan korupsi sebagai fokus utama, khususnya mengingat persepsi publik dan sorotan terhadap tindak korupsi dalam media berita Indonesia. Selain berkoordinasi dengan para konsultan IndII tentang Pilar lainnya, upaya Pilar 3 akan mencakup kerja sama dengan Itjen dan manajemen KemenPU untuk meningkatkan lingkungan anti korupsi. Staf akan menumbuhkan kepekaan terhadap kode etik mereka, penerapan kode etik tersebut, dan akuntabilitas publik ketika korupsi terungkap. Pilar 3 mencakup dukungan kepada manajemen agar meningkatkan dan mewujudkan

Boks 4: Prakarsa Baru Pemerintah Indonesia yang Menekankan Keterlibatan Inspektorat Jenderal

Fokus pada penguatan kapasitas pengawasan Itjen: BPKP melaksanakan Instruksi Presiden no. 4/2011 untuk menjamin bahwa Itjen memainkan peran signifikan dalam tata kelola dan pengawasan, dan memiliki kemampuan untuk menjadi auditor yang efektif. Untuk ini, BPKP memulai berbagai prakarsa untuk mendorong Itjen agar meningkatkan keterampilan, kapasitas, dan kemampuan mereka dengan tolok-ukur IA-CM (lihat hal. 20).

Fokus pada tata kelola yang baik dan langkah-langkah anti korupsi – pencegahan dan akuntabilitas: Pemerintah Indonesia semakin menekankan upayanya pada tata kelola yang baik, akuntabilitas, dan anti korupsi. Fokus ini menekankan dan mengantisipasi dukungan kuat dari Itjen dalam melaksanakan tanggung jawab pengawasan untuk mencapai tujuan Pemerintah Indonesia. Kementerian-kementerian sekarang juga diwajibkan untuk menjamin bahwa mereka akan fokus pada manajemen risiko dan pengendalian internal.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sebagai lembaga Pemerintah Indonesia terdepan melawan korupsi, menyimpulkan bahwa upaya pencegahan menduduki peran penting dalam meminimalkan korupsi dan hal itu mengalihkan cara pendekatan yang dilakukan KPS dari sekedar fokus pada penuntutan tindak pidana korupsi. Sejalan dengan itu, KPK bekerja sama lebih erat dengan Itjen melalui pendekatan dua sisi: (a) meneruskan tanggung jawab kepada Itjen untuk mengambil sikap yang lebih pro-aktif dan agresif di bidang-bidang yang rawan terhadap korupsi; dan (b) mewajibkan masing-masing kementerian untuk memperkuat langkah-langkah anti korupsi yang sudah ada.

Demikian pula, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) menetapkan bahwa penerapan Peraturan Presiden (Perpres) no. 54/2010: Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berikut perubahannya, Perpres no. 70/2012, dapat diperkuat dengan mengadopsi standar dan praktik internasional dalam proses pengadaan barang dan jasa dan *probity auditing* yang lebih baik. KPK, LKPP dan BPKP selaku mitra IndII, secara bersama akan meminta Itjen agar lebih sering melakukan audit pengadaan barang dan jasa dan *probity audit* yang ditingkatkan dengan menggunakan Materi Pedoman yang baru-baru ini diselesaikan pemutakhirannya dengan pendanaan dari AusAID.

Peningkatan peran Itjen-Itjen dalam melaksanakan tata kelola dan pengawasan yang baik: Jelas bahwa profil Itjen semakin membaik, dan semakin diharapkan perannya berkenaan dengan tata kelola dan pengawasan yang baik. Sebagai Ketua Forum Bersama Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (Forbes APIP), Inspektur Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum memikul tanggung jawab untuk mendukung Prakarsa Pemerintah Indonesia agar memperkuat kapasitas semua Itjen, dan tampil sebagai mitra konstruktif dalam prakarsa anti korupsi Pemerintah Indonesia.

pernyataan Menteri untuk menciptakan “Zona Bebas Korupsi” dengan melaksanakan program untuk Pengendalian Praktik Korupsi.

Upaya lintas sektoral diperlukan untuk menyatukan tiga pilar tersebut dan menjamin keberhasilan kegiatan komprehensif ini. Hal terpenting dalam upaya lintas ini meliputi peningkatan kapasitas, pengendalian mutu, fokus lebih luas terhadap Peraturan Pemerintah no. 60/2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, dan dukungan dalam melaksanakan Pengelolaan Perubahan (lihat “Melaksanakan Pendekatan Reformasi dan Pengelolaan Perubahan Institusional”, hal. 13). Peningkatan kapasitas menyangkut kombinasi pelatihan langsung, pendampingan dan bimbingan yang didukung dengan lokakarya, kunjungan studi, dan kehadiran dalam konferensi profesional (di dalam maupun di luar kementerian). Selain materi yang berorientasi audit, materi potensial lainnya dapat meliputi pengadaan barang/jasa, *probity auditing*, dan anti korupsi.

Asal-mula Kegiatan

Pada awal 2009, Itjen mengusulkan sebuah *Agenda Reformasi (AR)* untuk melengkapi Kementerian dengan layanan bernilai tambah yang lebih baik dari segi dampak pada anggaran, pembangunan infrastruktur, dan pengamanan kegiatan. Pembahasan pada saat permintaan awal KemenPU telah mengidentifikasi perlunya dukungan yang berkesinambungan selama beberapa tahap, dikelompokkan berdasarkan pencapaian/hasil yang harus dicapai yang telah teridentifikasi sebelumnya.

Dukungan IndII dimulai Juni 2009 sebagai bagian dari AR di lingkungan KemenPU dan mencakup pemicu indikatif bagi Pinjaman Kebijakan Pembangunan Infrastruktur (IDPL – *Infrastructure Development Policy Loan*) 4 dari Bank Dunia: *Adopsi Rencana Tindak untuk meningkatkan kapasitas staf di Itjen dan memperkenalkan metodologi dan praktik modern berbasis risiko guna memberi jaminan pada sistem pengendalian internal KemenPU serta pemenuhannya*. Pemicu ini berhasil baik dengan bantuan IndII.

Dukungan IndII sebelumnya membantu Itjen meningkatkan dan memperkuat kapasitas dan kemampuan teknis (jika menggunakan tolok ukur praktik internasional terbaik dan standar audit internal) dalam melaksanakan pekerjaan audit internal (termasuk beberapa manajemen perubahan). Meskipun landasan substansial sebagai fundamental audit dengan menggunakan teknik Audit Internal Berbasis Risiko (RBIA, *Results Based Internal Auditing*; lihat Boks 1) telah diterapkan melalui dukungan IndII sebelumnya, namun masih ada hambatan fundamental dalam struktur dan kegiatan operasional Itjen yang perlu diatasi jika manfaat yang telah dicapai ingin dipertahankan dan ditingkatkan. Sebab itu, sudah saatnya mempertimbangkan peningkatan pada bidang penting lainnya untuk menjamin keberlanjutan dari kemajuan yang telah dicapai.

Pekerjaan IndII dilakukan dalam tiga tahap dari Juli 2009 hingga Juni 2011. Keluaran dan hasilnya meliputi pengenalan konsep analisis pengendalian internal, RBIA dan audit kinerja; seminar dan pelatihan internal; penelaahan oleh rekan sejawat baik internal maupun eksternal terhadap laporan/pelajaran yang ditarik dari studi uji-coba; kunjungan studi ke Australia, Korea, dan Filipina; serta dimulainya dan dilembagakannya Program Kualifikasi Auditor Internal (QAIP, *Qualified Internal Auditor Program*).

Kemajuan substansial telah dicapai, dan keberhasilan ini tampak di antara banyak aktivitas dan pendekatan Itjen. Indikator signifikan adalah perbaikan dalam opini audit yang dikeluarkan BPK terhadap laporan keuangan tahunan KemenPU dari 2008 hingga 2010 yang naik dua tingkat. Hal ini mencerminkan kemajuan signifikan dalam keandalan proses akuntansi dan audit internal Itjen. IndII/AusAID memberi dorongan pencetus, tidak hanya dari segi praktis tapi juga menjadikan Itjen peka terhadap pentingnya secara positif peningkatan kegiatan operasional. Itjen juga membangun momentumnya sendiri dan merasa ikut memiliki reformasi tersebut. ■

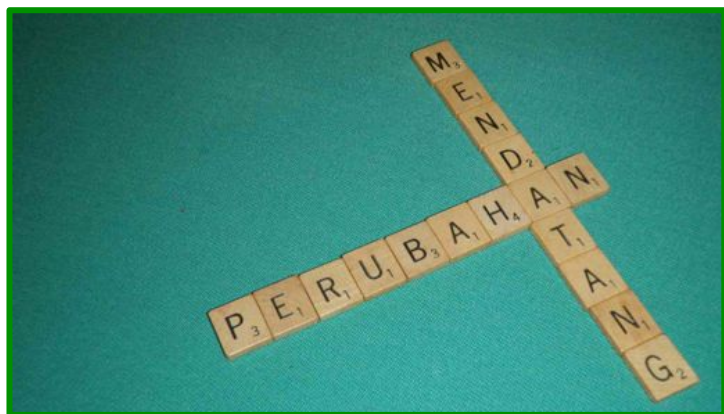
Tentang para penulis:

Bhashkar Bhindie adalah seorang mitra di Lembaga Konsultansi Internasional Bhindie dan Ketua Tim proyek IndII untuk “Pembaruan Tata Pemerintahan pada Audit Internal” yang memberikan bantuan dalam peningkatan kapasitas dan efektivitas dalam operasi Inspektorat Jenderal itu di Kementerian Pekerjaan Umum. Bhashkar adalah Akuntan Publik Bersertifikat (di Amerika Serikat) dan mantan Chartered Accountant (di Australia). Dalam karir selama lebih dari 35 tahun, ia telah bekerja baik sebagai seorang akuntan profesional dan sebagai konsultan independen dalam audit dan keuangan. Dia telah bekerja di sekitar dua lusin negara, termasuk Asia Tenggara, Pasifik, Australia, Kanada dan Amerika Serikat. Dia adalah mantan mitra audit di PricewaterhouseCoopers (sebelumnya Price Waterhouse). Dia mengkhususkan diri dalam audit internal dan eksternal, penganggaran dan pelaporan keuangan, restrukturisasi dan peningkatan kapasitas dalam lembaga publik dan swasta. Ia telah terlibat dalam berbagai pekerjaan di Indonesia sejak 2008, terutama pada proyek-proyek yang didanai oleh AusAID.

Franky Setiawan adalah Konsultan Nasional Independen dalam proyek IndII, Perbaikan Tata Kelola dalam Fungsi Audit Internal di Inspektorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum, dengan spesialisasi audit dan akuntansi. Keterlibatannya di dalam proyek IndII dimulai sejak awal tahun 2010 terkait dengan pengenalan metodologi audit berbasis resiko di Inspektorat Jenderal Kementerian PU. Lulusan dari Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada jurusan Akuntansi ini, menghabiskan sebagian karirnya di dunia audit dan akuntansi. Ia pernah tergabung dalam kantor akuntan publik yang berafiliasi dengan BDO International sebagai manajer. Sebelumnya, ia juga terlibat dalam pengembangan profesi auditor, standar auditing dan juga pengembangan akuntansi melalui Institut Akuntan Publik Indonesia sebagai Chief Technical Officer dan Ikatan Akuntan Indonesia Kompartemen Akuntan Publik sebagai Executive Director. Ia juga terlibat dalam berbagai tim kerja pengembangan ilmu audit dan akuntansi maupun penelitian seperti Panduan Audit Perbankan Syariah, Pedoman Akuntansi Perbankan Syariah, Pedoman Akuntansi Jaminan Sosial, Panduan Audit Entitas Usaha Kecil dan masih banyak lagi.

Agam Fatchurrochman saat ini bertugas sebagai konsultan di Itjen KemenPU dibawah proyek IndII untuk audit pengadaan barang dan jasa. Sebelumnya ia bekerja pada proyek AusAID lain di Aceh, LKPP dan BPKP di bidang reformasi pengadaan barang dan jasa. Ia lulusan Akuntansi dari Universitas Gadjah Mada dan Tata Kelola Perusahaan dari Nottingham University, Inggris. Ia bekerja di bidang audit, tata kelola perusahaan, anti korupsi, dan pengelolaan perubahan sejak bekerja pada proyek UNDP yang meliputi dukungan terhadap pendirian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), menjadi sekretaris kelompok kerja reformasi Kepolisian Republik Indonesia (Polri), dan kelompok kerja reformasi Kantor Kejaksaan Agung, sebelum bergabung dengan perusahaan pertambangan swasta.

MELAKSANAKAN PENDEKATAN REFORMASI DAN PENGELOLAAN PERUBAHAN INSTITUSIONAL



Perubahan organisasional merupakan aspek mendasar dari reformasi Inspektorat Jenderal di Kementerian Pekerjaan Umum. Pengelolaan perubahan ini memerlukan kepekaan terhadap situasi yang mendesak, kepemimpinan yang berkomitmen dengan visi dan strategi, serta komunikasi yang jelas. Elemen-elemen ini akan mendukung

pemberdayaan staf dan menunjukkan keberhasilan secara singkat yang akhirnya akan menghasilkan budaya organisasi yang baru. • Oleh Steve Harris

Manajemen Perubahan (CM, *Change Management*) memainkan peranan penting dalam kegiatan “Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dalam Fungsi Audit Internal” yang saat ini tengah berlangsung di Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Pekerjaan Umum (Kementerian PU). Kegiatan yang dijalankan oleh Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai AusAID ini merupakan program Internal Audit Berbasis Risiko (RBIA, *Risk-Based Internal Audit*) dengan tiga tujuan khusus.

Tujuan pertamanya adalah terus mendukung Kantor Itjen di Kementerian PU dalam memperkuat lembaga tersebut dan kapasitasnya, sehingga bisa mendapatkan peringkat kinerja yang lebih tinggi dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang merupakan lembaga audit internal Pemerintah Indonesia. (Lihat “Meningkatkan Efektivitas Inspektorat Jenderal di Kementerian Pekerjaan Umum” pada hal. 20 edisi ini untuk informasi lebih lanjut mengenai menaikkan Itjen dari Tingkat 2 ke Tingkat 3 dengan menggunakan Model Kemampuan Audit Internal). Tujuan kedua adalah meningkatkan proses pengawasan dan audit yang dapat meningkatkan tata kelola pemerintahan dan akuntabilitas, dan tujuan ketiga adalah mengurangi tingkat korupsi, terutama dengan cara menerapkan audit pengadaan barang dan jasa yang lebih efektif.

