

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

Bab ini menjabarkan landasan penelitian yang dibangun berdasarkan kajian beberapa teori dan konsep utama mengenai paradigma Reformasi Administrasi, strategi organisasi, manajemen perubahan, reinventing government, dan model kerangka 7-S dari McKinsey. Kemudian, kajian beberapa konsep dan teori tersebut akan mendasari kerangka pemikiran dalam merumuskan grand strategy reformasi administrasi publik dalam konteks revitalisasi lembaga auditor internal pemerintah.

Bagian akhir bab ini akan memberikan gambaran tentang metode yang digunakan dalam penelitian, yang meliputi jenis penelitian, pendekatan penelitian yang juga dilihat dari tujuannya, pendekatan, metode dan strategi penelitian, hipotesa kerja, nara sumber (*informan*), proses penelitian, penentuan lokasi dan objek penelitian, maupun keterbatasan dan batasan penelitian.

2.1. TINJAUAN LITERATUR

2.1.1 Reformasi Administrasi Publik dan Akuntabilitas

1) Reformasi Administrasi

Reformasi administrasi publik di Amerika dimulai oleh Presiden Amerika Woodrow Wilson (WW) dengan melakukan “*clearing the moral atmosphere of official life by establishing the sancity of public office as a public trust*”. United Nation, (1975: 32). Kebersihan moral aparaturnegara digunakan sebagai gerakan untuk meningkatkan kinerja moral pemerintah melalui pelayanan yang tidak partisan, akuntabel, efisien, dan meningkatkan kinerja dengan semangat profesionalisme.

Menurut Leonarde D. White, administrasi publik adalah manajemen manusia dan material dalam mencapai tujuan negara (Weber, 1996: 7). Kalau kita hubungkan dengan pendapat Rosenbloom dan Goldman, yang menyatakan bahwa administrasi publik adalah suatu aktivitas yang menggunakan pendekatan manajerial, politik, dan hukum dalam relevansinya dengan pemenuhan mandat eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam melaksanakan fungsi pemerintahan untuk kepentingan masyarakat. (Rosenbloom dan Goldman, 1989: 5).

Adapun reformasi administrasi publik atau bisa juga disebut reformasi manajemen publik memiliki makna adanya respon dinamis sebagai perpaduan antara administrasi publik yang klasik dengan manajemen publik yang modern yang disebut sebagai fenomena yang dinamis terhadap perubahan. Terkait dengan aspek perubahan ini maka Gerald E. Caiden menyatakan bahwa reformasi administrasi sebagai: *“the artificial inducement of administrative transformation against resistance”* (Caiden, 1970: 8).

Pengertian ini mengandung arti bahwa reformasi merupakan suatu perubahan mendasar yang dilakukan secara sadar, artificial, direncanakan dengan matang, tidak serta merta dan bersifat mendasar untuk merespon berbagai macam resistensi yang muncul akibat tidak berfungsinya sistem administrasi. Maka reformasi administrasi publik haruslah direncanakan secara baik dan seksama dengan menggunakan strategi yang tepat.

Meskipun pengertian yang diutarakan oleh Caiden ini bersifat umum, namun ada beberapa pendapat lain yang mendukung, yaitu pendapat dari Lee, Leemans, Dror dan Robbins, yang melihat reformasi administrasi sebagai suatu perubahan yang dirancang secara sengaja, terencana dan bersifat fundamental dalam sistem administrasi publik. (Leemans: 110; Yahezkel Dror: 185; dan Robbins, 2001: 542).

Reformasi administrasi adalah transformasi aspek-aspek fundamental dari sistem administrasi dengan menekankan perlunya inovasi yang tinggi. (Caiden: 1970, 65). Selanjutnya, Leemans menyatakan bahwa inti reformasi administrasi adalah reorganisasi mesin pemerintah yang dapat dinilai secara terukur. Indikator

perubahan tersebut antara lain dapat dilihat dari program reformasi yang inovatif sehingga ruang lingkupnya lebih luas atau intensitasnya lebih tinggi atau keduanya-duanya. (Dror: 1976, 8)

Selanjutnya Caiden mengatakan:

Administrative reform is power politics in action; it contains ideological rationalizations, fights for control of areas, services, and people, political participations and institutions, power drives, campaign strategies and obstructive tactics, compromises and concessions. (Caiden: 1969, 9)

Dari kutipan ini terkandung pengertian adanya reformasi yang menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan penjelasan bersifat ideologis, dan meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit, namun mengungkapkan adanya hal yang bersifat fundamental. Reformasi juga berhubungan dengan banyak subyek, lembaga dan juga strategi, taktik kompromi dan konsesi. Caiden bahkan mengutip pendapat Montgomery yang mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah suatu proses politik yang dirancang untuk memperbaiki berbagai hubungan yang ada antara birokrasi dan berbagai elemen dalam masyarakat, atau bahkan dalam birokrasi itu sendiri. (Caiden: 1969, 9)

Adapun pembahasan tentang definisi reformasi administrasi yang lain, berikut adalah yang dikemukakan oleh Pollitt dan Bouckaert:

"Public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better. Management reform frequently also embraces changes to the systems by which public servants themselves are recruited, trained, appraised, promoted, disciplined and declared redundant-these would be another kind of process change". (Pollitt and Bouckaer: 2000, 40)

Definisi Pollitt dan Bouckaert sudah lebih operasional jika dibandingkan dengan definisi menurut Caiden. Artinya, Pollitt dan Bouckaert secara spesifik menyebut dua kategori penting dalam organisasi, yaitu struktur dan proses. Keduanya merinci dan memberi contoh apa yang dimaksud dengan definisi di atas, sebagai berikut:

”Structural change may include merging or splitting public sector organizations. Process change may include the redesign of the systems by which applications for licences or grants or passports are handled, the setting of quality standards for health care or educational services to citizens or the introduction of new budgetting procedures which encourage public servants to (Pollitt dan Bouckaert: 2000 , 40)

Dror mengemukakan sebuah pengertian yang dimensi cakupannya sangat luas dan melibatkan banyak elemen tentang strategi reformasi, sebagai berikut:

Strategies for administrative reform must therefore deal with issues such as overall goals of administrative reforms; the boundaries of administrative reforms; preferences in respect to time; risk acceptability; choice between more incremental or more innovative reform; preference for more balanced vs. more shock-directed reforms; relevant assumptions on the future; theoretic (tacit or explicit) assumptions on which the reform is to be based; resources available for the administrative reform; and the range of feasible reform instruments. (Dror: 1976, 126)

Penjelasan dari masing-masing dimensi yang tercakup dalam strategi reformasi yang dikemukakan oleh Dror tersebut di atas pada dasarnya adalah sebagai berikut:

(1) *Overall goals:*

Dimensi ini merujuk pada tujuan reformasi – yang antara lain adalah untuk meningkatkan efisiensi, meskipun selanjutnya hal ini dipertanyakan

lebih lanjut dalam hal efisiensi atau efektifitas untuk melakukan hal apa? Oleh karena itu kejelasan tentang tujuan menyeluruh dari sebuah reformasi administrasi merupakan prasyarat mendasar untuk keberhasilannya.

(2) *Reform boundaries:*

Administrasi publik adalah sebuah sistem yang kompleks terkait karena melibatkan baik subsistem politik maupun sosial sebagai sebuah kesatuan. Dengan kata lain, batasan wilayah sistem administrasi harus terkait dengan dimensi strategi reformasi administrasi yang praktis dan nyata.

(3) *Preferences in time*

Dimensi ini mempertanyakan masalah target waktu. Artinya bahwa suatu usaha reformasi administrasi harus ditargetkan batas waktu penyelesaiannya.

(4) *Risk acceptability*

Dimensi strategi ini melibatkan tingkatan resiko penerimaan yang sangat erat korelasinya dengan dimensi inovasi atau perubahan inkremental. Meskipun agak kurang operasional, masalah tingkatan resiko ini harus mendapatkan pertimbangan serius, khususnya karena di satu sisi ada kecenderungan sikap menghindari resiko yang biasanya dijumpai pada beberapa organisasi pemerintah, sementara di sisi lain adalah tendensi yang berlawanan, yaitu kesembronoan dalam reformasi administrasi yang didorong oleh perubahan-perubahan politis atau juga gerakan-gerakan sosial. Oleh karena itu, penentuan secara eksplisit mengenai batasan resiko yang bisa diterima bisa mendorong adanya penyempurnaan asecara signifikan terhadap pembuatan keputusan reformasi.

(5) *Incrementalism vs. innovation*

Dimensi ini berkorelasi erat dengan dimensi penerimaan tingkat resiko. Hal ini melibatkan pilihan berbagai tingkatan perubahan dalam sistem administrasi, yang antara lain dalam konteks perubahan itu sendiri. Konteks perubahan itu bisa dalam hal lingkup perubahan dan waktu.

(6) *Comprehensiveness and narrowness*

Dimensi ini mengandung pengertian sejauh mana tingkatan reformasi administrasi semestinya melibatkan berbagai komponen sistem administrasi. Atau sebaliknya reformasi administrasi akan memfokuskan pada beberapa komponen atau bahkan hanya satu komponen tunggal.

(7) *Balanced oriented vs. shock oriented*

Dalam dimensi ini yang menjadi pertanyaan adalah sejauh mana sebuah reformasi harus diarahkan pada beberapa komponen sistem administrasi yang sedang mengalami perubahan, dalam cara yang saling terkoordinir .

(8) *Relevance assumption about the future*

Dimensi ini berhubungan erat dengan dimensi luasannya cakupan (*comprehensiveness*) yang dipertentangkan dengan sempitnya cakupan (*narrowness*).

(9) *Theoritic bases*

Perlunya mengedepankan asumsi-asumsi tersembunyi yang kritis/penting bagi sebuah reformasi administrasi secara terbuka, mengarahkannya pada suatu pengujian secara sadar, dan apabila mungkin, menyempurnakannya

dengan didukung oleh pengetahuan yang sistematis, rasionalitas yang terstruktur, serta kreativitas yang tertata – maka ini akan menjadi pembenaran intelektual (*intellectual justification*) dalam mengajukan dimensi strategi sebagai kerangka kerja (*framework*) pembuatan keputusan reformasi administrasi.

(10) *Resource availability*

Menjabarkan strategi ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan untuk sebuah reformasi terkadang bisa menghalangi reformasi itu sendiri. Karena itu sebaiknya dimensi ini dilakukan dengan cara alokasi bagian per bagian. Dengan kata lain, suatu perencanaan reformasi administrasi yang realistis akan memberikan kemungkinan keberhasilan yang lebih besar.

(11) *Range of reform instruments*

Dimensi ini merangkum semua dimensi yang sudah disebutkan di atas, dengan menggunakan beberapa perspektif tambahan.

Dari penjelasan tentang apa yang dikemukakan oleh Dror tersebut di atas, peneliti berpendapat bahwa itu merupakan pendapat yang lengkap tentang berbagai isu yang harus dikaitkan dalam membangun suatu strategi organisasi. Namun tidak semua akan dibahas dalam penelitian ini. Dalam hal ini bisa diambil sebagai contoh, ketersediaan sumber daya bagi reformasi. Diasumsikan sumber daya yang dibutuhkan sejauh ini cukup memadai, bahkan lembaga lembaga lain mendapatkan bantuan sumber daya tenaga dari BPKP, misalnya BPK atau KPK.

Ada lagi pengertian reformasi administrasi yang menunjukkan cakupan yang sangat luas, sebagai berikut:

“... administrative reform usually connotes a whole range of policy issues. It is an inclusive expression; among others, it implies decentrallization, deconcentration, deregulation, debureaucratization, and privatization. The term is also frequently associated with renovation and an improvement of management of public policies and ultimately with methods of governance.”
(Nakamura, 1996: 4)

Pengertian reformasi administrasi menurut Nakamura tersebut di atas jelas merujuk pada isu-isu kebijakan yang sangat luas dan bahkan menyeluruh cakupannya. Keterkaitan yang bisa diambil ditarik dari pengertian reformasi administrasi oleh Nakamura dalam konteks penelitian ini adalah bahwa pengertian reformasi administrasi bisa dihubungkan dengan perbaikan dan penyempurnaan manajemen kebijakan publik yang pada akhirnya menuju pada beberapa metode penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*governance*).

Konsep strategi reformasi yang dipakai dalam penelitian ini adalah kerangka konsep strategi reformasi administrasi yang dikemukakan oleh Dror ditambah dengan konsep yang dikemukakan oleh Leemans, dan menggabungkan beberapa elemen konsep manajemen perubahan (*change management*).

