



TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Yan Eka Milleza

NPM : 1006798070

Judul Tesis : ANALISIS STRATEGI KOMUNIKASI SOSIALISASI SISTEM
PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH

Dosen Pembimbing,



DR. NIA SARINASTITI, M.A.

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Yan Eka Milleza

NPM : 10067998070

Tanda Tangan :



Tanggal : JUNI 2012

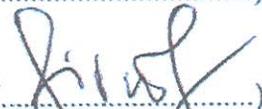
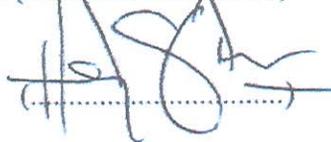
HALAMAN PENGESAHAN

Tesisi ini diajukan oleh

Nama : Yan Eka Milleza
NPM : 10067998070
Program Studi : Manajemen Komunikasi
Kekhususan : Komunikasi Korporasi
Judul Tesis : ANALISIS STRATEGI KOMUNIKASI SOSIALISASI SISTEM
PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH

telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Manajemen Komunikasi Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

1. Ketua Sidang : DR. Pinkey Triputra, M.Sc. 
2. Pembimbing : DR. Nia Sarinastiti, M.A. 
(.....)
3. Penguji Ahli : Ir. Firman Kurniawan Sujono M.Si. 
(.....)
4. Sekretaris Sidang : Henry Faisal Noor, SE, MBA. 
(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, Rabb pemilik alam semesta atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya serta ni'mat kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini meski dengan keterbatasan dan kekurangan. Dengan segala kesibukan dan permasalahan yang menggelayut, penulis terus berusaha menyelesaikan tesis ini hingga sampai pada titik akhir. Shalawat dan salam tak lupa kami sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, manusia agung yang telah menghantarkan kita keluar dari zaman kegelapan.

Penulisan tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) Program Pasca Sarjana Kekhususan Manajemen Komunikasi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Departemen Ilmu Komunikasi Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai dengan penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini ijin penulis menyampaikan terima kasih yang mendalam kepada :

1. Ibu DR. Nia Sarinastiti, MA, selaku pembimbing tesis, dengan simpanan kesabaran yang luar biasa telah meluangkan waktu dan pikiran dalam memberikan bimbingan dan sumbang saran yang sangat berarti dalam proses penyelesaian tesis saya ini.
2. Ketua dan Sekretaris, beserta seluruh staf Program Studi Pasca Sarjana kekhususan Manajemen Komunikasi FISIP Universitas Indonesia Jakarta.
3. Bapak Dr. Pinckey Triputra, M.Sc selaku Ketua Sidang Tesis, Bapak Henry Faisal Noor, SE., MBA, selaku Sekretaris Sidang, dan Bapak Ir. Firman Kurniawan Sujono, M.Si, selaku Penguji Ahli, yang telah memberikan saran yang sangat berarti sehingga tesis ini menjadi lebih baik.
4. Seluruh dosen pengajar di Program Pasca Sarjana Kekhususan Manajemen Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, untuk setiap ilmu yang diberikan selama perkuliahan.
5. Kepada mami papi yang sangat penulis sayangi, Ibu Hj. Marni Hanafi dan Bapak. H. Hanafi Arief, SH, Ibu mertua (almh) Hj. Jannati, dan adik-adik tercinta, yang senantiasa mendoakan dan memberikan dukungan serta semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

6. Istriku tercinta, Dewi Budi Astuti, Ak., MSi, dan ananda Haikal – Kiki atas motivasi dan inspirasinya sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan dengan tepat waktu.
7. Rekan-rekan sejawat penulis di Kedepatian Polsoskam BPKP atas maklum dan ijin yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan hingga akhir.
8. Para narasumber, baik yang berasal dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) maupun dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Sosial, dan Kementerian Kesehatan yang berkenan meluangkan waktunya untuk diwawancarai dan pendapatnya menjadi bagian penting dari tesis ini.
9. Teman-teman Manajemen Komunikasi UI angkatan 2010 khususnya kelas komunikasi korporasi, atas kebersamaan dan kekompakan selama perkuliahan serta dukungan dalam penyelesaian tesis ini.
10. Pihak-pihak lain yang telah berjasa dan tidak dapat disebutkan satu persatu.

Peneliti menyadari bahwa penulisan tesis ini tak luput dari kekurangan dan kesalahan. Untuk itu mohon dibukakan pintu maaf yang sebesar-besarnya dan kritik serta saran yang membangun sangat diharapkan untuk menyempurnakan tesis ini. Akhir kata, semoga Allah SWT membalas segala kebaikan yang telah diberikan oleh berbagai pihak. Semoga tesis ini berguna bagi perkembangan ilmu komunikasi dan peneliti lain untuk memperdalam topik ini.