Tantangan

Program yang didukung BPKP ini berawal dari upaya reformasi yang dimulai pada tahun 2009, yang bertujuan menyediakan pelayanan nilai tambah (*value-added services*) bagi Kementerian PU yang lebih baik dari segi dampak anggaran, pengembangan infrastruktur, dan pengamanan kegiatan. Sampai dengan awal 2012, dukungan IndII telah mendukung Itjen memperkuat kapasitasnya dan membangun kemampuan teknisnya untuk menjalankan pekerjaan audit internal, termasuk beberapa Manajemen Perubahan. Meskipun dasar yang kokoh telah dibentuk di lingkungan Kementerian PU untuk audit dasar yang menggunakan teknik RBIA, sejumlah penghalang telah diidentifikasi (seperti mekanisme dukungan dan struktur pengelolaan yang tidak perlu) yang dapat menghambat hasil investasi dalam pengembangan keterampilan dan kapasitas. Tantangan-tantangan ini belum teratasi dalam struktur itjen dan operasionalnya.

Perbaikan akan memerlukan strategi perubahan yang dipertimbangkan dengan baik, logis dalam menghadapi kondisi struktural dan manusia dalam organisasi, dan sensitif terhadap budaya Indonesia. Strategi ini harus

mempersiapkan organisasi menghadapi masa depan, menghargai masukan dari staf, dan mengidentifikasi hal-hal yang menentang perubahan yang telah direncanakan. Peran dan visi Inspektur Jenderal (Irjen)¹ sangat penting. Begitu pula kegiatan-kegiatan yang berkembang pada Unit Manajemen Perubahan yang telah dibentuk untuk memberikan kepemimpinan dan bimbingan kepada Itjen, baik di tingkat kebijakan maupun tingkat operasional.

Apa itu Manajemen Perubahan?

Dalam bentuk yang paling sederhana, Manajemen Perubahan merupakan proses mengembangkan pendekatan sistematis terhadap perubahan, baik dari perspektif organisasi maupun, secara signifikan, pada tingkat individu. Manajemen Perubahan memiliki setidaknya tiga ciri berbeda: melakukan adaptasi, mengendalikan, dan menyebabkan perubahan. Dalam sebuah organisasi seperti Itjen, Manajemen Perubahan berarti menampung ketiga aspek tersebut, dan mendefinisikan dan/atau menyempurnakan dan menerapkan prosedur, proses, dan teknologi yang dapat menangani dan mendukung perubahan dalam lingkungan bisnisnya.

Agar berhasil, Manajemen Perubahan terutama harus berurusan dengan aspek manusia terhadap perubahan dengan tujuan utama memaksimalkan manfaat kolektif bagi setiap individu yang terlibat dalam proses perubahan, sambil meminimalisir risiko kegagalan. Proses itu sendiri bisa “reaktif”, saat organisasi dan manajemen tingkat atas merespon perubahan yang berasal dari lingkungan eksternal, atau bisa juga “proaktif”, saat organisasi sendiri yang memulai perubahan untuk menghasilkan visi yang diinginkan. Di sini, sumber dari perubahan adalah internal, dan pendekatan yang diterapkan terkait dengan beragam prosedur, proses dan teknologi baru, serta mengatasi penolakan terhadap perubahan.

Poin-Poin Utama

Manajemen Perubahan (CM, Change Management) sangat penting bagi kegiatan “Reformasi Pengelolaan dalam Fungsi Audit Internal” di lingkungan Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Pekerjaan Umum (Kementerian PU). Kegiatan ini membantu Itjen memperkuat lembaga dan kapasitasnya, meningkatkan proses audit dan pengawasan serta mengurangi korupsi. Beragam upaya sebelumnya telah membantu Kementerian PU dalam meningkatkan kapasitasnya dengan menggunakan Audit Internal Berbasis Risiko, namun hambatan tetap ada. Di bawah kepemimpinan Inspektur Jenderal, dengan dukungan dari Unit Manajemen Perubahan (CMU, Change Management Unit), proses pengelolaan perubahan memungkinkan Itjen mengadaptasi, mengatur, dan merangsang perubahan.

Sikap terhadap perubahan cukup kompleks, dan setiap orang bereaksi terhadap perubahan secara berbeda. Perubahan dapat dilihat sebagai peluang untuk perkembangan atau juga sebagai ancaman. Pengelolaan perubahan yang efektif menggunakan langkah-langkah yang berurutan, komunikasi yang terus-menerus, dan pemantauan yang cermat dalam memperkenalkan perubahan, menilai dampaknya, dan membuat penyesuaian yang diperlukan selama kerangka waktu beberapa tahun.

Sebagai pembawa perubahan utama, Inspektur Jenderal memiliki visi akan seperti apa organisasinya dalam lima tahun mendatang dan keyakinan bahwa pengalaman Kementerian PU dapat menjadi contoh bagi operasional Itjen yang lain. Melibatkan manajemen atas dan menengah Itjen merupakan prioritas utama di awal, agar staf Itjen merasa memiliki perubahan yang berlangsung di organisasi mereka. Keberlanjutan akhirnya akan diperoleh melalui kepemimpinan yang mengidentifikasi pendekatan yang tepat, menciptakan rasa mendesak, menasar dan mengukur manfaat, memantau kemajuan, serta mengkomunikasikan dengan sering dan konsisten perubahan apa yang diperlukan dan mengapa diperlukan. Manfaatnya akan mencakup lingkungan anti korupsi yang lebih baik; proses pengawasan Itjen yang ketat; dan praktik pengadaan dan proses auditing dalam pengawasan pengadaan yang lebih baik.

Peningkatan kapasitas di lingkungan Itjen sangat penting untuk mewujudkan visi Inspektur Jenderal terhadap perubahan yang berkelanjutan. Keberhasilan jangka pendek di bidang ini, yang dibangun berdasarkan serangkaian sasaran yang dapat tercapai, terjangkau, dan dirancang dengan baik, akan memotivasi dan memberi semangat kepada staf Itjen, sambil menunjukkan pada organisasi bahwa proses perubahan dapat berlangsung dengan sukses. Ini merupakan awal dari langkah kredibel dan tak kenal henti dalam mengkonsolidasikan perolehan dan menghasilkan lebih banyak penyelesaian masalah dan perubahan.

Mengubah Perilaku

Sikap terhadap perubahan cukup rumit, dan orang bereaksi pada perubahan secara berbeda-beda. Sisi positifnya, perubahan dapat dipandang sebagai peluang, peremajaan, kemajuan, inovasi, dan pertumbuhan. Meski demikian, sama sahnya, perubahan dapat dipandang sebagai ketidakstabilan, pergolakan, tidak bisa diprediksi, ancaman, dan disorientasi. Apakah seorang individu dalam sebuah organisasi memandang perubahan melalui salah satu pandangan tersebut atau lainnya, atau di tengah-tengah, tergantung dari keadaan psikologis, tindakan manajemen, dan sifat perubahan tersebut secara khusus.

Program perubahan yang efektif dengan sengaja dibuat berurutan, dengan langkah awal (seperti penggunaan jalur komunikasi) yang ditujukan untuk mengatasi kecemasan awal, penyangkalan, kemarahan, serta kebencian, dan secara perlahan berkembang menjadi program yang mendukung kepatuhan, penerimaan, dan sosialisasi. Hal ini sangat penting. Manajemen bertanggung jawab untuk memantau lingkungan secara luas agar dapat mengidentifikasi adanya perlawanan dan kemungkinan hambatan. Ini mencakup memperkirakan dampak dari tindakan terhadap perilaku karyawan, proses kerja sehari-hari, dan produktivitas.

Di atas segala-galanya, manajemen tingkat atas harus tetap memperhatikan reaksi karyawan secara keseluruhan, dan menciptakan strategi dan program perubahan yang menyediakan kerangka kerja dukungan saat staf menjalani proses penerimaan dan, idealnya, merasa memiliki perubahan tersebut. Program tersebut kemudian harus diterapkan, disebarluaskan ke seluruh organisasi, dipantau efektivitasnya, dan disesuaikan apabila perlu. Perlu diingat juga bahwa reformasi yang sedang berlangsung di lingkungan Itjen merupakan sebuah proses, bukan sebuah peristiwa, serta akan berisi serangkaian blok bangunan dalam kerangka waktu yang diperkirakan 5 sampai 10 tahun.²

Merencanakan Perubahan

Yang sangat penting dalam proses perubahan adalah peran Inspektur Jenderal (Irjen), Dr. Ir. M. Basuki Hadimuljono, M.Sc. (baca artikelnya di hal. 3) yang wewenang dan pengaruhnya penting bagi reformasi. Ia paham bahwa perubahan harus dilakukan untuk meningkatkan operasional dan memenuhi kewajiban Pemerintah Indonesia. Ia menghargai sepenuhnya langkah-langkah yang perlu diambil untuk menjamin pembentukan dan konsolidasi unit auditor profesional di lingkungan Itjen. Secara signifikan, sebagai pembawa perubahan utama, Irjen memiliki visi di mana organisasinya akan berada lima tahun mendatang dan mempercayai bahwa pengalaman Kementerian PU dapat menjadi model yang baik bagi operasional Itjen lainnya. Irjen tidak hanya memahami tantangan mendatang dan menunjukkan rasa kepemilikan terhadap proses reformasi, ia jelas ingin bekerjasama dengan AusAID dan membangun tim yang dapat mewujudkan visinya.

Unit Manajemen Perubahan, yang terdiri dari Kepala masing-masing Direktorat di Itjen, dapat memberikan dukungan penting bagi kepemimpinannya. Unit itu sendiri sudah memiliki cukup banyak staf dan dipimpin oleh Inspektur IV (Penataan Ruang), W. Bintarto, dengan partisipasi dan dukungan dari tim Indll.

Bagi semua pemangku kepentingan dalam kelompok kepemimpinan ini, melibatkan manajemen tingkat atas dan menengah di Itjen merupakan prioritas awal yang penting sebagai “para pemilik” proses perubahan. Agar berhasil, kelompok tersebut haruslah menginvestasikan seluruh upaya dalam merealisasikan perubahan. Ini membutuhkan komitmen pada visi Irjen, penekanan pada komunikasi vertikal dan horizontal, penyusunan dan penerapan peta transformasi (dan rencana tindak terkait), suatu proses sosialisasi yang dilakukan dengan menunjukkan, bagaimana perubahan dapat meningkatkan kinerja, dan berdasarkan komitmen terhadap proses pemisahan transformasi yang dipertimbangkan dengan baik di Itjen³. Ini akan memberi semangat kepada staf Itjen untuk merasa memiliki perubahan yang berlangsung di organisasinya.

Membuat Perubahan “Melekat”⁴

Proses Manajemen Perubahan harus mencakup memahami dan mempertahankan manfaat-manfaat di luar

lingkup dan kerangka waktu program Indll. Empat hal wajib harus dipertimbangkan sewaktu proses reformasi berjalan. Pertama, pendekatan perubahan yang tepat harus diidentifikasi dan diadopsi. Kedua, manfaat-manfaat proses Manajemen Perubahan perlu ditargetkan, diukur, dan ditetapkan pada tingkat organisasi, dan bukan terbatas pada proyek bahkan tingkat program saja. Ketiga, seperti telah diamati sebelumnya, dimensi komunikasi dalam mengelola perubahan harus diberi penekanan secukupnya melalui pesan-pesan yang disampaikan dengan baik, tepat waktu, sering, dan konsisten. Terakhir, kesinambungan dapat dihasilkan melalui kepemimpinan dan perhatian pada masing-masing dimensi di atas.

Pendekatan yang Tepat⁵

Terdapat serangkaian pemikiran mengenai pengelolaan perubahan, dari yang bersifat “petunjuk” sampai “inklusif”, dan perlu diambil keputusan krusial berdasarkan sejumlah variabel seperti tingkat kepentingan, kompleksitas, dan prediktabilitas. Sangat penting bagi Irjen untuk mengambil langkah kritis menciptakan dan melakukan konsolidasi **koalisi pemandu**⁶ kredibel yang terdiri dari anggota yang sejalan dengan tim manajemen tingkat atas – kesemuanya antusias terhadap perubahan seperti yang dibayangkan oleh Irjen – dengan rencana untuk kelak memperluas keanggotaan ke pembawa perubahan Manajemen Perubahan yang sama-sama berkomitmen di antara manajemen tingkat menengah Itjen.

Menciptakan **rasa mendesak** akan perlunya perubahan dan mengkonfrontasikan rasa puas diri di antara staf akan memungkinkan Irjen dan timnya menciptakan semangat di antara mereka untuk merangkul **visi baru** dan mengambil langkah awal menuju reformasi. Organisasi ini perlu ikut menginginkan perubahan yang digambarkan melalui proses diskusi yang terbuka dan jujur mengenai posisi organisasi saat ini, menerapkan dan mengembangkan visi Irjen untuk Itjen (dengan melibatkan semua anggota staf dalam proses ini) dan mengarahkan kesiapan organisasi untuk memulai proses reformasi.

Peranan tim Indll sangat penting pada saat yang kritis ini. Tim Indll menawarkan dukungan yang diperlukan untuk melakukan proses kajian ketat yang dapat mengidentifikasi kelemahan dalam struktur organisasi dan praktiknya⁷. Kajian ini akan memberikan pemahaman yang baik mengenai operasi dan kegiatan Itjen, penggerak nilai penting (melalui sebuah analisis kesenjangan instruktif), dan apresiasi terhadap harapan para pemangku kepentingan utama yang terlibat dalam proses transformasi audit ini.

Rasa mendesak mulai meningkat di antara para pemimpin Itjen bahwa, dalam keadaan saat ini, Itjen tidak dapat memenuhi tanggung jawab yang diberikan Pemerintah Indonesia selama waktu tertentu. Proses perubahan harus memanfaatkan rasa mendesak ini, dengan dukungan tim Indll dalam mengidentifikasi ancaman dan peluang yang akan dihadapi, dan membantu kepemimpinan dalam mengerahkan “kampanye persuasi”.⁸ Kampanye ini dapat ditujukan pada staf dan pemangku kepentingan lainnya dalam meningkatkan pemahaman mereka tentang kebutuhan akan perubahan.

Manfaat

Manfaat-manfaat dari proses Manajemen Perubahan perlu disasar, diukur, dan ditetapkan pada tingkat organisasi. Manfaat potensial ini sudah dikenal sebelum kegiatan reformasi dimulai. Manfaat tersebut dapat menginspirasi kepemimpinan Itjen dan juga stafnya, serta memberikan tolok ukur untuk penilaian kemajuan.