Dalam hal ini penelitian difokuskan pada 3 (tiga) elemen dari konsep Dror, yang adalah:

(1) Paradigma:

Di sini diambil contoh good governance, yang salah satu unsurnya adalah akuntabilitas.

(2) Tujuan:

Tentu saja terkait dengan paradigma tersebut di atas, maka dalam hal ini tujuan reformasi administrasi yang terkait dengan penelitian ini adalah akuntabilitas itu sendiri. Secara spesifik, akuntabilitas pemerintah sebagai penerima anggaran. Selanjutnya, tujuan ini akan bisa dicapai dengan adanya BPKP sebagai organisasi yang berfungsi sebagai auditor internal

Presiden, di mana presiden adalah penanggung jawab penerimaan anggaran tersebut. Pelaksanaan anggaran bisa didelegasikan atau diwakilkan, tetapi bukan pertanggung-jawabnya (akuntabilitasnya).

2) Ruang Lingkup Reformasi Administrasi:

Dalam hal ini diteliti apa yang menjadi subyek reformasi di BPKP. Untuk itu analisa penelitian dibantu dengan menggunakan kerangka kerja 7-S dari McKinsey, yang akan dijelaskan lebih detil kemudian.

Berdasarkan kajian ruang lingkup reformasi administrasi, maka dimensi, aspek dan parameter reformasi administrasi dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

(Silakan melihat table di halaman berikutnya)

Tabel 2.1.
Dimensi, Aspek dan Parameter Reformasi Administrasi

Fokus	Dimensi	Aspek	Parameter
REFORMASI ADMINISTRASI	Struktural	1. Struktur	a. Ramping struktur kaya fungsi b. Wewenang dibatasi c. Rentang kendali pendek d. Koordinasi baik e. Pengawasan ketat
		2. Tata Kerja	f. Jelas, tidak berbeli-belit g. Tanggap terhadap persoalan
		3. Kepemimpinan	h. Visioner i. Pemimpin dan manajer j. Integritas tinggi k. Partisipatif
		4. Anggaran	l. Berbasis kinerja m. Efisiensi n. Akuntabel o. Transparan
	Individual	1. Pendidikan	a. Kualifikasi b. Spesialisasi c. Pelatihan dalam jabatan
		2. Ideologi	d. Sikap melayani e. Dedikasi
		3. Komitmen moral	f. Fokus/ kesediaan waktu bekerja g. Patuh terhadap hukum dan peraturan

SUMBER: (Pollitt and Bouckaert: 2000, 40)

Tabel yang disajikan pada halaman sebelum ini menunjukkan ruang lingkup reformasi administrasi, yang memiliki aspek dimensi, aspek dan parameter reformasi administrasi. Semua itu memiliki kaitan satu sama lain, yang meliputi Struktur, Tata Kerja, Kepemimpinan, dan Anggaran. Kemudian kalau ditinjau dari dimensi individual, maka aspeknya meliputi pendidikan, ideologi dan komitmen moral.

Struktur bisa dilihat dengan beberapa parameter, yang antara lain apakah organisasi memiliki banyak fungsinya, bagaimana cakupan kewenangan yang ada, bagaimana rentang kendalinya, apakah pengawasan yang ada itu ketat, dan juga apakah koordinasi ada koordinasi yang baik didalam organisasi tersebut. Sedangkan kepemimpinan bisa dilihat dari parameter visi, tingkatan kepemimpinan, integritas dan partisipasi pimpinan tersebut. Kemudian, aspek anggaran juga memiliki parameter yang bisa diteliti, yaitu apakah anggaran direncanakan berdasarkan kinerja yang baik, direncanakan dan dijalankan dengan efisien, transparan dan akuntabel. Dalam hal Tata Kerja, ada parameter sebagai rujukan, misalnya apakah sebuah organisasi itu memiliki tata kerja yang sederhana atau berbelit-belit. Bagaimana organisasi itu merespon suatu permasalahan dengan baik, dan sebagainya.

3) Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan konsep yang dikenal di dalam organisasi pemerintahan, yang mempunyai arti mengurus (*stewardship*) dan mengaudit; melakukan tanggung jawab; laporan kinerja; menjawab atas perilaku atau tindakan-tindakan yang telah dilakukan; keputusan dan tindakan; terbuka bagi pemeriksaan dan peradilan; bagian dari sanksi dan penghargaan (Hinton dan Wilson pada Hinton dan Wilson: 1993, 123)

Sebuah kinerja individu atau organisasi disebut akuntabel apabila individu atau organisasi tersebut telah memenuhi kriteria akuntabilitas, yang mana dalam akuntabilitas itu terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan seluruh kegiatannya terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi dan atau yang berkepentingan. Pengertian yang sama diutarakan oleh Shafritz dan Russel (1997: 376), sebagai berikut:

“Accountability is the extent to which one must answer to higher authority – legal or organizational – for one’s actions in society at large or within one’s articularly organisational position.”

Disini berarti akuntabilitas merupakan keharusan memberikan jawaban kepada otoritas tertinggi atas apa yang telah dilakukan oleh yang bersangkutan. Lebih lanjut mereka mengatakan pada buku dan halaman yang sama sebagai berikut:

“Thus the challenge of accountability is to find a balance between completely trusting government officials to use their best professional judgement in the public’s interest and watching them so closely through legislative committee or executive review agencies that it inhibits their ability to function.”

Tantangan akuntabilitas adalah untuk menemukan keseimbangan yang sempurna antara pejabat Pemerintah yang dipercaya untuk menggunakan kebebasan membuat pertimbangan profesional terbaik mereka bagi kepentingan publik dan mengawasi mereka secara ketat melalui komisi legislatif atau perwakilan pengkajian eksekutif (di Indonesia lembaga resmi yang independen seperti ini belum ada, kecuali Lembaga Swadaya Masyarakat atau LSM) yang mana hal itu akan merintang kemampuan mereka untuk bekerja. Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis akan membutuhkan pertimbangan bagaimana mengupayakan relevansi antara pemerintah yang demokratis dengan kegiatan administrasi publik.

Dari beberapa definisi yang sudah disebutkan di atas, dapat ditarik empat materi kunci, yang oleh Wasistiono (2002:55) disebutkan sebagai berikut:

- (1) Akuntabilitas adalah kewajiban sebagai konsukensi logis dari adanya pemberian hak dan kewenangan;
- (2) Kewajiban tersebut berbentuk pertanggung;jawaban terhadap kinerja dan tindakan;
- (3) Kewajiban tersebut melekat pada seseorang/ badan hukum/ pimpinan kolektif;
- (4) Pertanggung-jawaban ditujukan kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk hal tersebut.

Untuk implementasinya, pengertian itu lebih dipertegas dalam Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (1999:3), sebagai berikut:

” Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/ badan hukum/ pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan dan pertanggungjawaban.”

Jadi jelas bahwa Pemerintah dituntut melaksanakan kewajibannya sebagai pemegang amanat rakyat untuk mempertanggung-jawabkan kinerjanya sebagai perwujudan dari political will menuju Pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dengan kata lain sebagai salah satu syarat untuk menuju Tata Pemerintahan yang baik adalah pertanggung-jawaban Pemerintah kepada rakyat (*publicly accountable*), pertanggung-jawaban itu merupakan konsep yang luas yang mensyaratkan entitas menguasai sumber daya publik untuk memberikan pertanggung-jawaban keuangan dan kegiatannya.

Dalam pelaksanaan semua aktivitas pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan publik sudah seharusnya dipertanggung-jawabkan kepada publik, tuntutan tersebut mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*), bukan hanya pertanggung-jawaban vertikal (*vertical accountability*). Akuntabilitas horizontal, adalah pertanggung-jawaban kepada masyarakat, sedangkan akuntabilitas vertikal, adalah pertanggung-jawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi. (Mardiasmo, 2002; 21)

Menurut Mardiasmo (2005), “Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggung-jawabkan semua tindakan dan kebijakan yang telah ditempuh”, (p. 251). Prinsip ini mengandung makna peningkatan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami kebijakan yang diambil harus dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.

Menurut Huther dan Shah (1998) indikator yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas, yaitu:

- a. meningkatnya kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah, tumbuhnya kesadaran masyarakat,
- b. meningkatnya keterwakilan berdasarkan pilihan dan kepentingan masyarakat, dan
- c. berkurangnya kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

2.1.2. Strategi Organisasi dan Strategi Reformasi Administrasi Publik

Strategi merupakan suatu konsep yang sangat populer dan diartikan dalam berbagai pengertian yang beragam oleh pakar yang berbeda. Pollitt dan Bouckaert serta banyak lagi para ahli lainnya yang menggunakan kata strategi dalam pengertian sebuah pendekatan atau ruang lingkup reformasi. (Pollitt dan Bouckaert: 2000, 172-191)

Kalau ditinjau dari teori manajemen strategik, tujuan organisasi dapat dirinci ke dalam *strategic vision* dan *business mission*. (Thompson, Jr.: 2003, 31) sebelum sebagai bagian awal dalam menetapkan strategi. *Strategic vision* dibutuhkan untuk menetapkan arah yang harus ditempuh organisasi, '*where we are going*', untuk dapat berhasil. Selanjutnya Thompson berpendapat sebagai berikut:

"A strategic vision thus reflects management's aspirations for the organization and its business, providing a panoramic view of 'where we are going' and giving specifics about its future business plans. It spells out long term business purpose and molds organisational identity. A strategic vision points an organization in a particular direction and charts a strategic path for it to follow." (Thompson: 2003, 6)

Pendapat Pollitt & Bouckaert dan Thompson tersebut di atas relevan dengan penelitian ini, karena keduanya menyinggung masalah lingkup reformasi, dalam hal ini peneliti menginterpretasikannya sebagai hal yang pokok untuk reformasi sebuah lembaga pemerintah yang memiliki arah dan tujuan atas peran lembaga yang bersangkutan, baik terkait dengan situasi saat ini maupun yang akan datang.

Thompson khususnya menyebutkan tentang visi strategik, sebuah dasar untuk reformasi administrasi lembaga publik. Dari sini tentunya akan bisa diketahui arah dan jalur ataupun kemungkinan cara terbaik untuk mencapai visi strategik tersebut.

2.1.3. Strategi Reformasi Administrasi Publik

Rencana Strategis mengedepankan tujuan yang akan dicapai, karena itu langkah pertama adalah menentukan kondisi saat ini yang aktual sebagai titik awal langkah selanjutnya. Penentuan tujuan berdasarkan kondisi saat ini dikenal dengan sebutan *gap analysis*. Gap melukiskan kesenjangan antara apa yang organisasi harus lakukan dengan keadaan aktualnya. Maka diperlukan strategi yang tepat. Hal ini bisa dirujuk pada pernyataan di bawah ini:

“ ... the gap between what a firm must do to compete and what it actually is doing represent a strategic gap. (Zack: 2002, 261)

Gambar 2.2.
Proses Strategi

	What organisation must know	-->	What organisation must do	
Knowledge gap	----->			Knowledge strategy
	What organisation knows	->	What organisation can do	

Sumber: Zack: 2002, 261

Penjelasan dari proses strategi tersebut di atas adalah bahwa strategi itu diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam hal ini, organisasi perlu mengetahui lebih dahulu apa yang dibutuhkan dalam menjalankan sebuah strategi. Kemudian apakah ada gap pengetahuan yang menjadi kendala sehingga sebuah organisasi harus melakukan cara untuk mengisi gap tersebut. Dengan kata lain, dari kepastian tentang pengetahuan yang harus dipenuhi oleh sebuah organisasi, maka organisasi itu akan lebih tepat dalam melakukan tindakan yang perlu.

Strategi mewakili serangkaian keputusan yang dibuat oleh sebuah organisasi, yang mengkonfigurasi semua sumber daya organisasi seiring dengan adanya berbagai tuntutan atau kebutuhan, kesempatan, dan hambatan lingkungan dalam konteks sejarah organisasi tersebut. (Nadler & Nadler: 1997, 30)

Definisi organisasi menurut Lubis dan Huseini (1987) adalah suatu kesatuan sosial dari sekelompok manusia yang saling berinteraksi menurut suatu

pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing, yang sebagai suatu kesatuan mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai batas-batas yang jelas, sehingga bisa dipisahkan secara tegas dari lingkungannya.