Jakarta, Juni 2012
Yan Eka Milleza

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Yan Eka Milleza
NPM : 10067998070
Program Studi: Manajemen Komunikasi
Departemen : Ilmu Komunikasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Strategi Komunikasi Sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta
Pada tanggal: Juni 2012
Yang menyatakan



(Yan Eka milleza)

ABSTRAK

Nama : Yan Eka Milleza
Program Studi : Pasca Sarjana Ilmu Komunikasi
Judul : Analisis Strategi Komunikasi Sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Penelitian ini menganalisis tentang strategi komunikasi sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan menggunakan konsep difusi inovasi. Tujuan dari studi adalah menganalisis strategi komunikasi untuk mensosialisasikan PP 60 Tahun 2008 tentang SPIP dan mendeskripsikan faktor-faktor pendukung tercapainya optimalisasi strategi komunikasi yang dilakukan BPKP untuk mensosialisasikan SPIP. Menggunakan metode penelitian bersifat kualitatif didapatkan hasil temuan penelitian bahwa strategi komunikasi sosialisasi SPIP lebih optimal menggunakan saluran komunikasi interpersonal karena komunikannya bersifat *homophily*, menggunakan metode persuasif, dan para partisipan yang merupakan *early adopter*.

Kata kunci : Strategi komunikasi, Sosialisasi, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Difusi Inovasi

ABSTRACT

Name : Yan Eka Milleza
Study Program : Graduate Program in Communications Science
Title : *The Analysis of Communication Socialization Strategy of Government Internal Control System*

This study analyzed the communication socialization strategy of Government Internal Control System (SPIP) by Board of Supervisory Financial and Development (BPKP) by using innovation diffusion concept. The purpose of this study is to analyze the communication strategies for socializing the PP 60 of 2008 on SPIP and to describe the supporting factors in achieving the optimization communication strategy performed by BPKP to socialize SPIP. By using qualitative research method, research finding shows communication socialization strategy SPIP is more optimal using interpersonal communication channels. The main reason is that communicant is homophily, using persuasive methods, and the participants are early adopters.

Key words: Communications strategy, socialization, the Government Internal Control System, Innovation Diffusion

DAFTAR ISI

Judul.....	i
Halaman Judul	ii
Pernyataan Orsinalitas	iii
Lembar Persetujuan Pembimbing	iv
Lembar Pengesahan	v
Kata Pengantar	vi
Lebar Pernyataan Persetujuan Publikasi	vii
Abstrak	viii
Abstracts	ix
Daftar Isi	x
Daftar Gambar	xii
Daftar Tabel	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahn	7
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Signifikansi Penelitian	9
1.5 Sistematika Penulisan	9
Bab II KERANGKA PEMIKIRAN	12
2.1 Penelitian Terdahulu	12
2.2 Konsep Kebijakan Publik	14
2.3 Konsep Strategi Komunikasi	15
2.4 Komunikasi Efektif	17
2.5 Komunikasi Organisasi	19
2.6 Komunikasi External	23
2.7 Konsep Sosialisasi	27
2.8 Komunikasi Persuasi Sebagai Titik Tolak Sosialisasi	28
2.9 Konsep Difusi dan Inovasi	32
2.10 Model Kerangka Pemikiran	44
BAB III METODE PENELITIAN	46
3.1 Pendekatan Penelitian	46
3.2 Unit Analisis dan Unit Respon	47

3.3	Sumber Data	48
3.4	Deskripsi Narasumber	48
3.5	Metode Pengumpulan Data	50
3.6	Definisi Oprasional	52
3.7	Teknik Samping	53
3.8	Keabsahan Data	54
3.9	Keterbatasan Penelitian	56
BAB IV ANALISIS HASIL PENELITIAN		58
4.1	Gambaran Umum Ojek Penelitian	58
4.2	Sistem Pengendalian Intern	60
4.3	Proses Inovasi SPIP	62
4.4	Tahapan Proses Difusi Inovasi SPIP	75
4.5	Strategi Pelaksanaan Sosialisasi Pembinaan Penyelenggaraan SPIP	78
4.6	Analisi Teori Kewenangan dan Pembahasan	80
4.7	Kompetensi Komunikator	84
4.8	Analisis Difusi Sosialisasi SPIP dan Pembahasan	84
4.9	Komunikasi Eksternal Sosialisasi SPIP	92
4.10	Tingkat Pemahaman (Awareness) Komunikasi	
BAB V KESIMPULAN, IMPLIKASI dan REKOMENDASI		97
5.1	Kesimpulan	97
5.2	Rekomendasi Penelitian	98
GLOSSARIUM		101
DAFTAR PUSTAKA		103