Sasaran yang telah ditetapkan berfokus pada kantor Itjen yang telah diperkuat, dengan kapasitas yang lebih tinggi untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan dan akuntabilitas, serta mengurangi korupsi, terutama dengan menerapkan audit pengadaan barang dan jasa yang lebih efektif. Hasil maupun manfaat yang diharapkan akan mencakup lingkungan anti korupsi yang lebih baik melalui penetapan Kode Etik yang ketat dan bijaksana; sebuah proses pengawasan Itjen yang ketat; dan praktik pengadaan dan proses pengawasan audit pengadaan yang lebih baik. Sangat penting untuk mengawasi dan mengevaluasi kemajuan menuju tercapainya manfaat-manfaat tersebut.

Komunikasi

Penekanan khusus harus diberikan pada **dimensi komunikasi pengelolaan perubahan**. Komunikasi, konsultasi, serta alih keahlian dan pengetahuan, melalui beragam saluran⁹, akan membangun keterlibatan di semua tingkatan. Sangat penting untuk mengkomunikasikan *alasan* untuk melakukan reformasi, dengan berfokus pada konteks lembaga, dan *tujuan serta kebutuhan* diadakannya perubahan. Idealnya, upaya-upaya akan *menunjukkan* manfaat, bukan sekedar *memberitahukannya* kepada staf Itjen. Jalur ke depan harus digambarkan secara konsisten dan efektif dengan cara yang dipahami oleh semua staf. Mereka harus dibantu untuk memahami *perubahan apa yang terjadi* dan *mengapa perubahan diperlukan*. Hal ini akan sangat bermanfaat dalam meredakan kecemasan.

Keberlanjutan

Kepemimpinan akan bisa berlanjut hanya jika dimensi-dimensi di atas diperhatikan, dan juga faktor sukses yang mendasarinya. Terlebih lagi, mengkomunikasikan visi dan strategi bagi keberlanjutan merupakan inti dari Manajemen Perubahan yang efektif. Koalisi pembimbing harus konsisten dengan janji, dan menularkan visinya kepada orang-orang di Direktorat PU yang lain dan Itjen lainnya. Hal ini akan menjadi langkah kuat menuju **pemberdayaan aksi berbasis luas** di antara staf, dan akan membantu menciptakan suasana organisasi yang lebih luas dalam Pemerintah Indonesia yang mengakui dan menghargai pengambilan risiko, pemikiran yang maju, dan inovasi. Proses ini harus dikaitkan dengan pengakuan bahwa meskipun sulit, memerlukan waktu, dan penuh masalah, **hambatan potensial yang mencegah perubahan** dan menurunkan stabilitas visi perubahan haruslah dinilai, diatasi, dan disingkirkan.¹⁰

Pembangunan kapasitas di Itjen penting untuk keberlanjutan. Latar belakang institusi yang sudah ada sebelumnya, serta kapasitas lembaga dan manusia di Itjen akan terus berperan penting dalam membentuk hasil usaha reformasi yang dapat dicapai. Walaupun kajian fungsional, penyamaan tugas, pemetaan jaminan kualitas, analisis kesenjangan, dan langkah terkait akan mendasari tindakan awal dan yang sedang berlangsung yang didukung tim Indll, jelas bahwa dari kegiatan proyek yang dilakukan sejak tahun 2009, peningkatan kapasitas membutuhkan perhatian mendesak bilamana visi Irjen ingin diterapkan. Bagian inilah yang dapat memberikan **keberhasilan jangka pendek** yang signifikan dalam proses Manajemen Perubahan, dengan program kapasitas yang dikembangkan berdasarkan serangkaian sasaran jangka pendek yang dapat dicapai, dijangkau, dirancang dengan baik, yang menguntungkan proses reformasi.

Pendekatan terhadap institusionalisasi¹¹ akan memberikan kesempatan untuk *peningkatan kinerja* yang terukur, dan keberhasilan kecil “sambil jalan”. Keberhasilan ini akan memberi motivasi dan semangat pada staf Itjen, sambil menunjukkan kepada organisasi bahwa proses perubahan dapat berjalan dengan sukses. Memberi pengakuan akan kemenangan jangka pendek hanyalah awal dari apa yang dibutuhkan untuk menerapkan perubahan dengan sukses dalam jangka panjang. Proses peningkatan kinerja ini akan menjadi inti dari **langkah yang kredibel dan tak kenal henti untuk mengkonsolidasikan perolehan** dan mendatangkan lebih banyak penyelesaian masalah dan perubahan.

Dalam upaya **memantapkan perubahan dalam budaya organisasi Itjen**, keberhasilan jangka pendek ini harus diperkuat untuk melanjutkan perubahan dalam setiap sistem, struktur, dan kebijakan, baik yang dapat menjadi hambatan ataupun sekedar tidak sejalan dengan visi Irjen untuk menghapuskan cara-cara tradisional dalam bekerja. Yang penting di sini adalah pengembangan kebijakan proses perekrutan dan promosi yang sejalan dengan visi Irjen, dan jaminan bahwa orang-orang yang dibawa ke dalam Itjen mampu menerapkan visi tersebut.

Nilai, Visi, dan Sasaran

Dalam mengembangkan dan menerapkan perubahan dan menciptakan nilai masyarakat (*public value*), tiga elemen harus disusun secara logis. Pertama, proses perubahan harus secara substantif bernilai dalam pengertian bahwa reformasi di Itjen menghasilkan manfaat bernilai tinggi dengan biaya rendah dari segi dana

dan otoritas. Kedua, proses tersebut harus dianggap sah dan dapat berkelanjutan secara politis. Proses reformasi dalam Itjen harus dapat terus menarik otoritas maupun pendanaan dari Pemerintah Indonesia – lingkungan politis pemberi otoritas yang pada akhirnya merupakan tempatnya bertanggung jawab. Terakhir, proses reformasi harus layak secara operasional dan administratif, dalam arti kegiatan yang diberi otorisasi dan bernilai dapat benar-benar dicapai oleh Itjen dengan dukungan pihak lain yang dapat diajak berkontribusi pada visi dan tujuan Irjen. ■

CATATAN

1. Itjen di Kementerian PU merupakan ketua dari Forbes APIP (lembaga informal dari semua Itjen di Indonesia). Oleh karenanya, menjadi tanggung jawabnya sebagai ketua untuk mendukung prakarsa Pemerintah Indonesia untuk memperkuat kapasitas dari semua Itjen dan dipandang sebagai mitra perkembangan dalam prakarsa anti korupsi Pemerintah Indonesia.
2. Kotter, J.P., “Leading Change: Why Transformation Efforts Fails” dalam *On CM*, Harvard Business Review Press, Boston, Massachusetts, 2011, hal.3.
3. *Ibid*, hal. 15–16.
4. *Ibid*, hal. 15.
5. Ada serangkaian teori mengenai cara melakukan perubahan. J.P. Kotter memperkenalkan proses perubahan delapan langkah di dalam bukunya yang diterbitkan tahun 1996, *Leading Change*; yang merupakan model yang berpusat pada masalah. Kedelapan tingkatan (ditunjukkan dalam teks berwarna hijau di atas) memberikan kerangka yang diuraikan dalam artikel ini yaitu: (1) menciptakan rasa mendesak; (2) mengembangkan koalisi pemandu; (3) membangun visi dan strategi; (4) mengkomunikasikan visi; (5) memberdayakan aksi/tindakan berbasis luas; (6) menghasilkan keberhasilan jangka pendek; (7) mengkonsolidasi perolehan dan menghasilkan lebih banyak perubahan; dan (8) menetapkan pendekatan baru ke dalam budaya organisasi.
6. Kotter, *op.cit.*, p.7
7. Kegiatan kunci mencakup melakukan kajian dokumentasi, termasuk laporan dari konsultan Indll, mencari semua data yang tersedia, menyelenggarakan beragam diskusi dengan staf Itjen dan pemangku kebijakan yang lain, dan mengimplementasikan kuesioner dan survei.
8. Garvin, David A. dan Michael A. Roberto, “Change Through Persuasion” dalam *On CM*, *op. cit.*, hal. 17–33.
9. Hal ini dapat mencakup berbagai percakapan empat mata atau kelompok kecil, penulisan, pelatihan, lokakarya interaktif atau forum, kelompok fokus, video, papan buletin, dan Internet.
10. Kotter, *op.cit.*, hal. 11–13.
11. Ini akan menekankan pelatihan praktis, bimbingan dan pelatihan, didukung oleh beragam lokakarya relevan dan, bila perlu, beragam kunjungan studi, dan kehadiran dalam konferensi profesional.

Tentang penulis:

Dr Steve Harris telah bekerja sebagai konsultan internasional selama 12 tahun setelah berkarir di bidang akademis dan sebagai pegawai pemerintah. Ia memiliki gelar di bidang Asian Studies dan telah menempuh pendidikan pasca sarjana di bidang Hubungan Internasional dan Manajemen. Sebagai seorang akademis dan pegawai negeri sipil, ia berkecimpung dalam kegiatan politik, keamanan, dan pembangunan Asia Pasifik, terutama yang berhubungan dengan Indonesia dan Papua Nugini. Ia pernah bekerja dengan AusAID dan menjadi konsultan untuk ADB, USAID, dan DFID, mengkhususkan diri pada

reformasi sektor publik. Ia pernah bekerja di Malaysia, Papua Nugini, Indonesia, Pakistan, Nigeria, Irak, dan Afghanistan. Ia telah memimpin sejumlah tim dalam memulai, mendukung, dan mengevaluasi perubahan di dalam pemerintah serta melakukan Reformasi Administrasi Publik (PAR, *Public Administration Reform*). Secara khusus, ia pernah terlibat dalam pembangunan kapasitas di bidang kebijakan publik, pengembangan strategi, dan kepemimpinan dalam manajemen, terutama tapi tidak terbatas pada daerah pasca konflik. Pada tahun 2000-an, ia menghabiskan sebagian besar waktunya di Afghanistan dan Irak, bekerja dengan pemerintah Britania Raya dan Amerika Serikat di sektor kebijakan publik, reformasi sektor publik, dan demokratisasi.

Apakah Anda masuk dalam daftar pengiriman IndII?

Jika Anda saat ini belum menerima terbitan jurnal triwulan **Prakarsa** dan ingin berlangganan, silakan mengirimkan e-mail ke: enquiries@indii.co.id. Nama Anda akan kami masukkan dalam daftar pengiriman **Prakarsa** versi elektronik dan e-blast IndII. Jika Anda ingin menerima kiriman jurnal **Prakarsa** versi cetak, silakan menyertakan alamat lengkap pada e-mail Anda.

Tim Redaksi Prakarsa

Carol Walker, Managing Editor

carol.walker@indii.co.id

Eleonora Bergita, Senior Program Officer

eleonora.bergita@indii.co.id

Pooja Punjabi, Communications Consultant

pooja.punjabi@indii.co.id

Annetly Ngabito, Communications Officer

annetly.ngabito@indii.co.id

David Ray, IndII Facility Director

david.ray@indii.co.id

Mark Collins, Deputy Facility Director

mark.collins@indii.co.id

Jim Coucouvinis, Technical Director – Water and Sanitation

jim.coucouvinis@indii.co.id

John Lee, Technical Director – Transport

john.lee@indii.co.id

Lynton Ulrich, Technical Director – Policy & Regulation

lynton.ulrich@indii.co.id

MENINGKATKAN EFEKTIVITAS INSPEKTORAT JENDERAL DI KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM

Model Kemampuan Audit Internal dengan pendekatan “*building block*” untuk mewujudkan pelaksanaan audit internal yang efektif. • Oleh Elizabeth MacRae



Itjen di Kementerian PU sedang bekerjasama dengan IndII untuk meningkatkan kapasitas dan efektivitas.

Atas perkenan Annetly Ngabito

Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk meningkatkan kemampuan audit internal di sektor publik. Dengan dukungan dari Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai AusAID, Pemerintah Indonesia melangkah dengan strategi yang dirancang untuk menilai tingkat kinerja di Kementerian Pekerjaan Umum (PU) saat ini dan mengikuti roadmap menuju peningkatan berkelanjutan. Artikel ini memberikan pandangan terperinci mengenai jalannya proses tersebut.

Latar Belakang

Pada tahun 2009, IIAF (Institute of Internal Auditors Research Foundation) menerbitkan *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector*¹ (Model Kemampuan Audit Internal untuk Sektor Publik). IA-CM adalah kerangka kerja yang mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan dasar untuk audit internal (AI) yang efektif di pemerintah dan sektor publik yang lebih luas. IA-CM dimaksudkan untuk digunakan secara global sebagai dasar penerapan dan pelembagaan audit internal yang efektif di sektor publik dan sebagai *roadmap* untuk perbaikan yang dilaksanakan secara tertib untuk memperkuat kemampuan dalam audit internal.

Struktur yang mendasari IA-CM adalah Model Kematangan Kemampuan (*Capability Maturity Model*)² yang berdasarkan prinsip pengelolaan kualitas. IA-CM sebagian didasarkan pada adaptasi “Software Capability Maturity Model®” milik Software Engineering Institute dan Laporan Teknis yang lebih baru, CMMI for Development, Versi 1.2.³

Setelah mengenali nilai IA-CM, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP, lembaga audit internal Pemerintah Indonesia) pada tahun 2010 menggunakan IA-CM untuk melaksanakan survei kajian atas kekuatan dan kelemahan seluruh Inspektorat Jenderal (Itjen) Pemerintah Indonesia. Ini merupakan satu dari beberapa prakarsa yang telah dan tengah dilakukan oleh BPKP untuk mendorong para Itjen untuk meningkatkan keterampilan, kapasitas, dan kemampuan mereka. Ini merupakan tindak-lanjut dari Instruksi Presiden no. 4/2011, untuk mendukung dan menjamin bahwa Itjen berperan memajukan secara signifikan dalam tata kelola pemerintahan dan pengawasan.

Poin-Poin Utama

Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk meningkatkan kemampuan audit internal di sektor publik. Dengan dukungan dari Prakarsa Infrastuktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID, Pemerintah Indonesia menggunakan *Internal Audit Capability Model for the Public Sector* (IA-CM, Model Kemampuan Audit Internal untuk Sektor Publik) untuk mereformasi kegiatan audit internal di Kementerian Pekerjaan Umum. IA-CM adalah kerangka kerja, ditujukan untuk penggunaan secara global, yang mengidentifikasi dasar-dasar yang dibutuhkan untuk pelaksanaan audit internal yang efektif di pemerintahan dan sektor publik secara lebih luas.