Definisi yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Richard L. Daft. Menurut Daft (2004), organisasi adalah suatu kesatuan sosial yang mengarah pada suatu tujuan, secara sengaja dirancang dengan struktur dan sistem aktivitas terkordinasi serta memiliki hubungan dengan dunia luar. Ada 3 komponen yang terdapat dalam struktur organisasi, yakni:

Hubungan pelaporan yang bersifat formal

- (1) Pengelompokan individu-individu ke dalam departemen-departemen dan dari departemen-departemen menjadi organisasi, dan
- (2) Perencanaan sistem yang menjamin efektivitas komunikasi, koordinasi dan keterpaduan usaha lintas departemen.

Hal lain yang penting adalah insentif. Beberapa prinsip insentif yang efektif antara lain adalah:

- (1) Pengukuran kinerja harus dihubungkan dengan tujuan organisasi;
- (2) Kinerja yang sesuai dengan standar yang ditetapkan;
- (3) Pemenuhan sumber daya agar karyawan bisa bekerja untuk mencapai tujuan organisasi;
- (4) Imbalan (reward) yang memiliki nilai bagi karyawan, berdasarkan azas keadilan.

Sebuah keharusan bahwa organisasi harus memiliki misi dan tujuan atau sasaran. Dalam proses untuk mencapai tujuan atau sasaran tersebut, organisasi juga harus memiliki strategi. Peter Drucker (1986) menekankan pentingnya tujuan perusahaan atau organisasi. Sementara Osborne dan Gaebler (1993) menjelaskan bahwa keunggulan organisasi publik yang digerakkan oleh misi

akan lebih efisien, lebih efektif, dan lebih inovatif, serta lebih fleksibel dibandingkan dengan organisasi publik yang digerakkan oleh peraturan. Selain itu, organisasi yang digerakkan oleh misi juga akan memiliki semangat yang lebih tinggi untuk mencapai tujuan organisasinya.

2..1.4. Model Kerangka Kerja Mc Kinsey 7-S (*McKinsey 7-S Framework*)

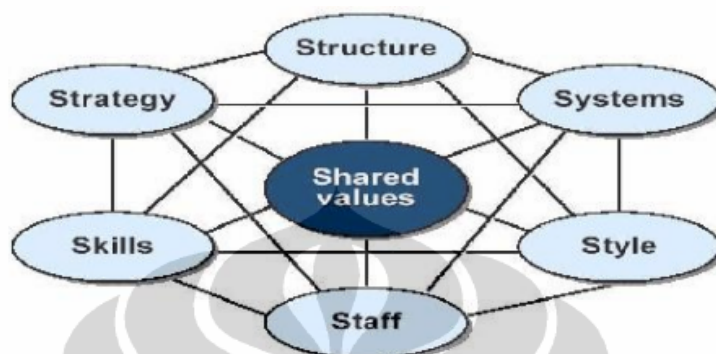
Sebuah model manajemen yang menguraikan 7 faktor untuk mengorganisir sebuah perusahaan dengan cara yang efektif dan menyeluruh (holistik). Semua faktor ini secara bersama-sama menentukan sebuah korporasi beroperasi. Para pimpinan korporasi tersebut harus mempertimbangkan tujuh faktor dalam model ini, untuk memastikan keberhasilan implementasi strategi organisasi yang bersangkutan. Adapun peran masing-masing faktor tidak menjadi persoalan, baik kecil atau besar, karena semua faktor ini interdependen, tergantung satu sama lain. Tingkat kepentingan dari masing-masing faktor akan berubah-ubah selama perkembangan organisasi.

Dalam buku "*In Search of Excellence*", Peters dan Waterman (1997) menjelaskan dua hal yang sama dengan pengembangan organisasi (*organization development*). Pertama, mengasumsikan adanya sebuah bentuk organisasi yang ideal dan menjelaskannya secara terperinci. Kedua, nilai-nilai humanisme yang begitu penting dalam pengembangan organisasi yang tersirat dalam bentuk organisasi yang diusulkan oleh Peters dan Waterman. Akan tetapi, alat analisis yang dikembangkan oleh para penulis inilah yang paling relevan untuk pembangunan organisasi karena alat itu menggambarkan sifat dasar pengembangan organisasi.

Alat Analisis tersebut dikenal sebagai model *The Seven S* dan digambarkan sebagai berikut.

Gambar 2. 3

McKinsey 7-s framework



Sumber: Peters & Waterman (1997, p. 42)

Model 7-S ini memberikan suatu arah bagi perubahan organisasi. Kerangka pemikiran atau model ini memetakan sebuah kelompok faktor-faktor penting yang saling berhubungan, dan saling mempengaruhi kemampuan sebuah organisasi dalam mengadakan perubahan. *Interconnectedness* di antara 7 faktor penting ini menyarankan bahwa kemajuan signifikan dalam satu bidang akan sulit dicapai tanpa adanya perhatian terhadap faktor lainnya. Implikasi bagi organisasi yang menghendaki keberhasilan perubahan adalah, bahwa organisasi tersebut harus memperhatikan semua faktor ini, bukan hanya sebagian saja.

Faktor utamanya adalah nilai-nilai bersama yang pada umumnya tidak diperhatikan secara khusus oleh para pengambil keputusan senior dalam organisasi. Namun ada beberapa faktor organisasi yang lebih mudah untuk dihadapi, misalnya analisis dan pengaruh perubahan.

Faktor yang paling mudah untuk dihadapi dapat dikategorikan sebagai faktor "keras" (*structure, strategy*). Sedangkan yang paling sulit dikategorikan sebagai faktor "lemah" (*sistem, skill, shared values, staff, dan style*). Dalam hal

ini terdapat suatu keterbalikan karena "keras" disamakan sebagai mudah dan "lemah" sebagai sulit. Sebagian besar manajer lebih sering menghadapi hal-hal yang mudah dan ini menjelaskan sebagian mengapa are-area "lemah" dalam kehidupan organisasi terlalu sering diabaikan (Stewart, 1997).

Menurut Model McKinsey, strategi hanyalah satu dari tujuh unsur yang ditunjukkan oleh perusahaan yang dikelola dengan baik. Kerangka keberhasilan usaha 7-S dari McKinsey ditunjukkan dalam Gambar 2.1. Tiga unsur pertama strategi (*strategy*), struktur (*structure*), dan sistem (*system*) dianggap sebagai "perangkat keras" keberhasilan. Empat unsur selanjutnya gaya (*style*), staf (*staff*) ketrampilan (*skill*) dan nilai bersama (*shared value*) adalah perangkat lunaknya.

1) Sistem (System)

Sistem: Meliputi prosedur-prosedur, proses dan aktifitas kerja yang menunjukkan bagaimana suatu pekerjaan dilakukan, sistem finansial, sistem rekrutmen, promosi dan penilaian hasil kerja, dan sistem informasi. Juga bagaimana organisasi bisa memenuhi kebutuhan jumlah staff dan jabatan.

Organisasi sebagai suatu sistem diharapkan dapat berfungsi secara efisien dan efektif apabila memiliki komponen dan unsur masukan dengan standar tertentu sehingga dapat ditransformasikan untuk memperoleh keluaran yang optimal.

2) Struktur

Menurut Hax dan Majluf (1984), struktur berkaitan erat dengan pemetaan organisasi dan aturan-aturan yang mengikatnya yang menggambarkan jenjang hirarki (siapa melapor kepada siapa) serta bagaimana tugas-tugas dalam organisasi didistribusikan dan diintegrasikan.

John A. Peare II (1982) menjelaskan bahwa struktur organisasi merupakan pembagian tugas untuk efisiensi dan kejelasan tujuan, koordinasi antara berbagai bagian yang saling ketergantungan dalam organisasi sehingga organisasi dapat berjalan dengan efektif. Peare juga membedakan struktur organisasi menjadi beberapa jenis, yakni struktur organisasi sederhana, struktur organisasi fungsional, struktur organisasi divisional, *struktur organisasi strategic business unit* (SBU), dan struktur organisasi matriks.

Pentingnya struktur sebagai sumber pengaruh diakui secara umum oleh berbagai ahli. Menurut Miles (1980), “Struktur organisasi merupakan ciri organisasi yang berfungsi untuk mengendalikan atau membedakan semua bagiannya”, (p. 18).

3) Gaya Kepemimpinan (*Style*)

Gaya (*style*) pada pembahasan ini adalah gaya atau cara bagaimana kepemimpinan diterapkan dalam organisasi. Dari definisi-definisi tersebut menunjukkan bahwa kepemimpinan melibatkan penggunaan pengaruh dan karenanya semua hubungan yang saling mempengaruhi dapat merupakan upaya kepemimpinan. Unsur kedua dari definisi-definisi tersebut menjelaskan bahwasanya kepemimpinan juga menyangkut pentingnya proses komunikasi. Kejelasan dan ketepatan komunikasi akan mempengaruhi perilaku dan prestasi pengikut. Unsur lain dalam definisi tersebut yakni berfokus pada pencapaian tujuan. Pemimpin yang efektif akan berurusan dengan tujuan individu, kelompok, dan organisasi. Efektivitas kepemimpinan diukur dari sejauh mana tingkat pencapaian satu atau kombinasi dari tujuan tersebut.

Tujuan dari kepemimpinan adalah untuk menyelesaikan tugas dengan pertolongan atau perantaraan kelompok yang dipimpin. Untuk mencapai tujuan ini, Amstrong (1994 : 84) mengatakan bahwa pimpinan harus memiliki tiga visi utama, yakni:

- a. mencapai komitmen dan kerjasama,
- b. mengajak kelompok tersebut bertindak demi terciptanya tujuan, dan
- c. mengoptimalkan penggunaan keahlian, kekuatan dan bakat kelompok.

Dalam hubungannya dengan nilai bersama (shared values), Kepemimpinan akan menjadi efektif apabila pimpinan pada semua level menunjukkan komitmen yang nyata pada visi dan misi organisasi tersebut. Dalam hal ini tindakan-tindakan simbolis, khususnya yang dilakukan oleh pimpinan senior akan menjadi cara terbaik dalam mengkomunikasikan misi organisasi atau kepercayaan (belief) yang berlangsung dalam sebuah misi organisasi. Berikut adalah pendapat yang menegaskan hal tersebut, disampaikan oleh Lance A. Berger dan Martin J. Sikora:

"To be effective leaders, managers at all levels must demonstrate their own levels of commitment to the company's mission and program. Symblic actions, particularly on the part of senior managers, are among the best ways of communicating a new mission or a continued belief in a mission." (Berger and Sikora, 1994, 131)

Dari apa yang dinyatakan oleh Berger dan Sikora tersebut jelas bahwa nilai bersama dimulai dari tindakan yang dilakukan oleh para pimpinan, terkait dengan misi organisasi, dan menjadi contoh oleh semua jajaran staff organisasi tersebut.

4) Sumber Daya Manusia (Staff)

Pembahasan mengenai sumber daya manusia (SDM) dalam suatu organisasi tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan mengenai keahlian, begitu pula sebaliknya. Sumber daya manusia yang handal dan memiliki keahlian merupakan aset yang sangat berharga bagi organisasi untuk dapat terus bertahan, tumbuh, dan berkembang.

Manajemen sumber daya manusia meliputi usaha peningkatan produktivitas, pemanfaatan sumber daya manusia dan unsur-unsur yang ada hubungannya seperti pengadaan, pengembangan, pemberian imbalan, motivasi, dan penanganan anggota-anggota dari suatu organisasi.

Perencanaan sumber daya manusia mengatur persyaratan kuantitatif (jumlah orang) dan kualitatif (jenis orang). Perencanaan ini menjadi dasar program penerimaan pegawai (*recruitment*).

Penentuan kebutuhan di buat berdasarkan system informasi sumber daya manusia yang memberikan dasar untuk perencanaan sumber daya manusia (jangka panjang) dan anggaran sumber daya manusia (jangka pendek). Proses rekrutmen dan seleksi terhadap calon pegawai harus dilaksanakan secara hati-hati agar diperoleh individu-individu unggul yang sudah awalnya mempunyai motivasi kuat (Baswartono, 1997).

Secara umum sasaran perencanaan sumber daya manusia adalah untuk memastikan bahwa organisasi mendapatkan dan mempertahankan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang diperlukan. Selain itu, perencanaan SDM juga ditujukan agar organisasi mampu mengantisipasi masalah-masalah yang muncul dari potensi kelebihan atau kekurangan sumber daya manusia.

Secara implisit perencanaan sumber daya manusia adalah membuat estimasi secara sistemik permintaan (kebutuhan) dan suplai tenaga kerja dari suatu organisasi di waktu yang akan datang. Fungsi perencanaan sumber daya manusia antara lain sebagai berikut:

- a. Mengefektifkan pemanfaatan sumberdaya manusia
- b. Menyelaraskan kegiatan tenaga kerja dan tujuan organisasi.
- c. Membantu program rekrutmen dengan baik dan ekonomis.
- d. Dapat mengkoordinasikan manajemen sumber daya manusia.
- e. Mengembangkan system manajemen sumber daya manusia.