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.2 Tahapan Penerimaan Adopsi Inovasi dari Rogers.....	43
Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran	45
Gambar 4.1 Definisi SPIP	64
Gambar 4.2 Perbedaan Wasket dan SPIP	65
Gambar 4.3 Perbedaan Wasket dan SPIP dari segi fungsi dan jumlah unsur	66
Gambar 4.4 Arah Kebijakan Wasket dan SPIP	67
Gambar 4.5 Komparasi Wasket dan SPIP	68
Gambar 4.6 Strategi Sosialisasi PP 60	78
Gambar 4.7 Strategi Sosialisasi SPIP	79
Gambar 4.8 Cover Majalah Warta Pengawasan Edisi xix/1/Maret 2012	89
Gambar 4.9 Tampilan Website.bpkp.go.id tanggal 17 Juni 2012	90

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 Perbedaan Waskat dan SPIP	72
Tabel 4.2 Realisasi Kegiatan Satgas Penyelenggara SPIP	87



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keinginan mewujudkan *good governance* sering diungkapkan oleh para pejabat penyelenggara negara baik di pusat maupun di daerah, disamping oleh kalangan dunia usaha. Pertanyaannya adalah, bagaimana mewujudkan *good governance* dan strategi apa yang sebaiknya dilakukan untuk mewujudkannya? Pertanyaan yang mudah untuk diontarkan namun sukar untuk menjawabnya, karena sejauh ini konsep *good governance* memiliki arti yang luas. Hal tersebut *inline* dengan pendapat Magali A. Delmas dan Oran R. Young yang menyatakan bahwa tidak ada *strandardized list* yang menyatakan sebagai fihak yang paling berkompeten dengan *good governace* (Government for the Environment, 2009:32). Namun paling tidak, terdapat beberapa elemen yang dapat dipertimbangkan, seperti keterlibatan stakeholders, akuntabilitas, demokrasi, dan legitimasi. Implikasinya adalah, ketika suatu tata kelola pemerintahan bisa dikatakan berhasil mengatasi suatu permasalahan, namun tetap saja menyisakan sisi buruk dalam penilaian secara keseluruhan.

Khusus berkaitan dengan akuntabilitas, masih menurut kedua pakar tersebut, adalah sebagai kemampuan pemimpin untuk melaporkan mengenai kinerja yang telah dicapai sekaligus sebagai bentuk tanggungjawab apabila terdapat sebuah kekeliruan. Jelas disini terlihat bahwa aparatur, terutama pimpinan memegang kunci dalam membangun tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam bahasa lainnya, disebutkan oleh Paul J. Sobel dalam bukunya *Auditor Risk Management* (2009: 107), bahwa *good*

governance adalah sebuah proses yang di-*set out* oleh para pemimpin puncak atau *tone at the top*.

Namun bila dilihat realitas yang ada, komitmen tinggi dari pimpinan tertinggi bangsa ini untuk mengikis habis penyelewengan yang dilakukan oleh aparat birokrat tampaknya belum cukup untuk menekan indeks korupsi bangsa ini. Hal ini tercermin dari Indeks Persepsi Korupsi Indonesia tahun 2011 yang dikeluarkan oleh lembaga Transparency International berada pada angka 3,0, atau terdapat peningkatan prestasi 0,2 dibandingkan tahun sebelumnya yang berada pada level 2,8. Padahal pemerintah mencanangkan target ambisius bahwa di tahun 2014, Indonesia sudah harus berada di level 5,0.

Salah satu faktor penyebab rendahnya indeks persepsi korupsi tersebut adalah kegagalan birokrasi dalam menjalankan roda pemerintahan secara benar. Patut menjadi perhatian semua pihak bahwa birokrasi merupakan kekuatan yang besar sekali. Kegiatannya menyentuh hampir setiap kehidupan warga negara. Maka kebijakan yang dibuat oleh birokrasi sangat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Karena warga yang hidup dalam suatu negara terpaksa menerima kebijaksanaan yang telah dibuat oleh birokrasi, selain itu memang birokrasi merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.

Menurut Erry Riyana Hardjapamekas, mantan Wakil Ketua KPK dalam makalahnya yang berjudul “Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Penegakan Dan Pemberantasan KKN”, permasalahan mendasar dari semua itu adalah masalah perangkat lunak (*soft*) dari manusia Indonesia, yang meliputi: etika, moral, integritas, kejujuran, kompetensi, dan lemahnya komitmen. Alasannya sederhana, sistem yang dibangun sehebat apapun, jika dijalankan oleh orang yang “tidak tepat” maka akan terjadi penyimpangan. Sebaliknya, ada juga pendapat yang berpendapat bahwa permasalahan yang ada sebenarnya terletak pada komponen ‘*hard*’ nya. Lemahnya

peraturan, sistem, dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah belum mampu untuk menciptakan *good governance* dan *clean government*.

Saat yang sama, Sistem Pengendalian Manajemen atau yang lebih dikenal dengan sebutan pengawasan melekat (*waskat*) tidak mampu mengatasi permasalahan pelik tentang lemahnya integritas dan kurangnya komitmen pimpinan dalam memberantas korupsi. Hal tersebut wajar, sebab *waskat* menempatkan peran manusia (*soft control*) dalam urutan syarat keberhasilan. Hal tersebut sangat berbeda dengan SPIP yang menempatkan faktor lingkungan pengendalian yang termasuk *human resources* di dalamnya sebagai faktor utama dalam penentu keberhasilan suatu sistem pengendalian intern.