IA-CM terdiri atas lima tingkat kemampuan progresif, yang dibagi menjadi unsur-unsur yang spesifik yang kemudian dikaitkan dengan Wilayah Proses Utama (KPA) yang menjadi fokus dari upaya-upaya perbaikan. Pada tahun 2010 Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP, lembaga audit internal Pemerintah Indonesia) menggunakan IA-CM untuk melakukan survei kajian kelebihan dan kelemahan seluruh Inspektorat Jenderal Pemerintah Indonesia (Itjen). Itjen di Kementerian PU ada di Tingkat 2.

Sebagai langkah pertama dalam membangun landasan bagi Itjen Kementerian PU untuk naik ke peringkat IA-CM yang lebih tinggi, konsultan IndII melakukan kajian independen terhadap Itjen pada tahun 2012 menggunakan kerangka kerja IA-CM, menindaklanjuti latihan BPKP pada tahun 2010. Kajian tahun 2012 secara prinsip berfokus pada KPA di Tingkat 2. Beberapa KPA di Tingkat 3 yang dapat dilembagakan bersamaan dengan Tingkat 2 juga diidentifikasi. Hasilnya adalah Rencana Tindak IA-CM Berdasarkan Penilaian IA-CM Awal yang terperinci, yang mengidentifikasi KPA yang perlu ditingkatkan dan keluaran yang diharapkan untuk bisa mencapai KPA. Rencana Tindak ini juga mengidentifikasi risiko terkait dengan tidak adanya tindakan; kegiatan utama untuk menerapkan KPA; dan faktor lingkungan dan organisasi yang bisa memfasilitasi atau menghalangi penerapan KPA.

IA-CM tidak dimaksudkan untuk bersifat memberikan petunjuk dalam hal pelaksanaan suatu proses, melainkan lebih pada hal-hal yang perlu dilakukan. Kementerian PU adalah Kementerian besar yang terdesentralisasi dengan kegiatan-kegiatan di berbagai lokasi di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, pelaksanaan audit internal menjadi lebih rumit daripada Kementerian lain pada umumnya dan tidak terbatas pada persoalan keuangan, tapi juga membutuhkan keterampilan dan kapasitas teknis audit.

Latihan IA-CM bersama Kantor Itjen Kementerian PU dimaksudkan untuk membantu Inspektorat mengembangkan kemampuan yang diperlukan untuk pelaksanaan audit internal yang efektif – yang sesuai baik untuk Kementerian PU sendiri maupun lingkungan peraturan eksternal yang ada di dalam Pemerintah Indonesia. Hal ini juga akan membantu para pemangku kepentingan dan pembuat keputusan memahami pentingnya peran dan nilai tambah yang dimiliki Itjen dalam tata kelola pemerintahan dan akuntabilitas sektor publik.

Itjen di Kementerian PU saat ini bekerjasama dengan IndII untuk meningkatkan kapasitas dan efektivitasnya. Tiga tujuan dari kegiatan “Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dalam Fungsi Audit Internal” IndII dengan Kementerian PU adalah: (1) untuk memberikan dukungan berkelanjutan kepada Kantor Itjen guna memperkuat lembaga dan kapasitasnya, sehingga mencapai peringkat kinerja BPKP yang lebih tinggi; (2) untuk meningkatkan proses pengawasan dan pelaksanaan audit guna meningkatkan perannya dalam tata kelola pemerintahan dan akuntabilitas; dan (3) untuk mengurangi korupsi, khususnya dengan menerapkan audit pengadaan yang lebih efektif.

Tingkatan IA-CM

IA-CM terdiri atas lima tingkat kemampuan progresif (lihat Gambar 1). Setiap tingkat kemampuan menjelaskan karakteristik dan kemampuan kegiatan AI pada tingkat tersebut. Tingkatan IA-CM menggambarkan tahap-tahap yang dilalui sehingga kegiatan AI dapat berkembang mulai dari mendefinisikan, menerapkan, mengukur, mengendalikan, dan meningkatkan proses dan praktiknya. Menerapkan proses yang berulang dan berkelanjutan di satu tingkat memberikan landasan untuk berkembang ke tingkat berikutnya. Ini merupakan pendekatan “*building block*” untuk mewujudkan audit internal yang efektif.

Pada tahun 2010, BPKP menilai peringkat kinerja Itjen Kementerian PU berada di “Tingkat 2 – Infrastruktur” IA-CM.

IA-CM juga mengidentifikasi enam unsur penting untuk kegiatan AI: (1) Layanan dan Peran Audit Internal, (2) Pengelolaan Sumber Daya Manusia, (3) Praktik-Praktik Profesional, (4) Pengelolaan Kinerja dan Akuntabilitas, (5) Hubungan dan Budaya Organisasi, dan (6) Struktur Tata Kelola Pemerintahan.

Gambar 1: Tingkat IA-CM



Wilayah Proses Utama (KPA, *Key Process Area*) yang terkait dengan masing-masing dari keenam unsur telah teridentifikasi untuk tingkatan kemampuan. KPA merupakan pilar bangunan utama yang menentukan tingkat kemampuan yang dicapai oleh kegiatan AI. Setiap KPA menggambarkan kelompok kegiatan yang berkaitan, yang ketika dilaksanakan secara serempak akan mencapai tujuan dan menghasilkan keluaran secara langsung dan hasil dengan jangka lebih panjang.

Gambar 2 melukiskan IA-CM secara grafis sebagai matriks. Poros vertikal mewakili tingkatan kemampuan – dengan kemampuan kegiatan AI meningkat dari bawah ke atas. Unsur-unsur AI ditunjukkan pada poros horisontal. KPA untuk masing-masing tingkat pada setiap unsur diidentifikasi di dalam kotak yang bersangkutan. Terdapat 41 KPA di IA-CM.

Gambar 2: Matriks IA-CM

| | Layanan dan Peran AI | Pengelolaan Sumber Daya Manusia | Praktik-Praktik Profesional | Pengelolaan Kinerja dan Akuntabilitas | Hubungan dan Budaya Organisasi | Struktur Tata Kelola Pemerintahan |
|-------------------------------------|---|---|--|---|---|--|
| Tingkat Pengoptimalan | AI Diakui sebagai Agen Perubahan Utama | Keterlibatan Pimpinan dengan Badan Profesional Proyeksi Tenaga Kerja | Perbaikan Praktik Profesional yang Berkelanjutan Perencanaan Strategis AI | Pelaporan Publik Efektivitas AI | Hubungan yang Efektif dan Berlanjut | Kemandirian, Kekuasaan, dan Wewenang Kegiatan AI |
| Tingkat 4 Telah dikelola | Jaminan Keseluruhan atas Tata Kelola Pemerintahan, Pengelolaan dan Pengendalian Risiko | AI Berkontribusi pada Pengembangan Manajemen Kegiatan AI Mendukung Badan-Badan Profesional Perencanaan Tenaga Kerja | Strategi Audit Meningkatkan Pengelolaan Risiko Organisasi | Integrasi Pengukuran Kinerja Kualitatif dan Kuantitatif | CAE Memberi Konsultasi dan Mempengaruhi Manajemen Tingkat Atas | Pengawasan Independen Kegiatan AI CAE Memberi laporan kepada Otoritas Tingkat Atas |
| Tingkat 3 Telah terintegrasi | Layanan Penasihat Audit Kinerja/ <i>Value-for-Money</i> | Pembangunan Tim dan Kompetensi Staf Berkualifikasi Profesional Koordinasi Tenaga Kerja | Kerangka Kerja Pengelolaan Kualitas Rencana Audit Berbasis Risiko | Pengukuran Kinerja Informasi Biaya Laporan Pengelolaan AI | Koordinasi dengan Kelompok Pengkaji Lainnya Komponen Terpadu Tim Manajemen | Pengawasan Manajemen terhadap Kegiatan AI Mekanisme Pendanaan |
| Tingkat 2 Infrastruktur | Audit Kepatuhan | Pengembangan Profesional bagi Individu Orang yang Terampil Teridentifikasi dan Direkrut | Kerangka Kerja Praktik dan Proses Profesional Rencana Audit Berdasarkan Prioritas Manajemen/ Pemangku Kepentingan | Anggaran Operasional AI Rencana Usaha AI | Pengelolaan di dalam Kegiatan AI | Akses Penuh terhadap Informasi, Aset, dan Orang Dalam Organisasi Hubungan Pelaporan Dimulai |
| Tingkat 1 Awal | Ad hoc dan tak terstruktur; audit atau kajian tunggal terhadap dokumen, dan transaksi tersendiri untuk akurasi dan kepatuhan; keluaran tergantung pada keterampilan individu tertentu yang memegang jabatan; tidak ada praktik-praktik profesional spesifik telah terwujud selain yang disediakan oleh asosiasi profesi; pendanaan disetujui oleh manajemen, sesuai kebutuhan; ketidaktersediaan infrastruktur; auditor kemungkinan merupakan bagian dari unit organisasi yang lebih besar; tidak ada kemampuan yang terwujud; maka, tidak ada KPA yang spesifik. | | | | | |

CAE = Chief Audit Executive

Warna-warna pada matriks menggambarkan jangkauan atau pengaruh yang dimiliki kegiatan AI terhadap masing-masing unsur, dengan wilayah hijau berarti lebih mudah dicapai daripada wilayah kuning. Bergerak dari kiri ke kanan matriks, kemampuan kegiatan AI untuk melembagakan KPA secara independen menurun. Begitu pula, kegiatan AI berpotensi turun kemampuannya dalam melembagakan KPA secara independen ketika tingkat kemampuan bergerak ke atas dari Tingkat 2 ke 5. Pergeseran ini timbul karena organisasi dan lingkungan akan cenderung meningkatkan pengaruhnya terhadap kemampuan kegiatan AI untuk melembagakan KPA di tingkat kemampuan yang lebih tinggi.

Penilaian dan Penerapan

Sebagai langkah awal dalam mewujudkan landasan agar Itjen Kementerian PU naik ke peringkat IA-CM yang lebih tinggi, konsultan IndII melakukan penilaian independen terhadap Itjen menggunakan kerangka kerja IA-CM. Mereka menindaklanjuti latihan penilaian yang dilakukan oleh BPKP pada tahun 2010. Kajian IA-CM 2012 terutama berfokus pada KPA di Tingkat 2. Beberapa KPA di Tingkat 3 yang dapat dilembagakan bersamaan dengan Tingkat 2 juga diidentifikasi.

Kajian ini dilakukan melalui pengulasan dokumen dan wawancara dengan manajemen dan staf Itjen, manajemen Kementerian PU terpilih, dan pemangku kepentingan terpilih, yaitu BPKP dan Bank Dunia. Di Itjen, wawancara dilakukan dengan Inspektur Jenderal, Sekretaris Inspektur Jenderal, para Inspektur, Bagian Evaluasi Hasil Pengawasan, Bagian Layanan Umum, Bagian Perencanaan dan Program, dan auditor senior dan junior terpilih.

Rencana Tindak IA-CM Berdasarkan Penilaian IA-CM Awal terperinci yang telah disusun. Rencana Tindak ini mengidentifikasi KPA yang perlu ditingkatkan dan keluaran yang diharapkan untuk bisa mencapai KPA. Rencana Tindak ini juga mengidentifikasi risiko terkait tidak adanya tindakan dalam menangani wilayah yang memerlukan peningkatan; kegiatan utama yang harus diambil untuk menerapkan KPA; dan faktor lingkungan dan organisasi yang bisa memfasilitasi atau menghalangi penerapan KPA.

IA-CM tidak dimaksudkan untuk memberikan petunjuk dalam hal pelaksanaan suatu proses, melainkan pada apa yang seharusnya dilakukan. Atas alasan ini, penting bagi Itjen Kementerian PU untuk menentukan cara yang paling cocok untuk menerapkan proses tertentu, dengan mempertimbangkan kapasitas Inspektorat, kebutuhan Kementerian, dan pengaruh lingkungan Pemerintah Indonesia pada masa kini dan yang akan datang.

Dalam hal ini, Kementerian PU merupakan Kementerian yang terdesentralisasi secara luas dengan kegiatan-kegiatan di berbagai lokasi di seluruh Indonesia. Hal ini menimbulkan risiko yang signifikan terhadap kegiatan-kegiatan Kementerian. Oleh karena itu, pelaksanaan audit internal menjadi lebih rumit dibandingkan Kementerian lain pada umumnya dan tidak terbatas pada persoalan keuangan, tetapi juga memerlukan keterampilan dan kapasitas teknis audit.

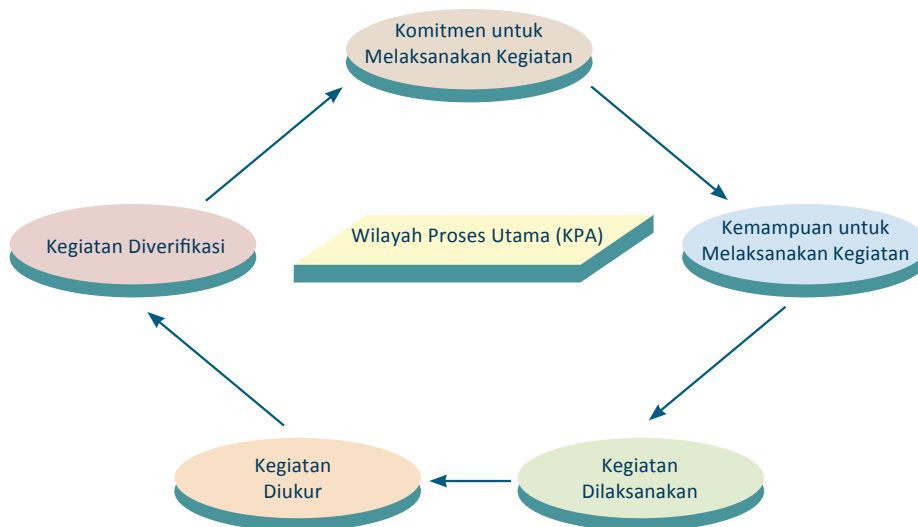
Sebagai contoh, untuk menjamin bahwa Kementerian PU merekrut auditor yang paling tepat dan pengembangan profesi dan pelatihan yang relevan diberikan, kerangka kerja kompetensi audit internal harus dikembangkan dengan mempertimbangkan lingkungan Kementerian PU serta pengetahuan dan keterampilan khusus (teknis dan perilaku) yang disyaratkan. Kerangka kerja kompetensi menjadi pilar dalam pengembangan dan penerapan uraian tugas (*job description*) auditor, kebijakan perekrutan, rencana pengembangan pribadi dan pelatihan, proses penilaian kinerja yang sistematis, dan sistem untuk kemajuan karir. Masing-masing keluaran ini, di antara yang telah teridentifikasi di Rencana Tindak IA-CM, dianggap sebagai praktik kelembagaan yang harus diterapkan dan berkelanjutan di Itjen untuk naik ke Tingkat 3.