Analisa terhadap kebutuhan tenaga kerja (*work force analysis*) dapat dilakukan melalui kajian tingkat absensi dan perputaran tenaga kerja. Perputaran tenaga kerja (*turnover*) diartikan sebagai aliran para karyawan yang masuk dan keluar perusahaan. *Turnover* merupakan indikasi kestabilan karyawan. Semakin tinggi *turnover* berarti semakin sering terjadi pergantian karyawan.

Untuk menciptakan dan menghasilkan SDM organisasi yang memiliki produktivitas kerja yang tinggi, selain harus memiliki keahlian yang memadai, juga harus memiliki dedikasi dan motivasi kerja yang tinggi. Dengan demikian, SDM organisasi akan dapat memberikan kontribusi yang nyata dalam meningkatkan kinerja organisasi. Wujud nyata peran organisasi untuk menghasilkan SDM tersebut antara lain dengan memberikan berbagai pelatihan kepada staf atau pegawai yang dapat menunjang tugas-tugas dan fungsinya di dalam organisasi.

Selain memberikan pelatihan, SDM yang handal dan bermotivasi tinggi menurut Shaw (1993: 531) juga harus didukung oleh pemberian kompensasi yang sesuai dengan beban dan tanggung jawabnya. Oleh karenanya, sistem kompensasi yang baik juga sangat penting untuk memberikan kepuasan dan peningkatan motivasi yang dimiliki oleh SDM organisasi. Lebih lanjut Shaw menjelaskan terdapat empat langkah yang harus diperhatikan dalam menerapkan sistem kompensasi bagi pegawai yang disebut dengan *point system*, yakni pemilihan faktor yang dapat dibandingkan, penetapan skala faktor, pengukuran tingkat poin, dan penerapan sistem dalam jabatan yang ada.

5) Keahlian (*Skill*)

Skill didefinisikan sebagai kemampuan yang dimiliki organisasi sebagai satu kesatuan. Secara jelas, *skill* diuraikan oleh Peters dan Waterman (1982 : 71) sebagai kemampuan dalam pengelolaan organisasi oleh pegawai secara keseluruhan, dan bukan kemampuan individu. Kemampuan perusahaan berbeda dengan penjumlahan pegawai yang berkemampuan. Organisasi yang memperkerjakan pegawai hanya mereka yang terampil tidak selalu lebih berhasil

dibanding dengan yang menggunakan pegawai yang biasa saja, tetapi dengan pembinaan yang tinggi.

Pengembangan sumber daya manusia membantu memastikan bahwa organisasi mempunyai orang-orang ahli dan berpengalaman yang diperlukan untuk mencapai tujuan. Pengembangan dapat dirumuskan sebagai pembentuk tingkah laku melalui keterampilan dan pengalaman. Hal ini membekali pegawai supaya bekerja lebih baik, mencapai prestasi kerja yang diinginkan organisasi pada saat ini dan mempersiapkan pegawai untuk menerima tanggung jawab yang lebih besar di masa yang akan datang melalui penilaian prestasi, penerapan motivasi, disiplin, serta pendidikan dan pelatihan. Pengembangan tersebut membangun kekuatan dan membantu mengatasi kelemahan-kelemahan, dan memberi kepastian bahwa organisasi telah menyediakan tenaga-tenaga ahli yang diperlukan. Menurut Ranupandojo dan Husnan (1983), pengembangan adalah usaha-usaha untuk meningkatkan keterampilan maupun pengetahuan umum bagi karyawan agar pelaksanaan pencapaian tujuan lebih efisien.

Peningkatan karier atau promosi ditentukan oleh pemilikan kualifikasi skill. Sementara dalam situasi sulit dimana organisasi cenderung mengurangi jumlah karyawannya, pelatihan dan pengembangan memberi penguatan bagi individu dengan memberi jaminan job security berdasarkan penguasaan kompetensi yang dipersyaratkan organisasi.

Training and development has the potential to improve labour productivity;

Training and development can improve quality of that output, a more highly trained employee is not only more competent at the job but also more aware of the significance of his or her action;

Training and development improve the ability of the organisation to cope with change; the successful implementation of change whether technical (in the form of new technologies) or strategic (new product, new markets, etc) relies on the skill of the organisation's member. (Smith dalam prinsip-prinsip manajemen pelatihan, Irianto jusuf, 2001).

Disaat kompetisi antar organisasi berlangsung sangat ketat, persoalan produktivitas menjadi salah satu penentu keberlangsungan organisasi disamping persoalan kualitas dan kemampuan karyawan. Program pelatihan dan pengembangan SDM dapat memberi jaminan pencapaian ketiga persoalan tersebut pada peringkat organisasional.

Mengapa perusahaan yang memiliki karyawan yang sangat bagus dan menggunakan teknologi kelas dunia, namun kinerjanya belum menunjukkan kinerja perusahaan kelas dunia. Upaya untuk mencari jawaban terhadap permasalahan ini sudah banyak dilakukan para pakar. Salah satu faktor penyebab yang paling utama adalah budaya organisasional yang buruk.

6) Nilai-nilai Bersama (*Shared Values*)

Nilai-nilai bersama (*shared values*) sebagai faktor penentu yang menjadi acuan perilaku pegawai (Pascale & Athos, 1981). Amstrong (1994: 14) mendefinisikan sistem nilai organisasi sebagai kepribadian organisasi. Sedangkan menurut Schein (1985), sistem nilai sebagai pola asumsi dasar yang telah ditemukan dan dikembangkan oleh suatu kelompok tertentu untuk mempelajari cara mengatasi masalah-masalah adaptasi dari luar dan cara berintegrasi yang telah berfungsi dengan baik untuk dianggap berlaku, dan karena itu, harus diajarkan kepada para anggota baru sebagai cara yang benar untuk memandang, memikirkan dan merasakan masalah-masalah ini.

Pembahasan nilai-nilai bersama dalam organisasi erat kaitannya dengan pembahasan budaya atau kultur organisasi (*organization culture*). Setiap organisasi memiliki keunikan dan karakteristik tersendiri. Salah satu aspek organisasi yang unik sifatnya adalah sistem nilai atau kultur yang dianut dan berlaku bagi semua orang dalam suatu organisasi. Kultur itulah yang membedakan satu organisasi dari organisasi lain, meskipun bergerak dalam kegiatan sejenis. Menurut Peters dan Waterman, kebudayaan itu dapat menjadi kekuatan positif dan negatif dalam mencapai prestasi yang efektif.

Budaya organisasi menurut Gibson, et.al. (1996: 41) adalah suatu sistem nilai, keyakinan, dan norma-norma yang unik yang dimiliki secara bersama oleh anggota suatu organisasi. Robbins (1989: 467-468) mendefinisikan budaya organisasi sebagai “*a common perception held by the organization’s members, a system of shared meaning*”. Sementara Brown (1998: 9), mendefinisikan budaya organisasi sebagai sesuatu yang menunjuk pada pola keyakinan, nilai-nilai yang dipahami sesuai dengan pengalaman yang diperoleh sepanjang sejarah organisasi dan termanifestasikan dalam perangkat material dan perilaku anggotanya. Selengkapnya, definisi yang dikemukakan oleh Brown adalah sebagai berikut.

“Organizational culture is most refers to the pattern of beliefs, values and learned ways of coping with experience that have developed during the course of an organization’s history, and which tend to be manifested in its material arrangements and in the behaviours of its members”

Penegasan keterkaitan antara budaya nilai bersama (*shared values*) juga diungkapkan oleh Linda Smircich. Dia menganggap budaya sebagai suatu sistem nilai dan keyakinan bersama yang menghasilkan norma perilaku (Smircich, 1983). Senada dengan itu, Robbins dan Coulter (2004: 76) mendefinisikan budaya organisasi sebagai suatu sistem makna bersama di dalam sebuah organisasi yang menentukan, dalam tingkat yang tinggi, bagaimana para pegawai bertindak.

Sistem makna bersama yang dianut oleh para anggota organisasi dapat membedakan organisasi tersebut dengan organisasi-organisasi yang lain. Makna itu mewakili suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi tersebut yang tercermin dari perilakunya. Di setiap organisasi, ada sistem-sistem atau pola-pola nilai, simbol-simbol, ritual-ritual, mitos, dan praktek-praktek yang telah berkembang sepanjang waktu. Nilai-nilai bersama tersebut merupakan pedoman untuk bertindak, menggagas, merumuskan, menganalisis, dan menguraikan masalah yang dihadapi

Gareth R. Jones (2004: 195-197) melihat budaya organisasi sebagai seperangkat nilai dan norma bersama yang mengontrol interaksi anggota organisasi satu dengan lainnya dan dengan orang-orang di luar organisasi. Nilai

(*value*) adalah kriteria umum, standar, atau pedoman prinsip yang digunakan untuk menentukan perilaku, peristiwa, situasi, dan hasil yang sesuai atau tidak sesuai. Nilai (*value*) dapat dibagi menjadi dua, yaitu *terminal value* yang menunjukkan tujuan atau hasil yang diupayakan tercapai dan *instrumental value* sebagai suatu model atau pola tindakan. Sedangkan norma (*norm*) adalah standar perilaku yang diterima atau merupakan tipikal dari suatu organisasi.

Kotter dan Heskett (1992: 6) mendefinisikan kultur organisasi sebagai nilai-nilai dan praktik-praktik yang ditaati dan dianut pada keseluruhan kelompok dalam organisasi, baik pada tingkat manajemen maupun karyawan.

Menurut Kotter dan Heskett, kuat atau lemahnya budaya organisasi dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang terjadi di dalam organisasi tersebut. Krisis dan tingginya tingkat *turn over* (keluar-masuknya) SDM di dalam suatu organisasi akan memperlemah budaya organisasi tersebut. Sebaliknya, budaya organisasi akan berkembang menjadi kuat apabila terdapat nilai-nilai bersama, pola tingkah laku dan tindakan serta terdapatnya budaya yang saling keterikatan secara erat.

Pemahaman kultur organisasi mutlak sifatnya karena melalui pemahaman itulah setiap anggota organisasi melakukan berbagai penyesuaian yang tercermin dalam perilaku yang menggambarkan sistem nilai, keyakinan dan *etos* kerja yang dianut oleh organisasi. Kultur organisasi dapat dikatakan "kuat" atau "lemah" tergantung pada bagaimana berbagai esensi kultur organisasi ditumbuhkan dan dipelihara. Yang dimaksud dengan esensi kultur tersebut ialah :

1. Kultur organisasi mendorong para anggotanya mengidentifikasi diri dengan organisasi secara keseluruhan.
2. Kultur Organisasi mendorong tumbuhnya semangat kerja tim dan bukan penonjolan kemampuan individual.
3. Berorientasi pada hasil dan menekankan keterkaitan antara hasil yang dicapai dengan harkat dan martabat manusia.
4. Kultur yang kuat menumbuhkan suburkan pendekatan kesisteman dalam

mengelola organisasi (interaksi, interrelasi dan interdependensi) antara satuan-satuan kerja dalam organisasi.

5. Terlihat sistem pengendalian manajemen puncak untuk mengarahkan dan mengawasi tindakan para bawahannya melalui berbagai peraturan. Makin kuat kultur suatu organisasi, pengawasan lebih "kendor" sedangkan jika kultur organisasi lemah, pengawasan akan cenderung lebih ketat
6. Kultur organisasi mencerminkan filsafat manajemen tentang pengambilan resiko oleh para bawahannya. Jika manajemen mendorong bawahannya bersikap agresif, inovatif dan berani mengambil resiko, berarti kultur organisasi dikatakan kuat.
7. Tergambar dengan jelas pandangan manajemen tentang sistem imbalan dan penghargaan yang berlaku. Kultur yang "baik" menekankan penerapan sistem imbalan dan penghargaan atas dasar kinerja karyawan dan bukan atas dasar senioritas, primordialisme, favoritisme, nepotisme atau pertimbangan lain yang tidak berkaitan dengan kinerja orang tersebut.
8. Tergambar penyelesaian konflik secara fungsional dan penyampaian kritik membangun dilakukan dengan tatakrama kesopanan.
9. Pengelolaan organisasi, baik tujuan maupun cara yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut harus bisa dipertanggungjawabkan secara moral dan etika serta akseptabel bagi masyarakat yang dilayani
10. Organisasi merupakan suatu "sistem yang terbuka" yang berarti bahwa di satu pihak ada sistem nilai yang dilestarikan tetapi di lain pihak ada segi-segi tertentu yang harus diubah sesuai tuntutan eksternal organisasi.