Reformasi di bidang keuangan Negara ditandai dengan keluarnya 3 (tiga) paket Undang-Undang (UU), yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Paket UU ini mengubah paradigma pengelolaan keuangan Negara baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Paradigma baru pengelolaan keuangan Negara merupakan rangkaian panjang dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas yang didambakan setiap aparatur keuangan menuju tertib administrasi dan tertib penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas kolusi.

Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah amanat dari UU Nomor 1 Tahun 2004, khususnya Pasal 58 yang menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Dalam pasal 2 ayat (1) PP 60/2008 tersebut dinyatakan bahwa untuk mencapai pengelolaan keuangan Negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan

bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Kegagalan pengendalian pengelolaan keuangan negara yang berdampak pada maraknya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), antara lain disebabkan sistem pengendalian yang selama ini dikembangkan tidak mengakomodasi secara benar aspek manusia dan lingkungan (*soft control*). Jack Bologna dalam *GONE Theory*-nya (1993), mengatakan bahwa terjadinya kecurangan (*fraud*) sebagai salah satu bentuk KKN karena faktor: keserakahan (*Greeds*), kesempatan (*Opportunities*), kebutuhan (*Needs*), dan pengungkapan (*Exposure*). *Greeds* dan *Needs* merupakan faktor manusia, sedangkan *Opportunities* dan *Exposure* merupakan unsur pengendalian lainnya.

Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang di bidang keuangan negara membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Hal ini baru dapat dicapai jika seluruh tingkat pimpinan menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing. Dengan demikian maka penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif. Untuk itu dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem ini dikenal sebagai Sistem Pengendalian Intern yang dalam penerapannya harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mempertimbangkan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi Instansi Pemerintah tersebut.

Dalam rangka itu, maka instansi pemerintah mau tidak mau, suka tidak suka, harus membangun SPIP di lingkungannya. Berbagai strategi harus dirancang

dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah untuk memulai dan mempercepat proses pembangunan SPIP di lingkungannya.

Sistem Pengendalian Intern dalam Peraturan Pemerintah ini dilandasi pada pemikiran bahwa Sistem Pengendalian Intern melekat sepanjang kegiatan, dipengaruhi oleh sumber daya manusia, serta hanya memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan mutlak. Berdasarkan pemikiran tersebut, dikembangkan unsur Sistem Pengendalian Intern yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan dan tolok ukur pengujian efektivitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern. Pengembangan unsur Sistem Pengendalian Intern perlu mempertimbangkan aspek biaya- manfaat (*cost and benefit*), sumber daya manusia, kejelasan kriteria pengukuran efektivitas, dan perkembangan teknologi informasi serta dilakukan secara komprehensif.

Satu hal yang menarik dalam konsep pengendalian intern ini adalah munculnya *soft control* yaitu aspek si pelaku sistem, yang tercermin dalam komponen lingkungan pengendalian, antara lain integritas dan nilai etika, filosofis manajemen dan gaya operasi. Dalam pasal 5 PP ini, disebutkan penerapan integritas dan nilai etika perlu diterapkan suatu aturan perilaku yang berisi praktik yang dapat diterima dan praktik yang tidak dapat diterima termasuk benturan kepentingan (*conflict of interest*).

Sedangkan aspek *hard control*-nya, adalah berbagai kebijakan dan pedoman sebagai alat pengendali dalam manajemen pemerintahan. Salah satunya adalah kegiatan pengendalian yang terdiri dari beberapa item antara lain rewiu atas kinerja instansi pemerintah, pengendalian atas pengelolaan sistem informasi, pengendalian fisik atas aset, penetapan dan rewiu atas indikator dan ukuran kinerja serta pemisahan fungsi.

Sebagai upaya “membumikan” SPIP, Peraturan Pemerintah ini juga mewajibkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai Auditor Presiden untuk melakukan pembinaan penyelenggaraan SPIP meliputi penyusunan pedoman teknis, sosialisasi, pendidikan dan pelatihan SPIP, termasuk

pembimbingan dan konsultasi serta peningkatan kompetensi auditor APIP, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 59. Dengan posisi seperti itu, maka BPKP dapat melakukan kegiatan pengawasan terhadap seluruh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah terkait implementasi SPIP.

Sejalan dengan hal tersebut, Wakil Presiden Boediono saat Rapat Kerja BPKP Tahun 2010 (16 Juni 2010) menyatakan bahwa :

“...Jadi fokusnya nanti tentu adalah bagaimana meningkatkan opini *disclaimer* menjadi tidak *disclaimer*, syukur menjadi WDP dan meningkat menjadi WTP. Ini tugas kita bersama dan saya akan meminta BPKP untuk ikut membantu meningkatkan kinerja di bidang laporan keuangan ini” (Warta Pengawasan, 2010:38).