Gambar 3, Pelembagaan KPA, mengidentifikasi lima fitur umum yang perlu ada untuk melembagakan dan menjamin keberlanjutan KPA.

Komitmen untuk melaksanakan adalah komitmen untuk menerapkan KPA yang terkait dengan pencapaian tingkat kemampuan tertentu. Ini bisa termasuk membuat *kebijakan* – pernyataan kebijakan umumnya mengacu pada membentuk, memelihara, dan mengikuti kebijakan organisasi yang terdokumentasi untuk mendukung kegiatan penting dari KPA tertentu. Hal ini menekankan pada pentingnya komitmen organisasi. Termasuk di dalamnya juga *sokongan (sponsorship)* melalui dukungan pejabat senior. Jelas dukungan pejabat senior merupakan unsur penting dalam mengembangkan kemampuan audit internal yang kuat.

Kemampuan untuk melaksanakan berkaitan dengan kemampuan melaksanakan kegiatan penting secara kompeten. Hal ini dapat mencerminkan kebutuhan akan *sumber daya* yang tepat (misalnya, sumber daya manusia, dana, waktu, dan akses terhadap keterampilan khusus dan alat yang tepat, termasuk alat berbasis teknologi). Hal ini bisa juga merujuk pada perlunya memiliki *rencana* untuk melaksanakan kegiatan, mendelegasikan tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan yang telah direncanakan, dan memberikan program *pelatihan dan pengembangan* yang memadai.

Gambar 3: Pelembagaan sebuah KPA



Kegiatan dilaksanakan menggambarkan penerapan kegiatan.

Praktik utama yang dijalankan untuk fitur-fitur umum dalam pengukuran dan verifikasi biasanya sama untuk setiap KPA. Misalnya, **pengukuran** mengacu pada *pengukuran dan analisis yang sedang berlangsung* atas kegiatan dan kemajuan dalam pencapaian tujuan KPA. **Verifikasi** meliputi *verifikasi berkelanjutan* untuk menjamin bahwa kegiatan telah dilakukan sesuai dengan kebijakan dan prosedur yang telah dibentuk. Hal ini bisa mencakup kajian independen, kajian manajemen, atau pengawasan oleh pejabat senior.

Adanya fitur-fitur umum tersebut menciptakan iklim yang berkontribusi pada dan mendukung sebuah landasan untuk mencapai tingkat kemampuan audit internal yang tepat bagi organisasi.

Pertimbangan dan Prinsip

Penilaian profesional sangat penting ketika menggunakan IA-CM. Saat melakukan penelitian untuk mengembangkan IA-CM, didapati bahwa kegiatan AI yang kurang matang dapat memberikan nilai pada diri sendiri di tingkat kemampuan yang lebih tinggi – sebagian mungkin dikarenakan para peserta yang tidak sepenuhnya menyadari praktik profesional dan apa yang diharapkan audit internal.

Pentingnya pengaruh lingkungan dan organisasi tidak boleh terlalu ditekankan. IA-CM menyadari bahwa lingkungan peraturan eksternal dan organisasi sektor publik dapat berdampak pada kemampuan kegiatan audit internal. Sebagai contoh, faktor-faktor organisasi seperti tata kelola perusahaan, budaya, sistem kendali internal, kapasitas sumber daya manusia, serta permintaan dan kebutuhan akan kegiatan AI harus dipertimbangkan ketika menilai apakah dan bagaimana KPA tertentu diterapkan. Faktor lingkungan seperti keberadaan kerangka kerja hukum dan perundang-undangan yang efektif, terbentuknya pengelolaan keuangan dan proses pengendalian, dan komponen sumber daya manusia yang kuat juga harus dipertimbangkan. Dalam menggunakan IA-CM, penting untuk menentukan “apa yang masuk akal” dan pertimbangan kewajaran bagi organisasi dan lingkungannya.

IA-CM **ditopang oleh panduan wajib** (Definisi Audit Internal, Kode Etik, dan Standar Internasional Praktik Profesional Audit Internal [Standar] atau *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*) yang termasuk dalam Kerangka Kerja Praktik Profesional Internasional IIA. Kegiatan AI di kemampuan Tingkat 3 umumnya akan sejalan dengan Standar. Sementara tingkatan kemampuan di IA-CM memberikan roadmap untuk peningkatan yang berkesinambungan, sebuah kegiatan AI dapat memilih untuk tetap di Tingkat 3. Namun, penting untuk tidak berpuas diri hanya di Tingkat 3. Kegiatan AI perlu menjamin bahwa semua KPA, hingga dan termasuk yang ada di Tingkat 3, tetap diterapkan.

Selain itu, **kegiatan AI boleh memilih untuk tetap tinggal di tingkat mana pun**. Tingkat tersebut mungkin tingkat yang paling sesuai bagi kegiatan AI di organisasi dan lingkungan yang bersangkutan pada waktu tersebut. Kegiatan AI boleh memilih untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas implementasi KPA di tingkat tertentu daripada harus berjuang dan berkembang ke tingkat yang lebih tinggi.

Kesimpulannya, latihan IA-CM bersama Kantor Itjen Kementerian PU dimaksudkan untuk membantu Inspektorat membangun kemampuan yang diperlukan untuk pelaksanaan audit internal yang efektif – yang sesuai baik untuk Kementerian PU sendiri maupun lingkungan peraturan eksternal yang ada di dalam Pemerintah Indonesia. Hal ini juga akan membantu para pemangku kepentingan dan pengambil keputusan memahami pentingnya peran dan nilai tambah yang dimiliki Itjen dalam tata kelola pemerintahan dan akuntabilitas sektor publik. ■

CATATAN

1. Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector (Model Kemampuan Audit Internal untuk Sektor Publik). Institute of Internal Auditors Research Foundation. September 2009.
2. **Model Kematangan Kemampuan (CMM, Capability Maturity Model)** (merek layanan terdaftar dari Universitas Carnegie Mellon) adalah model pembangunan yang diciptakan setelah pengkajian data yang dikumpulkan dari organisasi-organisasi yang memiliki kontrak dengan Departemen Pertahanan AS, yang mendanai penelitian tersebut. Model ini menjadi landasan bagi Carnegie Mellon untuk menciptakan Software Engineering Institute. Istilah “kematangan” berkaitan dengan tingkat formalitas dan optimalisasi proses, dari praktik ad hoc, ke langkah jelas secara formal, ke ukuran hasil yang terkelola, ke optimalisasi proses secara aktif. (Sumber: http://en.wikipedia.org/wiki/Capability_Maturity_Model)
3. CMMI adalah merek layanan terdaftar dari Universitas Carnegie Mellon.

Tentang penulis:

Elizabeth (Libby) MacRae adalah kepala tim ahli dalam penerapan Model Kemampuan Audit Internal (IA-CM) untuk Kegiatan Indll: Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dalam Fungsi Audit Internal (Itjen-Kementerian PU). Ia adalah penulis utama *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector* (Model Kemampuan Audit Internal untuk Sektor Publik) yang dipublikasikan oleh Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF) tahun 2009. Ia pernah menjadi kepala peneliti yang mengembangkan model untuk kepentingan IIARF, bekerjasama dengan Bank Dunia.

Karirnya dengan Pemerintah Kanada telah berlangsung selama 30 tahun. Ia menjabat sebagai Kepala Eksekutif Audit (*Chief Audit Executive*) di tiga departemen pemerintahan (House of Commons, Canadian International Development Agency, dan Natural Resources Canada). Ia juga pernah menjadi Peneliti Senior (*Senior Research Associate*) di CCAF (sebelumnya dikenal sebagai Canadian Comprehensive Auditing Foundation) saat ia bertanggung jawab untuk proyek penelitian multi-fokus di bidang Akuntabilitas dan Audit.

Ia telah menjadi anggota The Institute of Internal Auditors (IIA) selama lebih dari 20 tahun dan pernah memegang jabatan sebagai Presiden IIA untuk Cabang Ottawa, anggota *Professional Issues Committee* dari 1996 hingga 2004, dan anggota *International Internal Audit Standards Board* dari 2004 hingga 2011. Ia saat ini menjadi anggota Komite Sektor Publik IIA dan anggota Komite Penasihat Audit dari Entitas PBB untuk Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan (UN Women).

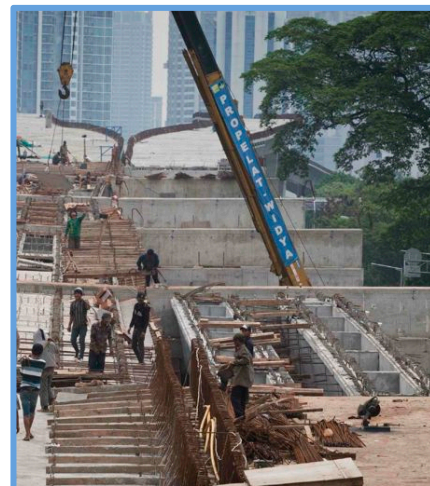
Ibu MacRae memiliki gelar Sarjana Sosiologi dari Universitas Carleton dan seorang profesional auditor pemerintahan bersertifikat (*Certified Government Auditing Professional*).

DARI MENGAWASI PROYEK HINGGA MENGELOLA RISIKO: PENGUATAN PRAKTIK AUDIT DI KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM

Program bimbingan dan pelatihan meningkatkan kemampuan staf di Inspektorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum untuk menilai, mengelola, dan mengkomunikasikan risiko. • Oleh Arun Hemraj dan Franky Setiawan

Ketika dana dalam jumlah besar dialokasikan khusus untuk pembangunan infrastruktur, pendekatan tata kelola pemerintahan terbaik adalah dengan berfokus pada pencegahan korupsi dan pemborosan, dan bukan mengenalinya setelah terjadi.

Foto oleh Rahmad Gunawan



Tata kelola pemerintahan yang baik di Kementerian Pekerjaan Umum (KemenPU) belum pernah menjadi sepenting sekarang. Pendanaan bagi proyek-proyek infrastruktur yang melibatkan jalan raya dan jembatan, sumber daya air minum, dan perumahan bertumbuh secara pesat. Faktanya, anggaran KemenPU untuk 2012 adalah yang tertinggi di antara semua kementerian dan menjadi tiga kali lipat dalam enam tahun terakhir: dari Rp 20 triliun (A\$ 6 miliar) pada tahun 2006 menjadi Rp 7.5 triliun (A\$ 7.5 miliar) saat ini. Laju pertumbuhan ini diperkirakan akan berlanjut di masa depan.

Antara 2006 dan 2012 anggaran keseluruhan Pemerintah Indonesia telah meningkat sedikit di atas dua kali lipat. Khususnya dengan adanya peningkatan pendanaan ini, Pemerintah dan para mitranya (termasuk kalangan donor) telah mengakui pentingnya penguatan praktik pemeriksaan audit oleh semua Inspektorat Jenderal (Itjen), yang merupakan lembaga audit internal Pemerintah.

Mengingat pentingnya KemenPU dalam proses alokasi anggaran, Bank Dunia (WB) memusatkan perhatiannya pada KemenPU dengan menyertakan ketentuan berikut ini sebagai salah satu syarat pencairan Pinjaman Kebijakan Pembangunan Infrastruktur (IDPL – *Infrastructure Development Policy Loan*) 4 dari Bank Dunia: *Adopsi Rencana Tindakan untuk memperkuat kapasitas staf di Inspektorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan memperkenalkan metodologi dan praktik modern berbasis risiko untuk memberikan jaminan pada sistem pengendalian dan kepatuhan internal Kementerian tersebut.*

Rencana Tindak yang dikembangkan untuk memenuhi persyaratan ini mencakup beberapa hal, termasuk penyusunan pendekatan audit berbasis risiko, penguatan jaminan terhadap kualitas, peningkatan komunikasi dan pelaporan hasil audit dengan berfokus pada kebutuhan pengembangan profesional para staf, serta pemutakhiran manual audit. Itjen sangat menyambut agenda reformasi ini untuk membantu Kementerian mencapai hasil yang lebih baik dalam hal kesepadanan manfaat secara ekonomi yang diperoleh, kualitas pembangunan infrastruktur, dan peningkatan perlindungan kegiatan.

Selama kegiatan Tahap 1, Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai AusAID mendukung Itjen dalam upaya mencapai sasaran ini melalui gabungan program lokakarya dan pelatihan mengenai dasar-dasar audit, kursus terkait *soft skills* dalam *people skills* dan manajemen, serta dengan memperkenalkan pendekatan Audit Internal Berbasis Risiko (RBIA, *Risk Based Internal Audit*) yang modern.

RBIA memandang peran auditor internal jauh berbeda dibandingkan dengan metode audit tradisional. RBIA mengakui bahwa sumber daya audit terbatas, bahwa kegiatan yang diaudit berbeda tingkat kepentingannya, dan bahwa sumber daya audit internal yang langka seyogianya diarahkan untuk mengelola jenis risiko yang merupakan ancaman serius bagi kegiatan Kementerian. RBIA berfokus pada pencegahan, dan bukan pada laporan historis yang hanya menjelaskan kesalahan yang terjadi. Dengan demikian para auditor beralih dari peran mereka sebagai “polisi” menjadi pendukung manajemen dengan tujuan menjadikan mereka pengelola risiko yang lebih baik, yang bertekad meningkatkan kualitas, efektivitas, serta efisiensi investasi di bidang infrastruktur. Para auditor belajar mengidentifikasi bidang-bidang berisiko tinggi dan memusatkan upaya mereka pada pemberantasan korupsi dan pemborosan secara lebih efektif. Sebagai contoh, salah satu hasil RBIA dapat berupa nasihat kepada manajemen mengenai konsekuensi apabila risiko tidak dikelola dengan layak atau tidak dilakukan mitigasi, dan membuat rekomendasi mengenai cara meningkatkan pengendalian.

Meski prinsip-prinsip RBIA telah disosialisasikan di antara staf Itjen, dukungan signifikan yang berkesinambungan tetap diperlukan dalam penerapan praktis konsep RBIA di lingkungan Inspektorat. Di antara staf Itjen saat ini tidak terdapat cukup staf berpengalaman yang berorientasi pada audit, yang dapat melatih dan membimbing yang lainnya.