Dalam hal ini penulis merujuk pada apa yang dikemukakan oleh Liz Clarke (1994) mengenai pentingnya pengamalan nilai bersama, yang dalam hal ini digunakan istilah *enliving vision*, sebagai berikut:

Actions always speak louder than words and when change is in the air people will watch the top management tam closely for signals as to what they really believe. Middle managers won't use new management tools and

processes until they see top management using them first. The power of the top team in role modelling the behaviour they seek is immense. As Deal and Kennedy say (2000) in their book Corporate Cultures: In order to build a strong culture, top management must be convinced that it can adhere faithfully and visibly to the values it intends to promote' (Liz Clarke,1994:141)

Dari pernyataan ini maka bisa dimengerti bahwa nilai bersama juga harus dibuktikan ada dalam penerapan tugas sehari-hari oleh semua staff suatu organisasi yang bersangkutan.

Strategi administrasi adalah meletakkan organisasi publik sesuai tugas-pokok-dan-fungsinya, dan demikian pula dengan kedua organisasi yang lain. Jadi, dalam kaitannya dengan BPKP maka fungsi dan peran BPKP akan dilihat apakah sudah sesuai dengan kapasitas kewenangan organisasi tersebut. Strategi yang dimaksud di sini tentu saja yang terkait dengan hal-hal yang bersifat makro dan juga dalam strategi mikro yang bersifat aksi yang dalam pelaksanaannya, setiap organisasi harus menjalani proses “reinventing” atau penemuan diri, dengan melalui tiga penahapan.

Pertama, reorientasi, menemukan di mana kondisi saat ini, apa yang masih tersisa, dan hendak ke mana tujuan organisasi. Kedua, restrukturisasi, menata ulang seluruh rancang bangun organisasi dan nilai agar sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai serta kondisi riil dan potensial yang dimiliki. Ketiga, aliansi, yakni menyetarakan dan menyamakan langkah antar organisasi, baik di dalam sektornya maupun lintas sektor. Meski harus pula disadari bahwa strategi bukanlah satu-satunya jawaban untuk membangun kinerja, seperti yang ditunjukkan oleh McKinsey dalam kerangka kerja 7-S pada Gambar 112.

Jadi, dengan kerangka 7-S, diantisipasi adanya tantangan ke depan yang harus dihadapi oleh organisasi yang mengadakan perubahan. Karena setelah memiliki strategi yang handal, sebuah organisasi memerlukan struktur yang memungkinkan strategi itu diimplementasikan, system yang akomodatif, gaya

kepemimpinan yang pas, ketrampilan yang memadai, sumberdaya manusia yang berkualitas, plus –yang terpenting—kesamaan nilai. Ketujuh unsur menurut 7-S tersebut perlu direduksi untuk meningkatkan fokus kerja menjadi tiga, yaitu manusia, organisasi, dan sistem nilai.

Dengan tantangan yang utama bagi organisasi pemerintahan atau publik seperti dilukiskan oleh Michael Porter, bahwa:

“In a world of increasingly global competition, nations have become more, not less, important. As the basis of competition has shifted more and more to the criteria and assimilation of knowledge, the whole of nation has grown.”

Apa yang dikemukakan Porter mendasari fakta bahwa dalam masyarakat berbasis pengetahuan, maka kompetisi akan terjadi tidak lagi antar manusia atau antar negara-bangsa, namun antara organisasi-organisasi di setiap negara dengan organisasi-organisasi di negara lain. Jadi ada tiga kelompok yang harus kompetitif: pemerintahan, dunia usaha, dan masyarakat. Atau organisasi publik, organisasi bisnis, dan organisasi nirlaba. Dalam konfigurasi ketiganya, maka organisasi publik memegang peranan terpenting sebagai pengatur kebijakan dari ketiga organisasi tersebut.

Pendekatan manajemen tersebut menganjurkan kepada organisasi publik untuk melakukan strategi yang sama di organisasi bisnis, yakni *reinventing* organisasi publik. *Reinventing* organisasi publik menjadi prasyarat pertama bagi revitalisasi –pemulihan dan *back on track*, kemudian *go ahead*, maju terus dengan strategi perubahan yang ditetapkan.

Revitalisasi organisasi publik ditata melalui tiga langkah manajerial yang bergerak secara berurutan, yakni : reorientasi, restrukturisasi, dan aliansi. Prasyarat kedua adalah menyusun *the map for the future*, yang merupakan paradigma baru pembangunan Indonesia dalam lingkungan kompetisi global, di mana pemain utamanya tetap organisasi publik.

2.1.5. REINVENTING GOVERNMENT

Menurut David Osborne dan Peter Plastrik (1997) dalam bukunya “Memangkas Birokrasi”, *Reinventing Government* adalah “transformasi system dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efesiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, system insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan dan budaya system dan organisasi pemerintahan”. Pembaharuan adalah dengan penggantian system yang birokratis menjadi system yang bersifat wirausaha. Pembaharuan dengan kata lain membuat pemerintah siap untuk menghadapi tantangan-tantangan dalam hal pelayanan terhadap masyarakat, menciptakan organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki efektifitas dan efisiensi pada saat sekarang dan di masa yang akan datang.

Dalam rangka mewujudkan konsep *reinventing government*, tidak ada salahnya kalau kita mencoba untuk mengetahui bagaimana proses perubahan yang terjadi pada negara-negara maju seperti: Australia, Selandia baru, Amerika serikat, Kanada, Inggris dsb yang berhasil melakukan reformasi birokrasi. Di Inggris pembaharuan mulai dilakukan pada awal tahun 1980 pada saat Margareth Thatcher menjabat sebagai Perdana Menteri Inggris. Pada masa awal pemerintahannya, ia mengumumkan penyetopan rekrutmen pegawai dan pemotongan tiga persen dalam tubuh pamong praja, dan beberapa bulan kemudian menetapkan pemotongan lagi sebesar lima persen.

Disamping itu Thatcher juga meminta Darek Rayner yang pada saat itu menjabat sebagai pimpinan perusahaan ritel terkenal, Marks & Spencer untuk memimpin perang melawan pemborosan dan inefisiensi. Thatcher juga melakukan perubahan pada serikat pegawai sektor pemerintah, mendorong reformasi dengan melarang kerja piket tambahan. Tapi senjata besar Thatcher adalah privatisasi, yang mana dalam 11 tahun masa kepemimpinannya, pemerintah menjual lebih dari 40 BUMN utama dan banyak perusahaan kecil yang pada akhir tahun 1987 penjualan ini menghasilkan 5 milyar Poundsterling pertahunnya (Osborne dan Plastrik, 1997).

Dalam konteks pemerintah, prinsip utama *Reinventing Government* adalah sebagai berikut :

1. *Steering* (mengendalikan, memfasilitasi aktivitas masyarakat)
2. *Empowering* (memberdayakan anggota masyarakat)
3. *Meeting the need of the costumer, not bureaucracy*
4. *Earning*
5. *Prevention.*

Prinsip-prinsip utama *reinventing government* ini akan digunakan sebagai dasar analisa untuk melihat pelaksanaan *reinventing government* di Indonesia.

Beda Pemerintahan dengan Usaha Bisnis

Pemerintahan dengan bisnis merupakan dua lembaga yang berbeda secara mendasar. Pemerintahan bertujuan agar memperoleh legitimasi dari masyarakat sehingga dapat dipilih kembali oleh masyarakat pada periode yang akan datang. Sedangkan bisnis bertujuan untuk memperoleh keuntungan. Jika suatu organisasi bisnis tidak dapat memperoleh keuntungan maka organisassi tersebut akan mengalami Death Line atau kematian. Demikian juga dengan organisasi pemerintahan. Jika tidak dapat memperoleh legitimasi dari masyarakat (tidak favorit bagi masyarakat) maka pemerintahan tersebut pada periode yang akan datang tidak akan dipilih oleh masyarakat dan akan berganti dengan pemerintah yang baru.

Perbedaan tujuan di atas menciptakan motivasi yang berbeda.

Pimpinan usaha swasta akan berorientasi untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, karena keuntungan merupakan indikator dari keberhasilan mereka. Sedangkan dalam pemerintahan, indikator keberhasilan seorang manajer pemerintah adalah bukan seberapa banyak keuntungan yang diperoleh tetapi

apakah mereka dapat menyenangkan para politisi yang terpilih atau tidak. Karena itu kinerja manajer pemerintah sangat dipengaruhi oleh kelompok kepentingan yang menang dalam pemilu dalam periode tertentu.

***Reinventing Government* bukan bertujuan untuk menghilangkan**

peran pemerintah dalam masyarakat dan menjadikan peran tersebut dijadikan peran swasta. Dengan kata lain *Reinventing Government* bukan identik dengan swastanisasi, karena dengan swastanisasi menyeluruh fungsi pemerintah sebagai publik service akan kabur oleh profit oriented pihak swasta.

Penjelasan Prinsip-prinsip *Reinventing Government*:

- Mengarahkan Ketimbang Mengayuh (*Steering Rather Than Rowing*) Berfokus pada pengarahan, bukan pada produksi pelayanan publik.
- Memisahkan fungsi "mengarahkan" (kebijaksanaan dan regulasi) dari fungsi "mengayuh" (pemberian layanan dan compliance).
- Peranan pemerintah lebih sebagai fasilitator dari pada langsung melakukan semua kegiatan operasional;
- Metode-metode yang digunakan antara lain : privatisasi, lisensi, konsesi, kerjasama operasional, kontrak, voucher, insentif pajak, dll. Pemerintah harus menyediakan (*providing*) beragam pelayanan publik, tetapi tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya (*producing*). Pemerintah memfokuskan pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan kepada swasta atau pihak ketiga. Produksi pelayanan publik oleh Pemerintah harus dijadikan sebagai perkecualian, bukan suatu keharusan. Pemerintah hanya memproduksi pelayanan publik yang belum dapat dilakukan pihak non publik.

Pemerintah adalah Milik Masyarakat : Memberdayakan Ketimbang Melayani (*Empowering rather than Serving*).

- Mendorong mekanisme control atas pelayanan lepas dari birokrasi dan diserahkan kepada masyarakat;
- Masyarakat dapat membangkitkan komitmen mereka yang lebih kuat, perhatian lebih baik dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah;
- Mengurangi ketergantungan masyarakat kepada pemerintah. Dengan adanya prinsip ini, Pemerintah sebaiknya memberi wewenang kepada masyarakat, sehingga menjadi masyarakat yang mampu menolong dirinya sendiri (*community self-help*).

Pemerintah yang kompetitif : Menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan (*Injecting Competition into service Delivery*)

- Pemberian jasa/layanan harus bersaing dalam usaha berdasarkan kinerja dan harga Persaingan adalah kekuatan yang fundamental yang tidak memberikan pilihan lain yang harus dilakukan oleh organisasi publik;
- Pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah tidak bersifat monopoli tetapi harus bersaing
- Masyarakat dapat memilih pelayanan yang disukainya. Oleh sebab itu pelayanan sebaiknya mempunyai alternatif. Kompetisi merupakan satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya.

Pemerintah Digerakkan oleh Misi : Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*Transforming Rule-Driven Organizations*) menjadi digerakkan oleh misi (*mission-driven*).

- Secara internal, dapat dimulai dengan mengeliminasi peraturan internal dan secara radikal menyederhanakan sistem administrasi.
- Perlu ditinjau kembali visi tentang apa yang harus dilakukan oleh pemerintah
- Misi pemerintah harus jelas dan peraturan perundangan tidak boleh bertentangan dengan misi tersebut. Apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh Pemerintah diatur dalam mandatnya. Tujuan Pemerintah bukan mandatnya, tetapi misinya. Contoh: Cara penyusunan APBD. APBD memang harus disusun berdasarkan suatu prosedur yang benar dan baku, tetapi pemenuhan prosedur bukanlah tujuan. Tujuan APBD adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Pemerintah yang berorientasi hasil: Membiayai hasil bukan masukan (*Funding outcomes, Not input*).

- Berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif: membiayai hasil dan bukan masukan.
- Mengembangkan standar kerja, yang mengukur seberapa baik mampu memecahkan masalah.
- Semakin baik kinerja, semakin banyak dana yang dialokasikan untuk mengganti dana yang dikeluarkan unit kerja.