SPIP diadopsi dari sebuah konsep yang mencoba mengaitkan terjadinya perubahan bertahap terhadap sistem pengendalian intern. Konsep ini telah disempurnakan berdasarkan pengalaman selama menjalankan dan mempelajari sistem pengendalian intern. SPIP mencoba meninggalkan pemahaman sistem pengendalian intern yang dikenal dengan istilah pengawasan melekat (*waskat*) yang semula hanya berbasis *accounting control* dan *administrative control* kemudian dapat dipadukan dengan unsur lingkungan pengendalian (*control environment*). Meskipun demikian, SPIP masih tetap mengaitkan tanggung jawab audit dengan laporan keuangan.

Konsep SPIP diadopsi dari sebuah grup studi: *The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO)*, berdasarkan publikasi laporan Internal Control-Integrated Framework (September 1992). Menurut *COSO*, pengendalian manajemen terdiri lima komponen utama yang saling berkaitan. Komponen tersebut bersumber dari cara manajemen (pimpinan) menyelenggarakan tugasnya. Jika kinerja pimpinan organisasi baik, maka seluruh komponen utama tersebut akan menyatu (*built in*) dan saling menjalin (*permeated*) di dalam proses manajemen. Oleh *COSO*, lima komponen sistem pengendalian intern dirumuskan sebagai: lingkungan pengendalian (*control environment*); penilaian resiko (*risk*

assessment); aktivitas pengendalian (*control activities*); informasi dan komunikasi (*information and communication*); serta pemantauan (*monitoring*).

Penulis melihat bahwa keputusan Kementerian/Lembaga/Pemda untuk menggunakan sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP), yang sebelumnya menggunakan pengawasan melekat (*waskat*) adalah merupakan wujud dari suatu inovasi. Sebab, proses keputusan inovasi adalah proses mikro yang mempelajari/mengkaji tentang tahapan-tahapan yang dilalui oleh individu ketika membuat/mengambil keputusan untuk menerima atau menolak suatu produk. Proses inovasi tersebut dan bagaimana proses difusi yang ditempuh untuk menyebarluaskan SPIP tersebut yang menjadi latar belakang penulis membuat penelitian ini.

1.2 Pokok Permasalahan

Untuk mengembangkan SPIP ini, ada lima tahapan yang harus dilalui. Pertama, tahap pemahaman (*knowing*), pada tahap ini semua pihak dari mulai tingkat pimpinan hingga level pegawai yang terendah harus diberi pemahaman yang baik tentang SPIP ini. Hal ini juga sekaligus menyamakan persepsi tentang penerapan SPIP di tataran institusi tersebut. Tahapan ini bisa diaplikasikan melalui kegiatan sosialisasi dan diklat. Tahap kedua, pemetaan (*mapping*) yaitu mengenal kondisi, tujuan dan gap yang ada pada institusi tersebut. Untuk memetakan hal tersebut, BPKP dapat memberi bantuan dan konsultasi untuk memetakan institusi tersebut (*diagnostic assessment*). Tahap ketiga, infrastruktur (*norming*) yaitu membangun fondasi atau infrastruktur pendukung sistem. Penerapannya dapat dilakukan melalui pembuatan kebijakan dan *Standard Operating Procedure* (SOP) terkait SPIP tersebut. Tahap keempat adalah internalisasi (*forming*) yaitu tahapan untuk membangun unsur-unsur SPIP tersebut. Kegiatan yang dapat dilakukan adalah dengan mengimplementasikan unsur-unsur tersebut dan melakukan internalisasi kepada seluruh pihak pada institusi tersebut. Tahap kelima adalah pengembangan berkelanjutan (*performing*). Pada tahapan

ini, bila SPIP telah dijalankan dengan baik dan manfaatnya telah dirasakan oleh seluruh pihak, maka yang perlu dilakukan adalah melakukan monitoring dan evaluasi.

SPIP tersebut tentunya perlu dilakukan sosialisasi/diseminasi tidak hanya ke dalam lingkungan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) namun juga ke seluruh komponen pelaku manajemen pemerintahan, tanpa terkecuali. Justru para *key persons* dalam penyelenggaraan pemerintahan harus “melek” SPIP untuk melindungi agar tidak terjerumus ke dalam salah urus manajemen atau bahkan “terpeleset” ke ranah Tindak Pidana Korupsi. Adapun dalam realisasinya, sampai dengan akhir 2010, baru 28 Kementerian/Lembaga dari total 75 K/L yang telah memperoleh sosialisasi SPIP dari BPKP. Bila dihitung dari tahun kelahirannya, dalam kurun dua tahun lebih, baru sepertiga K/L yang berhasil dijangkau oleh BPKP.