Mendukung pengembangan staf tersebut merupakan cara yang efektif dan berkelanjutan untuk menyumbang pada pembangunan infrastruktur. Untuk mempercepat peningkatan kemampuan keterampilan mengaudit, dalam Tahap 2 IndII, kami bertindak sebagai pembimbing purna waktu pada berbagai audit terpilih, dan bekerja bahu-membahu dengan staf di lapangan. Upaya kami mencakup gabungan perencanaan dan penyelenggaraan audit, pelatihan, pembimbingan, dan pengajaran secara langsung, didukung lokakarya dan pelatihan resmi yang relevan.

Bimbingan staf meliputi segala aspek audit, mulai dari awal hingga penyelesaian: perencanaan, identifikasi dan evaluasi risiko, penilaian terhadap pendekatan manajemen dalam melakukan mitigasi risiko melalui pengendalian, audit terhadap program kerja, kertas kerja, pelaporan dan penindaklanjutan rekomendasi. Dalam proses tersebut kami akan membantu melakukan revisi terhadap manual dan

pedoman – misalnya, dengan menyusunnya agar mengurangi unsur preskriptif sehingga mendorong para auditor untuk menggunakan penilaian profesional mereka sendiri dan tidak semata-mata mencentang kotak dan daftar centang.

Pelatihan di tempat kerja bagi para auditor mendorong mereka untuk bertindak sebagai penasihat/konsultan bagi manajemen. Hal ini akan menjauhkan mereka dari fokus tradisional pada temuan-temuan yang kebanyakan bersifat negatif. Selain memberi layanan dengan nilai tambah, aspek bimbingan ini juga membantu meningkatkan komunikasi dan pelaporan hasil audit.

Tujuan kami adalah agar upaya bimbingan dan pelatihan ini akan menjadi landasan bagi KemenPU untuk dikembangkan lebih lanjut. (Sebagai contoh, kajian garis dasar M&E yang dilaksanakan April 2012 telah mengidentifikasi manfaat penggabungan upaya pembimbingan dengan pelembagaan pelatihan berskala besar, seperti program Pendidikan Profesional Bersinambungan (CPE, *Continuous Professional Education*) untuk meningkatkan keterampilan dasar audit bagi staf di semua tingkat, termasuk manajemen senior, dan mendorong pemutakhiran di bidang teknis secara umum. CPE dimandatkan oleh Lembaga Auditor Internal (IIA, Institute of Internal Auditors), badan penetap standar bagi auditor internal, yang merekomendasikan jangka waktu minimum 40 jam CPE bagi staf audit profesional agar mengikuti perubahan terkini dalam profesi mereka. CPE semacam itu biasanya merupakan gabungan beberapa lokakarya yang diselenggarakan oleh organisasi pelatihan dan profesional eksternal, termasuk IIA Indonesia, seminar audit profesional, dan menjaga agar mereka tidak ketinggalan informasi dengan membaca literatur profesional). Melalui peningkatan tata kelola pemerintahan, KemenPU akan mampu menjaga anggarannya yang senantiasa bertumbuh agar dapat mencapai tujuan Pemerintah Indonesia dengan lebih baik. ■

Tentang para penulis:

Arun Hemraj sangat berpengalaman dalam mengelola fungsi keuangan dan audit, baik di sektor swasta maupun di badan Pemerintah Persemakmuran. Ia mengawali karirnya di PricewaterhouseCoopers (PwC) di beberapa kantor mereka di Auckland, Sydney, dan Fiji di Divisi Audit dan Layanan Korporat. Arun kemudian menduduki berbagai posisi keuangan senior pada perusahaan-perusahaan multinasional dan di badan Pemerintah Persemakmuran, termasuk di Export Finance and Insurance Corporation, badan kredit ekspor resmi Pemerintah Australia. Dalam perannya di berbagai perusahaan dan badan pemerintah ini, tanggung jawab Arun mencakup prakarsa merancang ulang proses, merumuskan strategi audit internal, menerapkan kerangka kerja manajemen risiko, serta mengembangkan ERP (*Enterprise Resource Planning*), dan sistem kebendaharaan dan pengendalian internal. Arun secara aktif terlibat dalam komite audit dan keuangan yang bertanggung jawab atas pengawasan terhadap integritas dan efisiensi dari proses audit, serta sistem pengendalian internal dan pelaporan keuangan.

Arun lulus dengan gelar di bidang Perniagaan dari Auckland University di Selandia Baru dan merupakan anggota Institute of Chartered Accountants di Australia.

Franky Setiawan adalah Konsultan Nasional Independen dalam proyek IndII, Perbaikan Tata Kelola dalam Fungsi Audit Internal di Inspektorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum, dengan spesialisasi

audit dan akuntansi. Keterlibatannya di dalam proyek IndII dimulai sejak awal tahun 2010 terkait dengan pengenalan metodologi audit berbasis resiko di Inspektoral Jenderal Kementrian PU. Lulusan dari Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada jurusan Akuntansi ini, menghabiskan sebagian karirnya di dunia audit dan akuntansi. Ia pernah tergabung dalam kantor akuntan publik yang berafiliasi dengan BDO International sebagai manajer. Sebelumnya, ia juga terlibat dalam pengembangan profesi auditor, standar auditing dan juga pengembangan akuntansi melalui Institut Akuntan Publik Indonesia sebagai Chief Technical Officer dan Ikatan Akuntan Indonesia Kompartemen Akuntan Publik sebagai Executive Director. Ia juga terlibat dalam berbagai tim kerja pengembangan ilmu audit dan akuntansi maupun penelitian seperti Panduan Audit Perbankan Syariah, Pedoman Akuntansi Perbankan Syariah, Pedoman Akuntansi Jaminan Sosial, Panduan Audit Entitas Usaha Kecil dan masih banyak lagi.

PERIHAL TATA KELOLA PERUSAHAAN

Kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah sering dianggap sebagai sumber inefisiensi dan bahkan korupsi. Namun, tata kelola perusahaan yang baik – termasuk pelembagaan praktik-praktik terbaik, pengembangan kapasitas, dan menjamin bahwa para auditor, tenaga ahli pengadaan, dan pemasok berupaya untuk mencapai tujuan yang sama – dapat mengarah kepada pengembangan infrastruktur yang efisien, iklim investasi yang lebih baik, dan pengembalian persepsi positif. • Oleh Robert Thompson



Pengadaan publik harus memberikan kesepadanan manfaat (*value for money*) terbaik.

Atas perkenan nSeika on flickr

Berbicara secara informal, auditor dan pejabat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memperkirakan bahwa sekitar 70 sampai 85 persen kasus yang mereka tangani terkait dengan pengadaan barang/jasa.¹ Masyarakat pun memiliki persepsi yang sama. Ini bukan situasi yang berkelanjutan, terutama apabila dikaitkan dengan fakta bahwa lebih dari 50 persen keberatan kontraktor terhadap proses tender pemerintah ditegakkan. Liputan media yang secara terperinci mengisahkan praktik buruk dan pemborosan telah menimbulkan skeptisisme yang tinggi bahwa pengadaan barang/jasa untuk publik dapat memberikan kesepadanan manfaat (*value for money*) terbaik. Namun Indonesia sedang berusaha untuk membalikkan situasi ini. Selama upaya tersebut dilakukan, Indonesia akan menikmati banyak manfaatnya.

Perundang-undangan baru yang terkait dengan tata kelola pemerintahan telah menaikkan tingkat akuntabilitas Inspektorat Jenderal (Itjen) di berbagai Kementerian, dan kecenderungan ini tampaknya akan terus berlanjut. Itjen harus mengadopsi dan menerapkan pendekatan yang berbeda secara fundamental pada kegiatan mereka agar memenuhi persyaratan yang diperlukan dan mengubah persepsi dan realitas pengadaan barang dan jasa. Penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik akan menjadi langkah penting untuk mencapai perubahan tersebut.

Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID telah bekerja sama dengan Itjen Kementerian Pekerjaan Umum (Kementerian PU) selama dua tahun terakhir. Mendorong perubahan dan peningkatan kinerja telah dilakukan, namun belum sepenuhnya dilembagakan. Upaya baru yang dilakukan oleh Kementerian PU dan program reformasi Tata Kelola Audit Internal IndII (lihat “Reformasi Tata Kelola dalam Fungsi Audit Internal: Tinjauan Umum” di hal. 6) akan mendukung Kementerian PU dalam mencapai tujuan tersebut dan mewariskan fungsi Audit Internal yang lebih kuat dan lebih profesional, yang sesuai dengan standar internasional, pengadaan yang memberikan kesepadanan manfaat, dan lingkungan anti korupsi yang lebih baik.

Proyek ini melibatkan semua pihak terkait mulai dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN), serta Bappenas untuk menjamin bahwa semua pihak yang berperan dalam penyediaan kesepadanan manfaat dilibatkan dalam penyediaan solusi yang menyeluruh untuk masalah ini.

Poin-Poin Utama

Auditor dan pejabat KPK mengindikasikan bahwa prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah sering menjadi inti dari kasus yang mereka hadapi. Liputan media dan persepsi masyarakat memperkuat keyakinan ini. Perundang-undangan baru yang terkait dengan tata kelola pemerintahan telah memacu Inspektorat Jenderal (Itjen) di berbagai kementerian untuk mengadopsi pendekatan baru yang akan meningkatkan akuntabilitas dan menjadikan proses pengadaan lebih efisien dan efektif.

Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID bekerjasama dengan Itjen di Kementerian PU untuk melembagakan perubahan yang akan menghasilkan fungsi audit internal yang lebih kuat dan profesional, sesuai dengan standar internasional, yang menawarkan sistem pengadaan barang/jasa yang menghasilkan kesepadanan manfaat (value for money) yang lebih baik dan meningkatkan lingkungan anti korupsi. Manfaat yang diharapkan antara lain kinerja organisasi yang lebih baik dan membuat pasar Indonesia menjadi lebih menarik bagi investasi baru.

Keberhasilan akan tercapai hanya jika baik pemerintah maupun kontraktornya memiliki tujuan yang sama untuk bekerja dengan integritas dan memberikan sesuatu yang bernilai. Di dunia yang tidak sempurna, kajian independen tidak sekadar menjamin bahwa pemenuhan semua kewajiban sesuai kontrak, tetapi juga bahwa keseluruhan lingkungan bersifat transparan dan obyektif. Pemasok dan pelaku pengadaan yang bertindak secara adil tidak perlu merasa takut terhadap audit.

Praktik pengadaan dan audit yang baik, dengan tingkat komunikasi yang tepat antara pelaku pengadaan dan tim audit pada tahap perencanaan, akan menjamin bahwa tenaga ahli pengadaan dan auditor memahami tujuan masing-masing sejak awal. Peran audit internal akan beralih dari pemeriksaan pelanggaran menjadi pencapaian keluaran dan ukuran kinerja.

Program IndII dirancang untuk meningkatkan kapasitas dan kompetensi baik pemasok maupun pelaku pengadaan barang/jasa, melalui pelatihan, pembinaan, dan bimbingan. Idealnya, ini akan mendukung Itjen dalam mencapai visinya akan infrastruktur pengadaan yang efisien dan efektif, serta peningkatan citra pengadaan pemerintah di mata masyarakat dan media.

Peningkatan tata kelola perusahaan akan membawa banyak manfaat. Hal ini akan menghasilkan kinerja organisasi yang lebih baik dan menjadikan pasar Indonesia lebih menarik bagi investasi baru. Pengenalan dan penerapan yang konsisten atas metodologi dan praktik berbasis risiko akan memberikan jaminan yang jelas bagi semua pihak bahwa sistem kendali internal Kementerian PU benar-benar menjamin bahwa kontraktor akan memberikan kinerja terbaiknya dan pencapaian hasil dengan kesepadanan manfaat yang terbaik.

Namun, setidaknya selalu ada dua pihak yang terlibat dalam pengadaan apapun, pemerintah dan kontraktor. Keberhasilan akan tercapai hanya jika keduanya memiliki tujuan yang sama. Jadi, bukan hanya pemerintah yang harus menerapkan tata kelola perusahaan yang baik, namun pemasok dan kontraktor juga bertanggungjawab untuk melindungi staf dan pelanggan/kliennya, memberikan kesepadanan manfaat, dan berperilaku dengan integritas dalam memenuhi kewajiban kontraktualnya.

Bukan Dunia yang Sempurna

Di dalam dunia yang ideal, yang menerapkan norma tata kelola perusahaan, peran audit akan menjadi sederhana. Semua tindakan akan transparan, keputusan akan adil dan tidak memihak, orang secara alami bersikap jujur dan etis, dan semua tindakan akan selalu sepenuhnya mempunyai justifikasi.

Namun situasi demikian tidak ada di mana pun di dunia ini. Oleh karena itu, kita harus memiliki kajian yang kuat dan independen atas tindakan yang diambil oleh pemerintah dan kontraktor untuk menjamin bahwa persyaratan dalam setiap kontrak dapat terpenuhi. Secara lebih umum, kajian tersebut ditujukan untuk mencapai lingkungan yang lebih baik untuk semua warga negara dan pengguna layanan pemerintah. Setiap kajian harus dapat menyimpulkan bahwa, “Ya, kontrak pengadaan jalan raya dikelola dengan baik”, atau “Jembatan tidak sesuai standar, sehingga kekurangan tersebut telah diperbaiki dan kompensasi yang sesuai telah diterima.”

Pemasok dan pelaku pengadaan barang/jasa harus merasa yakin bahwa jika mereka bertindak adil terhadap semua pemangku kepentingan, membuat keputusan yang obyektif, dan bersikap transparan dalam praktik pemberian kontrak, maka mereka akan sepenuhnya dapat memberikan justifikasi atas tindakan mereka. Jika hal tersebut dapat dilakukan, maka tidak ada yang perlu ditakutkan dari audit atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa publik.

Praktik pengadaan barang/jasa dan audit yang baik, dengan tingkat komunikasi yang tepat antara pelaku pengadaan barang/jasa dan tim audit pada tahap perencanaan, akan menjamin bahwa tenaga ahli pengadaan dan auditor memahami tujuan masing-masing sejak awal. Bukti akan semua proses dan prosedur, termasuk evaluasi, pemilihan pemasok, serta kajian atas total biaya kepemilikan, akan disajikan dengan cara yang jelas menunjukkan pencapaian kesepadanan manfaat pada setiap pengadaan barang/jasa. Pendekatan ini adalah pergeseran jauh dari praktik yang digunakan auditor saat

ini, yang berfokus pada pencarian kesalahan dalam proses dan aspek teknis dari kegiatan pengadaan barang/jasa. Sebaliknya, pendekatan ini menekankan pada pencegahan, dengan memberikan lebih banyak dukungan, fasilitas dan edukasi, tidak hanya terkait dengan pengadaan namun juga pada seluruh aspek audit dari Kementerian. Perubahan ini sangat mendasar dalam menciptakan lingkungan bagi perkembangan tata kelola perusahaan yang baik.