Pemerintah berorientasi pada pelanggan: Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*Meeting the Needs of Customer, not be Bureaucracy*)
Mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya.

- Pelayanan masyarakat harus berdasarkan pada kebutuhan riil, dalam arti apa yang diminta masyarakat
- Instansi pemerintah harus responsif terhadap perubahan kebutuhan dan selera konsumen;

- Perlu dilakukan penelitian untuk mendengarkan pelanggan mereka,
- Perlu penetapan standar pelayanan kepada pelanggan
- Pemerintah perlu meredesain organisasi mereka untuk memberikan nilai maksimum kepada para pelanggannya.
- Menciptakan dual accountability (masyarakat dan bisnis, serta DPRD dan pejabat).

Pemerintah wirausaha: Menghasilkan ketimbang membelanjakan

(Earning Rather than Spending)

- Pemerintah wirausaha memfokuskan energinya bukan hanya membelanjakan uang (melakukan pengeluaran uang) melainkan memperolehnya.
- Dapat diperoleh dari biaya yang dibayarkan pengguna dan biaya dampaknya (impact fees); pendapatan atas investasinya dan dapat menggunakan insentif seperti dana usaha (swadana)
- Partisipasi pihak swasta perlu ditingkatkan sehingga dapat meringankan beban pemerintah.

Pemerintah antisipatif (*anticipatory government*): Mencegah ketimbang

Mengobati (*Preventon Rather than Cure*)

- Bersikap proaktif
- Menggunakan perencanaan strategis untuk menciptakan visi daerah.
- Visi membantu meraih peluang tidak terduga, menghadapi krisis tidak terduga, tanpa menunggu perintah.

Pemerintah desentralisasi (*decentralized government*): Dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja (From Hierarchy to Participation and Teamwork)
 Dengan melihat beberapa tantangan dari masyarakat, diantaranya :

- (a) Perkembangan teknologi sudah sangat maju.
- (b) Kebutuhan masyarakat dan bisnis semakin kompleks.
- (c) Staf banyak yang berpendidikan tinggi

Maka pemerintah perlu untuk :

- Menurunkan wewenang melalui organisasi, dengan mendorong mereka yang berurusan langsung dengan pelanggan untuk lebih banyak membuat keputusan (Pengambilan keputusan bergeser kepada masyarakat, asosiasi, pelanggan, LSM.) Tujuan : Untuk memudahkan partisipasi masyarakat, serta terciptanya suasana kerja Tim.
- Pejabat yang langsung berhubungan dengan masyarakat (*front-line workers*) harus diberi kewenangan yang sesuai. Karena dengan kewenangan yang diberikan akan memungkinkan terjadinya koordinasi “cross functional” antar semua instansi yang terkait.

Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar (*market oriented*

government) : Mendongkrak perubahan melalui pasar (Leveraging change through the Market) Mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar

(sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan). Ada dua cara alokasi sumberdaya, yaitu mekanisme pasar dan mekanisme administratif. Mekanisme pasar terbukti yang terbaik di dalam mengalokasikan sumberdaya. (a) Pemerintah wirausaha menggunakan mekanisme pasar, tidak memerintah dan mengawasi, tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar tidak merugikan masyarakat. (b) Lebih baik

merekstrukturasikan pasar guna memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administrasi seperti pemberian layanan atau regulasi, komando dan control; (c) Tidak semua pelayanan public harus dilakukan oleh pemerintah sendiri. (d) Kebijakan public harus dapat memanfaatkan mekanisme pasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. (e) Partisipasi pihak swasta perlu ditingkatkan.

2.1.5.1. Pengertian *Reinventing Government*

Kata *Reinventing Government* (pemerintahan wirausaha) berasal dari kata “wirausaha dan pemerintah. Wirausaha (entrepreneur) tidak sekedar mempunyai arti menjalankan bisnis, oleh J.B Say (1800) diartikan sebagai memindahkan berbagai sumber ekonomi dari suatu wilayah yang produktivitasnya rendah ke wilayah dengan produktivitas lebih tinggi dan hasilnya lebih besar. Dengan kata lain, seorang wirausahawan menggunakan sumber daya dengan cara baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektivitas. Dengan demikian pemerintahan wirausaha adalah pemerintahan yang mempunyai kebiasaan bertindak dengan menggunakan sumber daya dengan cara baru untuk meningkatkan/ mempertinggi efisiensi dan efektifitasnya.

Definisi Say berlaku bagi sektor swasta, pemerintah, dan sukarelawan atau sektor ketiga. Jika dihubungkan dengan kata pemerintah, maka pemerintahan wirausaha berarti usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah mengelola berbagai sumber daya dari cara dengan produktivitas rendah ke cara dengan produktivitas tinggi dengan hasil yang lebih besar.

Pemerintahan yang bersifat wirausaha tersebut mempunyai 10 (sepuluh) karakteristik, yang meliputi :

1. Pemerintahan Katalis : Mengarahkan Ketimbang Mengayuh.

Pemerintahan katalis memisahkan fungsi pemerintah sebagai pengarah (membuat kebijakan, peraturan, undang-undang) dengan fungsi sebagai pelaksana (penyampai jasa dan penegakan). Disamping itu menggunakan berbagai metode (kontrak, voucher, hadiah, insentif pajak dan sebagainya) untuk membantu organisasi publik mencapai tujuan, memilih metode yang paling sesuai untuk mencapai efisiensi, efektivitas, persamaan, pertanggungjawaban dan fleksibilitas.

2. Pemerintahan Milik Masyarakat : Memberi Wewenang Ketimbang Melayani.

Menunjuk pada pemerintahan yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimiliki ke tangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat, aparatur pemerintahan (pejabat eksekutif dan legislatif) akan memiliki komitmen yang lebih baik dan lebih peduli serta lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

3. Pemerintahan Kompetitif : Menyuntikkan Persaingan Ke Dalam Pemberian Pelayanan.

Pemerintahan semacam ini mensyaratkan persaingan diantara para penyampai jasa atau pelayanan (publik-swasta, swasta-swasta, publik-publik) untuk bersaing berdasarkan kinerja dan harga. Mereka memahami bahwa kompetisi adalah kekuatan fundamental untuk memaksa badan pemerintah melakukan perbaikan. Keuntungan dari kompetisi ini adalah efisiensi, respon terhadap kebutuhan pelanggan lebih besar, menghargai inovasi dan membangkitkan semangat harga diri dan semangat juang.

4. Pemerintahan Yang Digerakkan Oleh Misi : Mengubah Organisasi yang Digerakkan oleh Peraturan.

Pemerintahan yang berorientasi misi melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan internal dan secara radikal menyederhanakan sistem administrasi, seperti anggaran, kepegawaian dan pengadaan. Pemerintahan seperti ini mensyaratkan setiap badan pemerintah harus mempunyai misi yang jelas, kemudian memberikan kebebasan kepada para manajer untuk menemukan cara terbaik misi tersebut, dalam batas-batas legal. Keunggulan pemerintahan semacam ini adalah lebih efisien, efektif, inovatif, fleksible dan mempunyai semangat lebih tinggi.

5. Pemerintahan Berorientasi pada Hasil : Membiayai Hasil Bukan Masukan.

Menunjuk pada pemerintahan yang result-oriented dengan mengubah fokus

dari input (kepatuhan pada peraturan dan membelanjakan anggaran sesuai ketetapan) menjadi akuntabilitas pada keluaran atau hasil. Mengukur kinerja badan publik, menetapkan target, memberi imbalan, kepada badan-badan yang mencapai atau melebihi target, dan menggunakan anggaran untuk mengungkapkan tingkat kinerja yang diharapkan dalam bentuk besarnya anggaran.

6. Pemerintahan Berorientasi Pelanggan : Mematuhi Kebutuhan Pelanggan Bukan Birokrasi.

Pemerintah berorientasi pelanggan memperlakukan masyarakat yang dilayani sebagai pelanggan. Oleh karenanya pemerintah melakukan survei pelanggan, menetapkan standart pelayanan, memberi jaminan, dan sebagainya.

Dengan masukan itu, pemerintah meredesain organisasinya untuk menyampaikan nilai maksimum kepada pelanggan. Keunggulan dari sistem pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan adalah meningkatkan pertanggungjawaban kepada pelanggan, mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa, merangsang lebih banyak inovasi, memberi lebih banyak pilihan kepada pelanggan, pemborosan dapat ditekan pemasokan sesuai dengan permintaan, mendorong pelanggan untuk membuat pilihan dan berkomitmen, serta menciptakan lebih besar bagi keadilan.

7. Pemerintahan Wirausaha : Menghasilkan Ketimbang Membelanjakan.

Pemerintah berusaha memfokuskan energinya bukan sekedar untuk menghabiskan anggaran, tetapi juga menghasilkan uang. Mereka meminta masyarakat yang dilayani untuk membayar; menuntut return on investment. Mereka memanfaatkan insentif seperti dana usaha, dana inovasi untuk mendorong para pimpinan badan pemerintah berfikir mendapatkan dana operasional.

8. Pemerintahan Antisipatif : Mencegah Daripada Mengobati.

Menunjuk pada pemerintahan yang berfikir kedepan, mereka mencoba mencegah timbulnya masalah daripada memberikan pelayanan untuk menghilangkan masalah. Hal itu ditempuh melalui penggunaan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan, dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan.

9. Pemerintahan Desentralisasi : Dari Herarki Menuju Partisipasi dan Tim Kerja.

Adalah pemerintahan yang mendorong wewenang dari pusat

pemerintahan melalui organisasi atau sistem. Mendorong mereka yang langsung melakukan pelayanan, atau pelaksana untuk lebih berani membuat keputusan. Keunggulan dari desentralisasi adalah lebih responsif dan fleksibel, lebih efektif, lebih inovatif, dan menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi sehingga lebih banyak komitmen dan akhirnya lebih produktif.

10. Pemerintahan Berorientasi Pasar : Mendongkrak Perubahan Melalui Pasar.

Pemerintahan berorientasi pasar sering memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif, seperti menyampaikan pelayanan atau perintah dan kontrol dengan memanfaatkan peraturan. Pemerintahan semacam ini menciptakan insentif keuangan –insentif pajak, dengan cara itu organisasi swasta atau anggota masyarakat akan berperilaku yang mengarah pada pemecahan masalah sosial.

Dalam konteks pemerintah, ada pendapat mengenai beberapa prinsip dasar *reinventing government* dari beberapa ahli yang dikutip pada buku John Abbott Worthley dan King K. Tsao sebagai berikut (Abbott, 577):

First, the development of professional management skills is emphasized. Second, privatization, contracting out, and competition are preferred over government administration (Nagel, 1997). Third, separation of commercial from noncommercial functions, and policy advice from policy implementation, is sought (Light, 1997). Fourth, cost cutting, efficiency, and cut-back management are made hallmarks. (Deng, 1984). Fifth, the focus on red tape shifts to focus on results. (Xu & Xu, 1997, 170-180). Indicators of performance have been simplified and focused on total cost and output and workers' wages related to performance (Yang, 1997, 30-39). Sixth, reinvention stresses strategic political considerations reflecting internal power struggle between different groups with conflicting interests in the bureaucracy. (Lieberthal & Oksenberg, 1988). Seventh, reinvention focuses on reform, not merely on restructuring. (Liu, 1988, 65-122). Eighth, reinvention entails attention to several types of change: (a) culture – changes involving underlying values, assumptions, attitudes, and expectations; (b) mission – changes in systematically identifying and planning core activities and responsibilities; (c) structure – changes to arrange organizational authority and work responsibilities more efficiently; and (d) process – changes focussed on how services and products are produced and delivered. (Fang & Zhu, 1994, 28-36; Xu & Xy, 1997, 152-188; Zhang, 1994).

Dalam hal ini, penulis merujuk pada elemen prinsip dasar sebagai berikut:

- Penekanan pada pengembangan kemampuan manajemen profesional the development of professional management skills is emphasized.
- Fokus pada hasil, bukan proses. Maka indikator kinerja disederhanakan, dan dalam hal ini yang bisa disarankan adalah penekanan pada total biaya sebuah penyelenggaraan organisasi, hasil (output), dan penggajian yang diberikan kepada staff sesuai dengan hasil kinerja staff tersebut.
- Reinvention menekankan pada pertimbangan strategi politik yang merefleksikan usaha kekuasaan internal yang terjadi antara berbagai kelompok kepentingan yang ada dalam birokrasi.
- Reinvention mengarahkan perhatian pada beberapa tipe perubahan, yaitu dalam hal (a) budaya – perubahan-perubahan yang berdasarkan pada nilai-nilai, asumsi, sikap, dan harapan-harapan; (b) misi – perubahan-perubahan dalam berbagai kegiatan yang berintikan tanggungjawab dan identifikasi dan perencanaan secara sistematis; (c) struktur – perubahan-perubahan untuk melakukan kewenangan organisatoris dan tanggung jawab tugas secara lebih efisien; dan (d) proses – perubahan yang berfokus pada bagaimana pelayanan dan produk dilakukan dan diselesaikan.