Pokok permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Apakah strategi komunikasi proses sosialisasi PP 60 Tahun 2008 tentang SPIP yang dilaksanakan oleh BPKP telah optimal berdasarkan konsep difusi inovasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah penelitian yang telah dirumuskan, maka penelitian ini bertujuan untuk :

- 1) Menganalisis strategi komunikasi untuk mensosialisasikan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
- 2) Mendeskripsikan faktor-faktor pendukung tercapainya optimalisasi strategi komunikasi yang dilakukan oleh BPKP untuk mensosialisasikan PP 60 tahun 2008 tentang SPIP.

1.4 Signifikansi Penelitian

1.4.1 Signifikansi Akademis

Menurut penulis, komunikasi kebijakan publik kurang mendapat ruang yang layak dalam dunia penelitian di bidang komunikasi. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan untuk memperkaya pemahaman terhadap bagaimana membangun strategi komunikasi yang efektif, khususnya bila dikaitkan terhadap sosialisasi atas suatu kebijakan yang dihubungkan dengan teori difusi inovasi dan teori-teori pendukung lainnya.

1.4.2 Signifikansi Praktis

Selain dari segi akademis, implikasi penelitian ini juga dapat ditinjau dari segi praktis bahwa penelitian ini semoga dapat memberikan kontribusi bagi pimpinan objek penelitian untuk mengetahui langkah selanjutnya maupun pembuatan desain sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang lebih komprehensif dan integral dengan memperhatikan seluruh saluran komunikasi yang tersedia.

1.5 Sistematika Penulisan

Guna memudahkan penyusunan penelitian ini, peneliti mengelompokkan penelitian ini menjadi 5 bab yang saling terkait antara satu dengan lainnya dan mencerminkan alur logika yang mendasari sistematika atau organisasi penulisan sebagai mana akan dijelaskan di dalam kerangka pemikiran di bab selanjutnya.

Selain itu setiap bab dalam sistematika penulisan penelitian ini mempunyai fungsi tersendiri sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Pada Bab 1 ini penulis mencoba menguraikan latar belakang permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan tesis.

BAB 2 : KERANGKA PEMIKIRAN

Dalam Bab 2 Kerangka Pemikiran, penulis akan berusaha menguraikan landasan-landasan teori yang dipakai sebagai pedoman dalam melakukan penelitian. Dengan teori utama tentang Teori Difusi Inovasi, didukung oleh teori komunikasi organisasi, teori persuasif, dan teori kewenangan, disampaikan dalam bab ini sehingga nantinya akan menjadi dasar argumen peneliti yang didukung oleh pendapat para ahli komunikasi tersebut.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

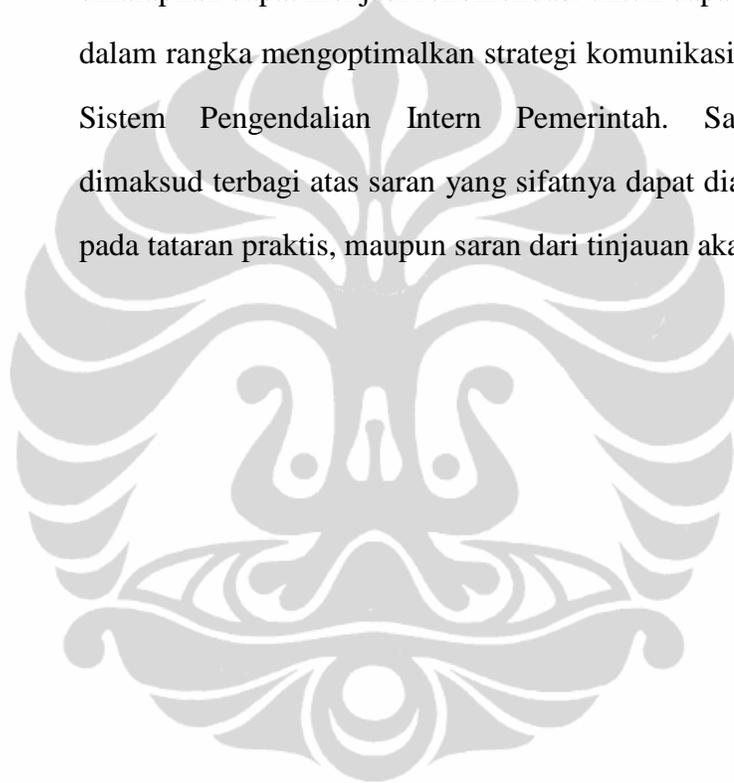
Pada Bab ini penulis akan menjelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Penjelasan tersebut meliputi tentang pendekatan penelitian yang digunakan, metode pengumpulan data yang dilakukan, serta analisis data yang dipakai dan penjelasan mengenai kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam penelitian ini.

BAB 4 : ANALISIS HASIL PENELITIAN

Pada bab ini, peneliti akan menyajikan jawaban para informan beserta analisis dari setiap pertanyaan penelitian yang diajukan yang dihubungkan dengan teori pada bab sebelumnya.