Indonesia akan terus mendapatkan manfaat dari dana donor internasional substansial yang mendukung Pemerintah Indonesia dalam memberikan arah menuju pertumbuhan ekonomi bangsa Indonesia. Dengan melembagakan dan secara konsisten menerapkan praktik terbaik dan memenuhi kewajiban hukum, pemerintah dan para pemasok serta kontraktornya dapat menunjukkan bahwa mereka dapat memaksimalkan keuntungan atas investasi yang ditanamkan, baik secara komersial, ekonomi, maupun sosial. Mereka dapat menjamin bahwa pemasok secara konsisten melaksanakan kewajiban secara tepat waktu, sesuai anggaran dan yang paling penting sesuai dengan standar kualitas yang tepat.

Apabila visi layanan pengadaan ini dapat terpenuhi, peran audit internal tidak lagi terfokus pada pemeriksaan pelanggaran, namun pada pencapaian keluaran dan ukuran kinerja. Ini sejalan dengan peningkatan citra pengadaan barang/jasa pemerintah.

Program IndII dirancang untuk meningkatkan kapasitas dan kompetensi baik bagi pemasok maupun pelaku pengadaan barang/jasa, melalui pelatihan, pembinaan, dan bimbingan. Idealnya, ini akan mendukung Itjen dalam mencapai visinya akan infrastruktur pengadaan yang efisien dan efektif. ■

CATATAN

1. Secara resmi, berdasarkan laporan tahunan KPK, angka untuk periode 2004–2011 adalah 41 persen. Namun, 35 persen kasus lainnya yang telah dilakukan penuntutan adalah kasus “suap”, dan diyakini secara luas bahwa sebagian besar kasus tersebut juga terkait dengan proses pengadaan barang/jasa.

Tentang penulis:

Robert Thompson telah bekerja sebagai konsultan ahli pengadaan barang/jasa dan memiliki pengalaman internasional selama lebih dari 30 tahun dalam pengadaan barang/jasa strategis dan operasional dengan keahlian yang lebih mendalam di bidang Konstruksi, Migas, Utilitas, Pengelolaan Limbah, Kesehatan, Logistik, Lingkungan, dan Pendidikan. Ia telah bertugas di beberapa negara dalam perancangan dan pelaksanaan program dan sistem reformasi pengadaan sektor publik, dengan fokus pada kerangka hukum dan kelembagaan dan penguatan kapasitas dan kompetensi pengadaan barang/jasa nasional.

Robert telah bekerja di banyak negara, termasuk Afghanistan, Indonesia, Papua Nugini, Azerbaijan, Kazakhstan, Cina, Brasil, Sudan, Angola, serta beberapa negara Eropa, baik di sektor publik maupun swasta, termasuk World Bank dan AusAID.

Robert memiliki gelar BA Hons. dalam bidang Administrasi Bisnis dari Coventry University dan diploma dari Chartered Institute of Purchasing and Supply.

MENGELOLA TANTANGAN KORUPSI DALAM TATA KELOLA INFRASTRUKTUR

Untuk menghentikan tindakan korupsi, “titik-titik kebocoran” perlu diidentifikasi sejak dini dan ketentuan mengenai pelaporan harus jelas dan bermakna. Semua pihak perlu dilatih, didukung, dan secara kontraktual diwajibkan untuk mencegah korupsi, dan pemberi teladan di tingkat atas harus berada di barisan depan. • Oleh Elizabeth Goodbody



Di seluruh dunia, pembangunan infrastruktur dirugikan oleh ketakutan akan korupsi. Kecurigaan akan adanya penyelewengan muncul dengan cepat setelah bangunan ini roboh di Cork, Irlandia.

Atas perkenan Brian Clayton

Korupsi bukan hal baru, dan juga tidak mudah diatasi dalam kegiatan pembangunan infrastruktur dan pemeliharaan. Sebagaimana negara-negara lain, Indonesia memiliki tantangannya sendiri ketika menangani korupsi di bidang ini. Artikel ini akan menyoroiti korupsi di bidang infrastruktur dari sejumlah perspektif:

- Pendanaan proyek infrastruktur dan kebutuhan untuk mengidentifikasi “titik-titik kebocoran”.
- Mengelola beragam pihak yang terlibat dalam pembangunan infrastruktur.
- Bagaimana membina “budaya perusahaan” yang anti korupsi.
- Waktu yang diperlukan untuk bergerak menuju lingkungan yang menganut “toleransi nol” (*zero tolerance*) terhadap korupsi.

Titik-Titik Kebocoran

Salah satu dari sekian banyak tantangan yang dihadapi organisasi maupun negara terkait dengan korupsi dalam proyek infrastruktur adalah pemahaman tepatnya di mana terdapat “titik-titik kebocoran” pendanaan yang bersangkutan. Pendanaan dapat berasal dari tingkat pemerintah

dari alokasi anggaran atau melalui dana bantuan khusus untuk mendukung pembangunan di wilayah perkotaan atau perdesaan. Pendanaan juga dapat berasal dari Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) serta melalui mekanisme serupa yang melibatkan organisasi sektor publik dan sektor swasta dalam penghimpunan dan pembelanjaan dana.

Kecuali bentuk pendanaan dan jumlah pihak yang menjadi sumber penyaluran dana diidentifikasi pada tahap yang sangat awal, sering kali sudah terlambat untuk menyumbat titik-titik kebocoran yang mengakibatkan praktik korupsi.

Idealnya, dapat ditempuh langkah-langkah untuk mengidentifikasi pihak-pihak yang terlibat maupun titik-titik tempat “kebocoran” dapat terjadi. Langkah-langkah tersebut meliputi:

Mengidentifikasi asal-usul pendanaan infrastruktur. (seperti alokasi pemerintah melalui proses anggaran, dana bantuan, atau KPS). Hal ini memungkinkan pihak pengawas untuk betul-betul memahami dasar pemikiran, tujuan, dan hasil yang telah ditetapkan.

Poin-Poin Utama

Korupsi bukanlah hal baru atau mudah ditangani dalam kegiatan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur. Pendanaan dapat berasal dari alokasi anggaran pemerintah, bantuan pembangunan, atau Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), serta mekanisme lain yang melibatkan sektor publik maupun swasta. Dengan demikian, adalah suatu tantangan untuk memahami di mana terdapatnya “titik-titik kebocoran”. Kecuali bila titik-titik tersebut diidentifikasi sejak dini, tindakan korupsi seringkali sulit dicegah.

Langkah-langkah yang dapat membantu menghentikan korupsi mencakup: *mengidentifikasi asal-usul pendanaan infrastruktur* (sehingga pihak pengawas dapat benar-benar memahami dasar pemikiran, tujuan, dan hasil yang ditetapkan); *merumuskan sasaran yang tepat dan dapat diukur untuk mencapai tujuan yang ditetapkan*; *memahami secara menyeluruh titik-titik pendanaan akan dicairkan* (seperti tanggal, tahap penyelesaian pekerjaan, atau pencapaian lainnya); *melakukan pengawasan dan peninjauan yang tepat terhadap proyek-proyek*; dan *mengakui besarnya biaya yang diperlukan untuk pengawasan dan pengkajian yang efektif*.

Berbagai masalah dapat timbul apabila pihak utama tidak tahu mengenai adanya subkontraktor atau pihak ketiga yang juga terlibat dalam pelaksanaan proyek. Pemerintah mungkin mengontrak kontraktor utama dan melimpahkan semua urusan logistik dan operasional kepada pihak tersebut, termasuk menangani dan membayar subkontraktor. Penting sekali bahwa *semua* pihak dalam proyek infrastruktur diidentifikasi sepenuhnya dan bahwa perangkat standar anti korupsi yang sama menjadi bagian dari kontrak yang ditandatangani semua pihak, dengan penalti jika tidak dipatuhi.

Langkah-langkah tambahan untuk mengendalikan korupsi mencakup pelatihan dan peningkatan kesadaran tentang apa yang diharapkan dan penalti atas ketidakpatuhan, berikut dukungan orang-orang yang ingin melakukan segala sesuatu secara etis. Tidak ada gunanya menetapkan langkah-langkah hanya secara simbolis saja, karena orang akan mengamati apakah langkah-langkah yang ditetapkan untuk memberantas korupsi diberlakukan secara sungguh-sungguh.

Selanjutnya, perlu disediakan aturan pelaporan yang terstruktur dan mudah dipahami yang tidak menyita waktu lama, tetapi memberi bukti nyata mengenai apa yang dikerjakan.

Sosok teladan di pimpinan atas yang melambangkan budaya “tiada korupsi” merupakan kunci keberhasilan program-program anti korupsi.

Sejumlah langkah telah ditempuh untuk memberantas korupsi di bidang pembangunan infrastruktur Indonesia, meskipun perjalanan upaya-upaya ini masih jauh. Dari awal yang kecil, akan tumbuh usaha yang besar. Upaya terus-menerus akan menghasilkan penurunan dalam korupsi dan membuahkan segala manfaat yang menyertainya.

Merumuskan sasaran yang tepat dan dapat diukur untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Perlu ditetapkan insentif apabila pekerjaan diselesaikan lebih awal, serta penalti atas hasil kerja berkualitas rendah dan hilangnya peralatan/material. Kecuali para pelaku yang dapat mengambil keuntungan dari perilaku korup tersebut memiliki “*skin in the game*” (memiliki andil signifikan dalam investasi), semua orang akan mendapat manfaat apabila tujuan tercapai. Dalam praktik, ini berarti lembaga pemerintah atau organisasi sektor swasta yang gagal menempuh langkah-langkah efektif untuk mencegah korupsi, akan kehilangan kesempatan untuk memperoleh dana hibah di masa depan, dilarang mendapatkan proyek-proyek di masa depan, atau harus membayar penalti besar atas kerugian yang diderita.

Memahami secara menyeluruh titik-titik di mana pendanaan akan dicairkan. Titik-titik tersebut dapat berupa tanggal, tahap penyelesaian pekerjaan, atau pencapaian lainnya. Ini berarti mengidentifikasi dan mendapatkan bukti asli bahwa titik tersebut telah tercapai. Kami telah melihat persyaratan yang hanya meminta foto-foto yang memperlihatkan pekerjaan yang sudah selesai seperti jalan raya, sistem pembuangan air limbah, skema dan drainase; foto-foto yang bisa saja diambil di manapun. Demikian pula, persyaratan pelaporan interim dapat saja hanya meminta informasi yang hampir tidak bermakna. Kunjungan nyata ke lapangan oleh pihak yang benar-benar independen, dengan pengambilan gambar secara langsung dari orang yang sedang melakukan suatu pekerjaan, jauh lebih bermakna.

Melakukan pengawasan dan pengkajian yang layak terhadap proyek-proyek. Ini berarti, mengetahui titik-titik yang relevan untuk diawasi dan melibatkan pihak-pihak yang tepat dalam melakukan pengkajian.

Mengakui besarnya biaya untuk pemantauan dan pengkajian yang efektif. Ini perlu diakui, bahkan sebelum dana dialokasikan. Apabila tidak, langkah-langkah nyata yang efektif mungkin tidak akan pernah diterapkan dan titik-titik kebocoran tidak pernah dapat ditanggulangi dengan baik.

Mengatur Beraneka Ragam Pihak

Proyek infrastruktur dapat melibatkan beraneka ragam pihak, dan Indonesia bukan pengecualian. Seringkali, masalah timbul ketika pihak utama, yakni kontraktor utama tidak tahu tentang adanya subkontraktor atau pihak ketiga juga terlibat dalam pelaksanaan proyek. Dalam beberapa kasus, pemerintah mungkin mengontrak kontraktor utama dan melimpahkan semua urusan logistik dan operasional kepada pihak tersebut, termasuk menangani dan membayar subkontraktor.

Ada kalanya tidak ada seorang pun yang benar-benar bertanggung jawab atas pihak-pihak tambahan yang terlibat dalam kontrak, atau dapat menetapkan sepenuhnya sejauh mana biaya-biaya dan klaim dapat dipertanggungjawabkan (dengan kata lain, menjamin bahwa klaim-klaim mereka tidak mencakup biaya lebih untuk menutup komisi kepada orang dalam atau melakukan pembayaran korup lainnya). Penting sekali bahwa *semua* pihak dalam proyek infrastruktur dikenali sepenuhnya dan bahwa perangkat standar anti korupsi yang sama menjadi bagian dari kontrak yang ditandatangani oleh semua pihak, dengan penalti jika tidak dipatuhi.

Langkah-langkah tambahan untuk mengendalikan korupsi mencakup **pelatihan dan peningkatan kesadaran** untuk menjamin bahwa semua pihak memahami apa yang diharapkan dan apa penalti apabila tidak dipatuhi. Harapan dan penalti ini harus dibuat jelas sejak awal, berikut dukungan yang diberikan kepada mereka yang ingin melakukan segala sesuatu secara etis.

Tidak ada gunanya menetapkan langkah-langkah secara simbolis saja. Orang akan mengamati apakah langkah-langkah yang ditetapkan untuk memberantas korupsi diberlakukan dengan serius. Sebagai contoh, jika seseorang melaporkan tindak korupsi, harus jelas bahwa orang tersebut mendapat dukungan sepenuhnya dari tingkat pimpinan senior dan tidak terperangkap dalam situasi “tembak si pelapor”.

Selanjutnya, perlu disediakan **aturan pelaporan yang terstruktur dan mudah dipahami**. Aturan tersebut sebaiknya tidak terlalu menyita waktu, tapi perlu menyediakan bukti nyata mengenai apa yang telah dikerjakan, serta standar penyelesaiannya.

Budaya Anti Korupsi

Kita sering mendengar mengenai pentingnya melakukan “pembersihan dari atas” (*tone from the top*). Ini perlu mendapat penekanan terus-menerus dalam konteks menciptakan budaya perusahaan yang anti korupsi. Adanya seorang teladan sebagai pimpinan, atau lebih baik lagi beberapa pejabat senior yang tersebar di seluruh organisasi yang menjadi teladan budaya “bebas korupsi”, merupakan kunci keberhasilan program anti korupsi.