Relevansi Reinventing Government dengan Reformasi Administrasi Publik di Indonesia

Birokrasi memainkan peranan utama dalam pembangunan dan semakin kuat menunjukkan kecenderungan yang kurang baik: sulit ditembus; sentralistis; top down; dan hierarki sangat panjang. Birokrasi justru menyebabkan kelambanan, terlalu bertele-tele dan mematikan kreativitas. Birokrasi dianggap mengganggu mekanisme pasar, karena menciptakan distorsi ekonomi dan pada akhirnya menyebabkan inefisiensi organisasi. Era turbulensi dan ketidakpastian, teknologi informasi yang canggih, masyarakat penuntut, dan persaingan ketat, menjadikan birokrasi tidak dapat bekerja dengan baik. Era globalisasi dan

knowledge based economy, birokrasi perlu melakukan perubahan menuju profesionalisme birokrasi dan menekankan efisiensi.

Di Indonesia upaya deregulasi dan debirokratisasi sudah mulai dilakukan sejak tahun 1983, namun baru menyentuh sektor riil dan moneter, sementara debirokratisasi belum menyentuh sisi kelembagaan. Krisis sejak pertengahan 1997 telah menyebabkan: peningkatan kemiskinan; pengangguran; kriminalitas; namun juga penurunan kualitas kesehatan. Praktik Manajemen dan Administrasi Publik di Indonesia ditandai oleh pelayanan publik yang buruk; ekonomi sangat birokratis; kebocoran anggaran; dan budaya KKN.

Rethinking the government merupakan upaya untuk menjadikan pemerintah lebih bertorientasi pada *strategic thinking, strategic vision, and strategic management*. Salah satu bentuk New Public Management adalah model pemerintahan Osborne and Gaebler (1992) yang tertuang di dalam konsep “*Reinventing Government*”.

Tantangan yang timbul dari prinsip *reinventing* antara lain:

1. Bagaimana mengimplementasikan konsep tersebut tanpa menimbulkan friksi yang justru akan menghambat efisiensi dan efektivitas birokrasi. Sebab prinsip *reinventing government* sesungguhnya baru mengena pada dimensi normatif, tetapi belum teruji secara empiris.
2. Bagaimana menemukan strategi praktis untuk mengadopsi prinsip *reinventing government* ke dalam sistem dan mekanisme pemerintah, baik pusat maupun daerah.

Penataan Kelembagaan pemerintah melalui *reinventing government* (Sunarno, 2008) antara lain :

1. Reorientasi: Mengadakan definisi ulang visi, misi, peran, strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah.
2. Restrukturisasi: Menata ulang kelembagaan pemerintah, membangun organisasi sesuai kebutuhan dan tuntutan publik.
3. Aliansi: Mensinergikan seluruh aktor, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam tim yang solid.

Tujuan reformasi birokrasi adalah untuk mewujudkan good governance yang didukung oleh penyelenggara Negara yang profesional dan bebas korupsi, kolusi, nepotisme serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima (Sunarno, 2008). Sasaran reformasi birokrasi menurut Sunarno adalah terwujudnya birokrasi yang profesional, netral dan sejahtera yang mampu menempatkan dirinya sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat guna mewujudkan pelayanan masyarakat yang lebih baik; terwujudnya kelembagaan pemerintah yang profesional, fleksibel, efisien dan efektif baik di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah; terwujudnya ketatalaksanaan (pelayanan publik) yang lebih cepat, tidak berbelit-belit, mudah dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani.

Menurut Mc Kinsey, perubahan rencana strategis perusahaan seharusnya mempunyai implikasi terhadap perubahan organisasi. Agar strategi perusahaan bisa diimplementasikan dengan baik, maka perubahan strategi secara serempak harus diikuti pula dengan penyesuaian organisasi agar sesuai dengan tuntutan strategi yang akan dijalankan. Organisasi dalam artian luas tidak hanya berarti struktur saja, tetapi juga mencakup sistem, kompetensi (staff & skill), serta kultur (*shared value, style*). Faktor faktor dalam organisasi yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi perusahaan ini selanjutnya disebut sebagai 7-S Mc Kinsey:

- (1) Strategy : Cara suatu perusahaan/organisasi dalam mencapai sasaran dan meningkatkan posisi persaingan yang lebih baik

- (2) Structure : Upaya pembagian fungsi & tugas dalam perusahaan agar segala sesuatunya dapat berjalan secara tepat.
- (3) System : Mekanisme/prosedur yang membuat struktur organisasi dapat berjalan, sistem perencanaan, pengendalian, *budgeting*, *reward and punishment*, dsb.
- (4) Skill : Kemampuan SDM yang diperlukan untuk menjalankan strategi.
- (5) SDM : Alokasi dan penempatan SDM sesuai dengan kebutuhan skill, Pengetahuan (*knowledge*), sikap (*attitude*) dan mentalitas (*mentality*).
- (6) Style : Gaya manajemen yang diaplikasikan untuk menggerakkan organisasi.
- (7) Shared Value : Nilai nilai yang ditumbuhkembangkan untuk mengikat seluruh elemen organisasi.

Terkait dengan unsur tersebut di atas, ada sebuah studi kasus yang diadakan oleh UN mengenai reformasi administrasi di beberapa negara, yaitu Korea, China, Jepang, Filipina, dan Thailand. Studi kasus ini antara lain menekankan pada struktur pemerintah yang dipandang sebagai suatu instrumen strategis untuk analisis dan pengembangan kebijakan; formulasi dan evaluasi program, implementasi dan koordinasi dari hasil secara menyeluruh. Dalam hal ini beberapa masalah menjadi mengemuka, yang secara umum menunjukkan adanya permasalahan yang diakibatkan oleh perluasan struktur organisasi pemerintahan, yaitu antara lain adanya duplikasi fungsi dan overlapping (tumpang tindih) batas kewenangan (yurisdiksi). Selanjutnya studi kasus ini memperlihatkan hasil bahwa kebijakan dan sistem pembuatan keputusan yang lemah terutama disebabkan oleh kapasitas pemerintah pusat yang terbatas dalam hal analisa kebijakan dan pemikiran strategis, yang kemudian mengakibatkan :

- lemahnya koordinasi.
- akuntabilitas dan implementasi yang lemah.
- serta tidak adanya orientasi korporat di lingkungan pemerintahan dengan jumlah departemen yang banyak, dan ini membuat tidak jelasnya perbedaan

antara pembuatan kebijakan dan implementasinya. (<http://unpan1.un.org>, 1997, 15-16)

Refomasi administrasi juga melibatkan unsur manajemen sumber daya manusia (*human resources management*). Dari kelima negara yang diteliti dalam studi kasus oleh UN, semuanya memberikan prioritas tertinggi pada manajemen sumber daya manusia sebagai sebuah elemen strategis dalam reformasi administrasi. (<http://unpan1.un.org>, 1997, 16). Berikut adalah temuan dari studi kasus terkait dengan prioritas manajemen sumber daya manusia:

The case studies indicate a number of measures for improving performance, such as in Thailand, as well as through a compensation reform by way of improving the internal equity of public sector compensation within the same and across various public organizations, as well as by bringing public sector compensation closer to that offered in the private sector for equivalent positions. (<http://unpan1.un.org>, 1997, 17)

Masih berhubungan dengan manajemen sumber daya manusia, ditunjukkan oleh studi kasus ini sebuah contoh dari Jepang, sebagai berikut:

"In order to ensure greater trust in the administration and civil service, every ministry has established an internal structure to ensure discipline by civil servants as well as directives on ways and means of dealing with private sector and public officials from different organizations to reduce malpractice and corrupt behaviour". (<http://unpan1.un.org>, 1997, 17)

Hal tersebut di atas relevan dengan unsur-unsur dari kerangka pemikiran 7-S oleh McKinsey, khususnya dalam hal nilai bersama (*shared values*) dan sumber daya manusia (SDM), khususnya mengenai masalah kompensasi (penghargaan yang berupa gaji).

Menarik dikemukakan pernyataan dalam studi kasus oleh Divisi Administrasi Public dan Manajemen Pembangunan - PBB (UNPAN), sebagai berikut:

"The success of administrative reform programmes depends upon their acceptance not only by the political authorities, but by the various affected entities. Even on the assumption that they are accepted by all concerned, there is still a need for a plan in operational terms to implement them. The

task of implementation should not be left to chance. Serious consideration needs to be given to an implementation strategy, to coordinating and monitoring reforms, to receiving feedback, and to providing corrective measures at midpoint through evaluative exercises. While perpetual administrative reform exercises may be avoided, some of the country reviews indicated the importance of setting up a central organization to deal with administrative reform on a continuing basis, as in the case of Japan. This would involve capacity-building strategy as part of the measures of a major administrative reform programme. (http://unpan1.un.org, 1997, 21)

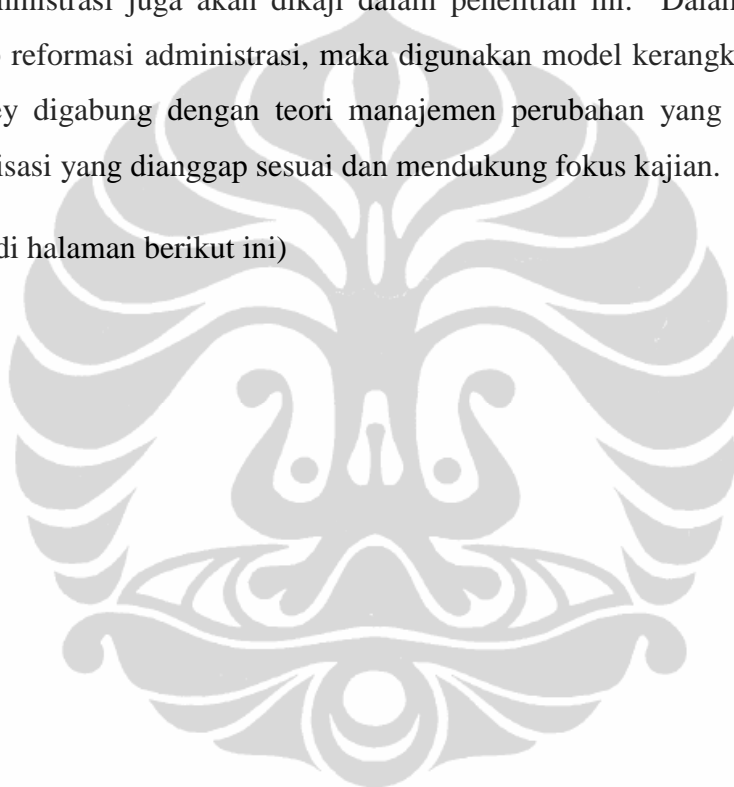
Dari kutipan hasil studi kasus oleh UNPAN tersebut di atas, diungkapkan bahwa keberhasilan program reformasi administrasi tidak tergantung hanya pada penerimaan oleh penguasa politik, namun juga dipengaruhi oleh semua unsur pemerintahan secara menyeluruh. Dalam hubungannya dengan penelitian tentang revitalisasi BPKP, pelaksanaan revitalisasi tidak cukup hanya dibiarkan mengalir begitu saja, melainkan hal ini memerlukan keseriusan pemerintah untuk memberikan alat agar revitalisasi bisa dijalankan melalui sebuah strategi tertentu, untuk kebutuhan koordinasi dan reformasi pemantauan (dalam hal ini di bidang pengawasan pelaksanaan anggaran), hal mana dilakukan untuk menerima feedback dan menyediakan tindakan korektif.

Dari teori yang dikemukakan oleh beberapa ahli tersebut di atas, maka dalam penelitian ini disusun sebuah perumusan teori yang menggabungkan unsur teori reformasi publik oleh Dror, Caiden, yang juga ada kaitannya dengan beberapa unsur pengertian dalam *reinventing government*. Hal ini mencakup unsur akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan sebagai tujuan dari reformasi administrasi. Cakupan wilayah yang direformasi dijelaskan secara rinci dengan menggunakan model kerangka kerja 7-S dari McKinsey. Penggabungan ini dianggap sesuai dengan situasi dan obyek penelitian yang juga terkait dengan faktor keberhasilan reformasi administrasi seperti diungkapkan dalam studi kasus yang diadakan oleh UNPAN seperti tersebut di atas.