BAB 5 : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab 5 adalah bab penutup dari penelitian ini. Sebagaimana penutup, bab ini menjelaskan mengenai kesimpulan yang didapat dari hasil penelitian dan saran-saran yang diharapkan dapat menjadi rekomendasi untuk dapat dilakukan dalam rangka mengoptimalkan strategi komunikasi sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Saran yang dimaksud terbagi atas saran yang sifatnya dapat diaplikasikan pada tataran praktis, maupun saran dari tinjauan akademis.



BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Penelitian Terdahulu

Terjadinya konversi minyak tanah ke minyak gas dilakukan pemerintah sebagai langkah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Ini dikarenakan, kehidupan dan kebutuhan energi setiap tahun selalu meningkat dan memerlukan adanya peningkatan penanganan akan produksi minyak. Pada tahun 2006 Pemerintah melalui Surat Wakil Presiden Republik Indonesia Nomor 20/WP/9/2006, tanggal 1 September 2006 meluncurkan program konversi minyak tanah (mitan) ke gas elpiji 3 kilogram (kg). Tujuan utama dari konversi mitan ke elpiji ini adalah:

1. Melakukan diversifikasi pasokan energi untuk mengurangi ketergantungan terhadap Bahan Bakar Minyak, khususnya minyak tanah untuk dialihkan ke LPG.
2. Mengurangi penyalahgunaan minyak tanah bersubsidi karena LPG lebih aman dari penyalahgunaan.
3. Melakukan efisiensi anggaran pemerintah karena penggunaan LPG lebih efisien dan subsidinya relatif lebih kecil daripada subsidi minyak tanah.
4. Menyediakan bahan bakar yang praktis, bersih, dan efisien untuk rumah tangga dan usaha mikro.

Setiap tahunnya pemerintah mengalokasikan dana +Rp 50 Trilyun untuk mensubsidi bahan bakar minyak yaitu minyak tanah, premium dan solar. Dari ketiga jenis bahan bakar ini, minyak tanah adalah jenis bahan bakar yang

mendapat subsidi terbesar (lebih dari 50% anggaran subsidi bahan bakar minyak digunakan untuk subsidi minyak tanah). Dari tahun ke tahun anggaran ini semakin tinggi, karena trend harga minyak dunia yang cenderung meningkat.

Secara teori, pemakaian 1 liter minyak tanah setara dengan pemakaian 0.57kg LPG. Dengan menghitung berdasarkan harga keekonomian minyak tanah dan LPG, subsidi yang diberikan untuk pemakaian 0.57 kg LPG akan lebih kecil daripada subsidi untuk 1 liter minyak tanah.

Secara nasional, jika program Konversi Minyak Tanah ke LPG berhasil, maka pemerintah akan dapat menghemat 15-20 Trilyun subsidi BBM per tahun. Manfaat lain yang dapat diperoleh dari Konversi Minyak Tanah ke LPG adalah:

1. Mengurangi kerawanan penyalahgunaan minyak tanah.
2. Mengurangi polusi udara di rumah/dapur
3. Menghemat waktu memasak dan perawatan alat memasak
4. Dapat mengalokasikan minyak tanah untuk bahan bakar yang lebih komersil (misalnya bahan bakar pesawat/avtur)
5. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Peristiwa konversi minyak tanah kepada LPG yang berasal dari adanya kebijakan pemerintah tersebut diteliti oleh Dian Anggraeni sebagaimana ditulisnya dalam tesis yang berjudul Analisis Proses Implementasi Program Komunikasi Kebijakan Publik (Studi Tentang Kebijakan Konversi Energi Dalam Perspektif Difusi Inovasi). Dalam penelitiannya, peneliti tersebut menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan konversi dilakukan dengan proses yang koersif. Perubahan perilaku masyarakat biasanya melalui tiga tahapan yaitu *knowledge*, *attitude* dan *action*. Namun dalam konversi dari minyak tanah ke LPG dididifusikan melalui tahapan terbalik yaitu proses *action* atau *trial* lebih dahulu, baru ke tahap *knowledge* dan *attitude*.

2.2 Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik mengatur, mengarahkan, dan mengembangkan interaksi dalam komunitas dan antara komunitas dengan lingkungannya untuk kepentingan agar komunitas tersebut dapat memperoleh atau mencapai kebaikan yang diharapkan secara efektif. Secara praktis dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah alat dari suatu komunitas yang melembaga untuk mencapai social beliefs about goodness. Keberhasilan dan/atau kegagalan kebijakan publik dalam mencapai goodness secara efektif akan melahirkan kepercayaan sosial baru. Di satu sisi, keberhasilan kebijakan publik akan memperkuat kepercayaan sosial yang dipegang, di sisi lain kegagalan kebijakan publik akan melemahkan, bahkan dapat meruntuhkan keyakinan sosial yang ada.