Sisi lainnya juga sama pentingnya. Apabila orang-orang menyaksikan bahwa para pejabat senior melakukan tindak korupsi, akan sulit bagi mereka untuk mencari dukungan terhadap langkah-langkah anti korupsi. Dalam pembangunan infrastruktur terdapat sedemikian banyaknya “titik kebocoran” yang, kecuali ditanggulangi secara menyeluruh, melintasi seluruh semua orang yang terlibat dan semua kegiatan yang dilakukan, akan menuntut waktu jauh lebih lama untuk mencapai lingkungan bebas korupsi, dan biaya yang dikeluarkan pun lebih tinggi dan hasil proyek yang sukses lebih sedikit.

Perubahan Memerlukan Waktu

Sepuluh tahun yang lalu di Indonesia, sudah disadari bahwa jika diambil tindakan sejak Hari Pertama untuk mengenali titik-titik kebocoran dan memperkuat langkah-langkah anti korupsi, masih dapat diperlukan satu generasi penuh untuk memberantas korupsi pada sistem. Dengan upaya yang kini sedang dilakukan pun, perjalanan masih jauh. Titik-titik kebocoran masih ada, meskipun banyak langkah-langkah sudah ditempuh untuk menanggulunginya dan memperkuat pengawasan dan pengendalian proyek.

Niat baik yang ditunjang oleh kerangka kerja yang cerdas dan mekanisme pengendalian, dapat sangat membantu. Komitmen dari pimpinan atas sangat penting agar mereka yang berpikiran etis mengetahui bahwa mereka mendapat dukungan penuh untuk mencapai lingkungan dengan toleransi nol terhadap korupsi.

Dengan kata lain, masih banyak yang perlu dilakukan. Dari awal yang kecil, tumbuh upaya yang besar. Masih ada harapan, dan berkat komitmen banyak orang serta langkah-langkah yang kini sedang ditempuh, di tahun-tahun mendatang akan ada peningkatan riil dalam pengurangan korupsi pada proyek infrastruktur di Indonesia. Dengan bekerja bahu-membahu bersama organisasi-organisasi lintas sektor publik dan swasta semakin banyak program anti korupsi efektif, akan terjadi penurunan dalam korupsi beserta segala manfaat upaya tersebut. ■

Tentang penulis:

Elizabeth Goodbody adalah Direktur PricewaterhouseCoopers (PwC). Bertempat tinggal di Sydney, ia sudah bekerja pada PwC selama 30 tahun lebih. Saat ini ia bertanggung jawab langsung untuk memberi dukungan di bidang anti pencucian uang (AML, *anti-money laundering*) kepada klien di bidang layanan keuangan dan sektor lainnya, termasuk menjadi “penjaga gawang” berbagai sektor seperti perumahan, Akuntan, Pengacara, pedagang logam mulia, dan lain-lain. Sebelumnya, Elizabeth mendapat tugas khusus di Indonesia selama hampir lima tahun untuk membentuk dan menjalankan bagian Analisis dan Penyelidikan Sengketa di kantor PwC Jakarta. Seorang ahli di bidang anti pencucian uang, strategi pencegahan penggelapan dan anti korupsi, penyelesaian sengketa, penyelidikan forensik, pelacakan arus dana dan aset, kesaksian saksi ahli, kurator dan likuidasi, ia berpengalaman kerja di Australia, AS, Kanada, Inggris Raya, Filipina, Irlandia, Thailand, dan Indonesia.

Elizabeth bertanggung jawab atas banyak proyek kepemimpinan pemikiran (*thought leadership projects*) mengenai anti pencucian uang dan pengendalian penggelapan, termasuk memfasilitasi komunikasi dan diskusi terbuka antar, dan untuk, industri perbankan dan asuransi, lembaga donor internasional, pemerintah, bank sentral, dan lembaga keuangan non-bank lainnya di wilayah Asia Pasifik. Ia sering menjadi pembicara untuk bidang AML, penggelapan, pencegahan dan pendeteksian korupsi dan penyuaian asing di berbagai sesi pelatihan, seminar, serta konferensi nasional dan internasional.

INDII RENCANAKAN PROGRAM DANA HIBAH PENELITIAN

Kemitraan antara lembaga lokal dan internasional, serta dukungan kuat dari Pemerintah Indonesia, merupakan prinsip utama dari program baru IndII yaitu program dana hibah yang akan menangani tantangan infrastruktur Indonesia.

Kerjasama penelitian antara lembaga lokal dan internasional merupakan kunci dari program dana hibah baru yang sedang direncanakan oleh Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai AusAID. Program baru tersebut ditujukan untuk mengatasi tantangan yang dihadapi pemerintah Indonesia di sektor infrastruktur. Program yang bertajuk Penghargaan Penelitian Infrastruktur Australia-Indonesia (AIIRA, *Australia-Indonesia Infrastructure Research Awards*) ini ditujukan untuk mendanai penelitian yang dilakukan oleh organisasi akademis dan kelompok masyarakat sipil Indonesia yang bermitra dengan lembaga akademis atau kelompok masyarakat sipil internasional seperti kelompok pemikir (*think tanks*), asosiasi bisnis, atau organisasi non-pemerintah lainnya.

Mulai tahun 2013 dan akan berjalan hingga 2015, suatu proses kompetisi bertahap dua akan digunakan untuk melakukan seleksi penerima dana hibah dalam beberapa putaran. Pendanaan akan diberikan untuk proposal penelitian yang mengkaji tantangan yang dihadapi dinas Pemerintah Indonesia serta mengidentifikasi kemungkinan solusi terbaik. Oleh karenanya, IndII hanya berminat untuk mendanai proposal yang menunjukkan adanya dukungan kuat dari dinas pemerintah, atau gabungan dinas-dinas pemerintah, baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah. Menurut penggagas program, hal ini penting untuk memaksimalkan manfaat dan keberlanjutan hasil program.

Kerjasama internasional ditujukan untuk meningkatkan keterampilan dan pengalaman dari organisasi akademis dan organisasi masyarakat sipil Indonesia yang terlibat dalam kebijakan, perencanaan dan pelaksanaan infrastruktur di Indonesia. Hibah ini akan menawarkan kesempatan bagi lembaga-lembaga Indonesia untuk melakukan pembelajaran melalui praktik (*learning by doing*) sementara mereka menciptakan produk penelitian berkualitas tinggi bersama dengan mitra internasional mereka.

Program AIIRA diharapkan berfokus pada sektor air minum, sanitasi, dan transportasi.

Peserta yang terpilih dalam tahap pertama dari proses dua tahap AIIRA akan menerima pendanaan awal (*seed funding*) untuk mendukung mereka dalam mengembangkan proposal lengkap untuk dapat dipertimbangkan AIIRA. Pendanaan pada tahap ini dimaksudkan untuk menutup biaya perjalanan, rapat, dan komunikasi yang dibutuhkan peserta. Tahap kedua akan memberi dana pada peserta terbaik dari daftar peserta terpilih yang terbatas ini untuk melaksanakan, menyelesaikan dan mengkomunikasikan penelitian infrastruktur yang disetujui. Para pemberi penilaian sejawat (*peer reviewers*) dan Panel Ahli yang dikerahkan IndII akan menilai proposal penelitian tersebut dan menentukan penerima dana hibah.

Program ini terbuka untuk kemitraan lembaga akademis dan kelompok masyarakat sipil Indonesia dan internasional. Organisasi mitra internasional dapat berlokasi di negara mana pun. Kriteria penilaian meliputi relevansi dari penelitian yang diajukan, reputasi lembaga, pertimbangan tata kelola dan manfaat dari setiap rupiah yang dibelanjakan (*value for money*).

Pada awal tahun 2013 IndII akan mempublikasikan informasi rinci mengenai program ini melalui situs IndII (www.indii.co.id), termasuk formulir pendaftaran AIIRA tahap pertama. Batas waktu pendaftaran diharapkan berlangsung pada kuartal pertama atau kedua tahun 2013. ■

PANDANGAN PARA AHLI

Pertanyaan: *Apa yang bisa dilakukan Inspektorat Jenderal untuk bisa memainkan peran yang lebih efektif dalam tata kelola dan akuntabilitas di Kementerian?*

► **Dr. Binsar H. Simanjuntak**

*Deputi Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian BPKP
(Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan)*

“Yang pertama, Inspektorat Jenderal (Itjen) perlu memahami peran mereka sebagai alat untuk mendukung pimpinan mencapai sasaran. Itjen harus paham bahwa mereka memiliki peran yang strategis dalam pengambilan keputusan serta melalui pemantauan dan evaluasi (M&E) yang berkualitas, bukan sekedar peran aksesoris. Kedua, mereka harus mempersiapkan SDM yang berkualitas tinggi, kompeten, dan profesional untuk melaksanakan tugasnya. Staf harus memahami substansi pekerjaan mereka dan dapat memberikan pendapat dan pandangan mengenai pelaksanaan tugas yang sedang berjalan. Mereka juga harus menunjukkan sikap seorang auditor profesional yang bukan hanya terlibat di tahap akhir pekerjaan tapi justru sejak tahap awal dukungan membangun strategi keseluruhan dan mengikuti proses secara berkelanjutan untuk mencegah terjadinya hal yang tidak diinginkan. Mereka harus bisa menjamin bahwa semua rencana berjalan dengan semestinya, termasuk memastikan pengadaan barang dan jasa berlangsung secara transparan, akuntabel, efektif, dan efisien. Mereka harus mencegah penggelembungan atau inkonsistensi spesifikasi, dan perlakuan preferensial bagi vendor tertentu.

Inspektur Jenderal (Irjen) harus terlibat, walau bukan sebagai bagian dari panitia tender melainkan sebagai pengamat/pengawas/pemantau. BPKP akan mendorong hal ini terjadi. Kami mulai mengarahkan rekan kami di Itjen agar mampu melakukan *probity audit* dan memberikan *probity advise*. Irjen juga harus bertindak profesional dan independen, sehingga mampu bersikap bersahabat namun obyektif. Mereka harus dapat memberi masukan-masukan terkini, sehingga memungkinkan menteri untuk mengantisipasi adanya hal-hal yang memerlukan peningkatan untuk mencapai tujuan. Dengan begitu Irjen berperan membangun sistem di masing-masing kementerian.

Saat ini kami sedang mempersiapkan pembentukan asosiasi profesi auditor intra-pemerintah. Asosiasi ini bertujuan untuk mengembangkan standar audit, kode etik, dan penelaahan sejawat (*peer review*), sebagai bagian peningkatan profesionalisme, sehingga kami dapat menyepakati standar audit kami dan kode etik yang melingkupinya, sehingga nantinya dapat mendukung auditor di Itjen melaksanakan tugasnya secara profesional. Itjen harus memiliki semangat/antusiasme untuk memberikan rekomendasi terbaik dan harus satu langkah ke depan dalam menghadapi masalah di masing-masing kementerian.”

Hasil:

PEMBENTUKAN PROGRAM BARU HIBAH BERBASIS HASIL



Pemerintah Indonesia, bekerjasama dengan AusAID, telah mengembangkan sebuah program percontohan di Nusa Tenggara Barat (NTB) untuk mengatasi semakin memburuknya kondisi jalan daerah. PRIM (*Provincial Road Improvement and Maintenance* atau Perbaikan dan Pemeliharaan Jalan Provinsi) adalah mekanisme Hibah Berbasis Hasil yang dirancang untuk mendorong peningkatan pengembangan jalan, penganggaran yang lebih baik, penyediaan pemeliharaan, dan keamanan publik yang lebih besar sebagai hasilnya. Prakarsa Infrastruktur Indonesia mendukung prakarsa ini dalam bentuk dukungan teknis dalam desain proyek, pengembangan dokumen pendukung seperti manual atau buku panduan, dan verifikasi keluaran yang dihasilkan.

Agar PRIM dapat segera dilaksanakan, telah diadakan pertemuan dengan Bappeda NTB di bulan November 2012. Sasarannya adalah untuk mensosialisasikan skema pembayaran hibah, untuk mendirikan sebuah Unit Pelaksana Proyek (PIU, *Project Implementation Unit*) di NTB, dan untuk mendapatkan informasi tentang kemampuan Pemerintah Daerah untuk melakukan pra-pembiayaan pekerjaan pemeliharaan. Sebagai hasil pertemuan tersebut, Gubernur NTB menandatangani surat konfirmasi kesediaan mereka untuk menjadi tuan rumah program percontohan dan membentuk PIU. Dalam surat itu disepakati bahwa Pemda NTB akan menyediakan 60 persen dari dana hibah, dan AusAID akan menyediakan 40 persen. Pemda akan memberikan pembiayaan awal PRIM hingga sebesar 250 miliar selama periode 2013–2015.

Untuk membaca lebih lanjut tentang ini dan kegiatan IndII lainnya, silakan lihat Perkembangan Aktivitas di website kami di: http://www.indii.co.id/ind/publications.php?id_cat=57.

PRAKARSA EDISI MENDATANG: JALAN DAERAH

Jalan Daerah

Jalan provinsi dan kabupaten di Indonesia mencakup 91 persen dari seluruh jaringan jalan utama nasional, tetapi kondisinya menjadi semakin buruk sejak desentralisasi. Salah satu penelitian baru-baru ini mengungkapkan bahwa pekerjaan-pekerjaan tertunda (*backlog of works*) yang dibutuhkan untuk membuat jaringan jalan daerah mencapai standar yang bisa diterima biasanya membutuhkan biaya tiga hingga lima kali lipat dari anggaran Pemerintah Daerah saat ini untuk pembangunan dan perbaikan jalan. Beberapa alasan yang diungkapkan terkait dengan kondisi jalan provinsi yang buruk antara lain adalah tingkat pengeluaran secara keseluruhan yang tak memadai; alokasi sumber daya yang tidak efisien dalam kegiatan pemeliharaan, perbaikan dan proyek pembuatan jalan baru; berbagai permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pekerjaan jalan; dan kurangnya akuntabilitas.

Kondisi jalan daerah yang buruk melemahkan pembangunan ekonomi dan sosial Indonesia. Pemerintah Pusat sangat berharap dapat mengatasi masalah ini, dan rencana strategis lima tahun Direktorat Jenderal Bina Marga saat ini mencakup dukungan untuk pengelolaan jalan daerah yang lebih baik sebagai salah satu sasaran utamanya. Ada banyak pelajaran yang bisa diambil dari pengalaman internasional belakangan ini tentang cara mengatasinya. **Prakarsa** edisi April 2013 akan mengungkapkan dinamika jaringan jalan daerah di Indonesia dan bagaimana tantangan-tantangan diatasi, termasuk menilik prakarsa hibah baru, PRIM (*Provincial Roads Improvement and Management* atau Perbaikan dan Pengelolaan Jalan Provinsi).