2.2. KERANGKA PEMIKIRAN

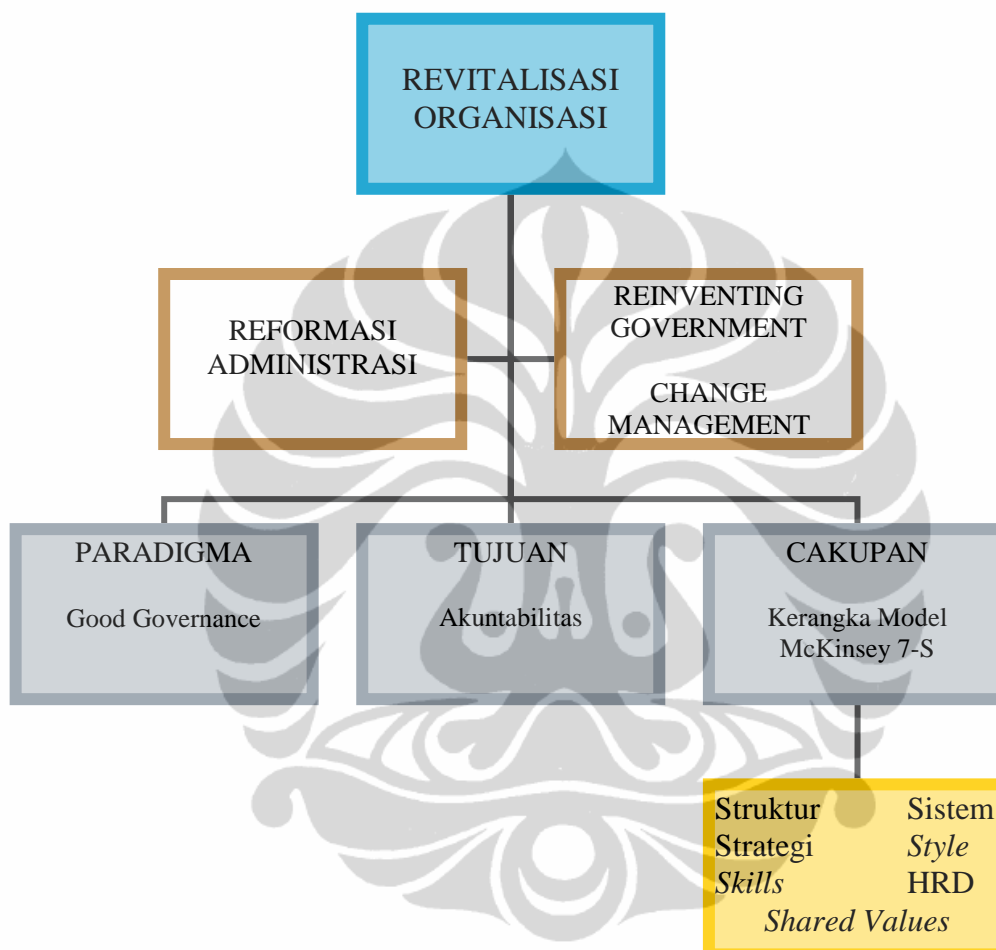
Kerangka pemikiran dalam penelitian ini akan diuraikan sebagai berikut (Gambar 2): Dimulai dari paradigma reformasi yang dalam hal ini dibatasi fokusnya pada penyelenggaraan pemerintahan yang memenuhi syarat *good governance*. Kemudian relevansi reformasi administrasi dalam hal ini, khususnya adalah dalam hal tujuan reformasi tersebut. Di sini penelitian difokuskan pada aspek akuntabilitas sebagai tujuan reformasi administrasi. Selanjutnya, cakupan reformasi administrasi juga akan dikaji dalam penelitian ini. Dalam mengkaji ruang lingkup reformasi administrasi, maka digunakan model kerangka kerja 7-S dari McKinsey digabung dengan teori manajemen perubahan yang melibatkan strategi organisasi yang dianggap sesuai dan mendukung fokus kajian.

(Gambar ada di halaman berikut ini)



GAMBAR 2.4.

KERANGKA PEMIKIRAN PENELITIAN



2.3. OPERASIONALISASI KONSEP

Variable utama dalam penelitian ini adalah studi tentang revitalisasi fungsi dan peran Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan sebagai auditor internal pemerintah. Secara teoritis, revitalisasi memiliki beberapa aspek pendukung, yaitu strategi, struktur, sistem, skill, HRD (*staffing*), gaya kepemimpinan (*style*), dan nilai-nilai bersama (*shared values*). Penjelasan dari masing-masing kriteria tersebut adalah:

1. Strategi : Cara yang digunakan suatu perusahaan/organisasi dalam mencapai sasaran dan meningkatkan posisi persaingan yang lebih baik
2. Struktur : Upaya pembagian fungsi & tugas dalam perusahaan agar segala sesuatunya dapat berjalan secara tepat.
3. Sistem : Mekanisme/prosedur yang membuat struktur organisasi dapat berjalan, sistem perencanaan, pengendalian, *budgeting*, *reward & punishment*, dsb
4. Skill : Kemampuan SDM yang diperlukan untuk menjalankan strategi.
5. SDM : Alokasi dan penempatan SDM sesuai dengan kebutuhan skill, *knowledge*, *attitude* dan *mentality*.
6. Style : Gaya manajemen yang diaplikasikan untuk menggerakkan organisasi.
7. Shared Values : Nilai nilai yang ditumbuhkembangkan untuk mengikat seluruh elemen organisasi.

(Operasionalisasi konsep disajikan dalam Gambar 2.3 di halaman berikut ini)

Gambar 2.5.

Operasionalisasi Konsep Kriteria Revitalisasi Fungsi Dan Peran Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Sebagai Auditor Internal Pemerintah

No.	Kriteria	Indikator	Sumber Data	
			Primer	Sekunder
1.	Strategi	Kesesuaian/keterkaitan visi-misi dan strategi organisasi Kesesuaian deain organisasi dengan visi-misi dan rencana strategis	Wawancara	Data dari BPKP, Majalah, Koran Peraturan/UU
2.	Struktur	Berbagai fungsi dan tugas BPKP dalam sistem akuntabilitas nasional, yang indikatornya adalah jumlah kantor BPKP di seluruh Indonesia; Hirarki pelaporan kelembagaan	Wawancara	Peraturan Perundangan
3.	Sistem	Sistem akuntabilitas penggunaan anggaran di tingkat departemen/lembaga/daerah/nasional	Wawancara	Peraturan Perundangan
4.	Skill	Kemampuan melakukan tugas sesuai dengan fungsinya	Wawancara	Data dari BPKP, media elektronik
5.	<i>Staffing</i> (SDM)	Pendidikan formal terakhir seluruh jajaran staff di BPKP	Wawancara	Berita-berita di Media cetak dan elektronik
6.	<i>Shared Values & Style</i>	Nilai-nilai bersama yang ditetapkan secara formal/tertulis Pedoman perilaku/sikap yang dihormati dan dilaksanakan dalam praktek sehari-hari	Wawancara	Data dari BPKP, Majalah, Media elektronik

2.3. METODE PENELITIAN

2.3.1. Pendekatan Penelitian:

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif dengan mengintegrasikan metode evaluasi, metode kajian kepustakaan, serta metode wawancara, dengan model penguraian dalam bentuk analisis deskriptif.

Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2000:3), menyebutkan:

Metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau tulisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Oleh karena itu peneliti tidak mengisolasi individu atau organisasi kedalam variabel atau hipotesis, tetapi memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.

Menurut Sugiyono (2000:4), metode kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti kondisi obyek yang alami. Dalam penelitian ini akan mengungkapkan pelaksanaan revitalisasi dari lembaga pengawasan internal pemerintah dalam menjalankan kewenangannya sesuai dengan aturan dan sistem undang-undang yang berlaku, hal mana juga relevan dengan tujuan dan cakupan reformasi administrasi pemerintahan. Karenanya penelitian ini bersifat eksploratif terhadap suatu fenomena guna mendapatkan temuan yang konkrit dalam pelaksanaan pengawasan nasional.

2.3.2. Jenis/ Tipe Penelitian:

Apabila dilihat dari tujuannya, maka penelitian ini dapat digolongkan sebagai penelitian deskriptif. Metode penelitian deskriptif merupakan "prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/menguraikan

keadaan subyek/ obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya” (Nawawi, 1998:63).

Berkaitan dengan penerapan metode kualitatif, pengumpulan datanya juga kualitatif. Data kualitatif merupakan data yang empiris (Neuman, 2003: 146). Selanjutnya dikatakan:

”Qualitative data involve documenting real events, recording what people say, observing specific behaviours, studying written documents, or examining visual images” (Neuman2003: 146).

Dengan demikian data kualitatif diperoleh melalui wawancara, observasi, dokumentasi tertulis, dan pita rekaman.

2.3.3. Metode dan Strategi Penelitian

Berlandaskan pada sifat dari penelitian deskriptif, maka untuk memperoleh data yang dibutuhkan, metode pengumpulan data dilakukan dengan cara:

Wawancara Mendalam (In-depth Interview)

Wawancara mendalam dilakukan untuk memperoleh data/ informasi dari subyek atau responden (dalam hal ini informan) yang terkait dengan masalah yang diteliti.

Dokumentasi

Metode dokumentasi (studi kepustakaan) dilakukan dengan cara menelusuri literatur-literatur ilmiah baik dari buku-buku dan majalah/jurnal ilmiah, surat kabar, data statistik, dokumen resmi, karya-karya ilmiah (makalah,

jurnal). Sumber data dari dokumentasi merupakan sumber data kedua (data sekunder). Selain itu, data sekunder yang berupa data tertulis banyak diperoleh dari website BPKP, berita koran dan peraturan perundangan yang relevan.

2.3.4. Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif pada penelitian ini menggunakan strategi yang oleh Neuman (2003; 451) disebut *successive approximation*, yaitu teknik analisis yang dilakukan secara berulang-ulang dengan mengacu dan mengkaitkan antara data dan teori yang ada. Selanjutnya, untuk mendapatkan analisa akhir yang berdasarkan teori dan kenyataan di lapangan. Neuman juga menjelaskan bahwa analisis data dalam pendekatan kualitatif lebih bersifat interpretatif. Artinya, data yang diperoleh dari *in depth interview* dan observasi akan diinterpretasikan, dicari keterkaitannya kemudian dibuat kesimpulan sementara. Sifat sementara dari kesimpulan dalam pendekatan ini bukan berarti penelitian ini belum berakhir, melainkan bahwa hasil akhir penelitian kualitatif ini harus terbuka untuk diverifikasi melalui berbagai penelitian sejenis.

2.3.5. Nara Sumber (Informan)

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan pendekatan kualitatif sehingga wawancara merupakan teknik pengambilan data yang efektif dalam penelitian ini walaupun ada beberapa nara sumber yang tidak mendapatkan kesempatan untuk direkan hasil wawancaranya. Informan dipilih secara sengaja (*purposive*), yakni informan yang memiliki kompetensi pengetahuan di bidang pengawasan internal terkait dengan pelaksanaan *good governance*.

Nara sumber yang berhasil diwawancarai adalah sebanyak 4 orang, semuanya dari kantor BPKP Pusat. Dua di antara nara sumber tersebut memberikan hasil wawancara secara tertulis. Pertanyaan yang diajukan kepada para nara sumber berdasarkan pada pedoman wawancara yang dipersiapkan sesuai dengan apa yang tertera dalam operasionalisasi konsep. Beberapa pertanyaan

tersebut sesuai dengan kriteria dalam analisis yang berdasarkan hal tersebut selanjutnya akan bisa diketahui apa yang menjadi jawaban dari pokok permasalahannya.

2.3.6. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Pusat. Waktu penelitian ini dilakukan sejak bulan Agustus 2008 sampai dengan April 2009.

2.3.7. Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan waktu dan mobilitas dalam mendapatkan sumber data di lokasi sangat dirasakan. Dengan demikian, penelitian ini tidak berusaha untuk menjangkau sumber data primer dari instansi selain BPKP, tetapi penelitian ini diusahakan mendapatkan data primer dan sekunder melalui telepon, e-mail, dan data elektronik. Selain itu, penelitian difokuskan hanya pada BPKP sebagai badan audit internal Presiden.