Dalam memahami kebijakan ada dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu:

1. **Kontinentalis.** Kebijakan publik merupakan turunan dari hukum sehingga hukum diletakkan sebagai salah bagian dari kebijakan publik. Selain itu, dalam proses perumusan kebijakan publik yang diletakkan sebagai hukum, keberadaan publik cukup diwakili dengan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen sehingga keberadaan publik tidak memiliki dukungan secara politik dan yuridis formal. Dengan kata lain, proses perumusan kebijakan publik bersifat *top down*. Perspektif kontinentalis tersebut banyak dianut oleh pemahaman kebijakan publik di Indonesia
2. **Anglo-Saxonist.** Partisipasi publik diletakkan sebagai bagian dari proses perumusan kebijakan publik. Pemahaman ini dinilai lebih demokratis dari pada pemahaman perspektif kontinentalis karena publik menjadi prioritas utama dalam menentukan arah kebijakan publik sehingga keterlibatan publik tidak berhenti hanya sampai pada pemilu. Arah perumusan kebijakan bersifat *bottom up*.

Menurut undang-Undang No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kebijakan publik dapat dibagi jenis berdasarkan hierarkinya sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Kelima yang disebutkan diatas merupakan bentuk pertama kebijakan publik, yaitu peraturan perundangan yang terkodifikasi secara formal dan legal. Kebijakan publik sangat banyak, namun demikian secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga (Nugroho:2008):

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan, seperti: Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Wali Kota.
3. Kebijakan publik yang bersifat Mikro adalah kebijakan yang mengatur Pelaksanaan atau implementasi kebijakan diatasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat di bawah menteri, gubernur, bupati dan wali kota.

2.3 Konsep Strategi Komunikasi

Keberhasilan kegiatan komunikasi secara efektif banyak ditentukan oleh penentuan strategi komunikasi. Di lain pihak jika tidak ada strategi komunikasi yang baik, efek dari proses komunikasi bukan tidak mungkin akan menimbulkan pengaruh negatif. Sedangkan untuk menilai proses komunikasi dapat ditelaah dengan menggunakan model-model komunikasi. Adapun strategi komunikasi yang dilakukan oleh BPKP terkait dengan sosialisasi PP 60 tentang SPIP diharapkan dapat memenuhi

target-target yang telah ditetapkan untuk implementasi dan pengembangan SPIP itu sendiri.

Strategi pada hakikatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen (*management*) untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan arah saja, melainkan harus menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya (Effendy, 2004 : 32). Sedangkan strategi komunikasi merupakan panduan dari perencanaan komunikasi (*communication planning*) dan manajemen (*communications management*) untuk mencapai suatu tujuan. Untuk mencapai tujuan tersebut strategi komunikasi harus dapat menunjukkan bagaimana operasionalnya secara taktis harus dilakukan, dalam arti kata bahwa pendekatan (*approach*) bisa berbeda sewaktu-waktu tergantung dari situasi dan kondisi.” (Effendy, 2004: 84).

Strategi komunikasi terdiri dari dua aspek, yaitu : secara makro (*Planned multi-media strategy*) dan secara mikro (*single communication medium strategy*). Kedua aspek tersebut mempunyai fungsi ganda, yaitu :

1. menyebarkan pesan komunikasi yang bersifat informatif, persuasif dan instruktif secara sistematis kepada sasaran untuk memperoleh hasil yang optimal.
2. menjembatani “cultural gap”, misalnya suatu program yang berasal dari suatu produk kebudayaan lain yang dianggap baik untuk diterapkan dan dijadikan milik kebudayaan sendiri sangat tergantung bagaimana strategi mengemas informasi itu dalam dikomunikasikannya. (Effendy, 1981 : 67).

Oleh Wiseman & Baker (1967), komunikasi publik digambarkan sebagai “*a process of one communicating with many*” (Daniels, Spiker, Papa, 1997:297). Maksudnya, seseorang yang berfungsi sebagai sumber pesan, menciptakan dan mengalirkan pesan kepada banyak orang yang berfungsi sebagai penerima. Namun sayangnya, banyak orang terlalu menyederhanakan istilah “sumber” dalam aktivitas

komunikasi stratejik organisasi dan gagal untuk mengakui adanya sebuah transaksi karakter komunikasi. Komunikasi stratejik merupakan sebuah proses linear, di mana sumber membutuhkan sebuah “kepatuhan” dari penerima, namun penerimaan atas sebuah ide adalah sebuah sikap yang muncul dari pilihan-pilihan yang ada. Meskipun peran “sumber” dan “penerima” relatif tetap, namun hakikatnya semua pihak yang terlibat adalah partisipan dalam sebuah proses penciptaan makna bersama. (Daniels, Spiker, Papa, 1997:299).

Menurut R. Wayne Pace, Brent D. Peterson, dan M. Dallas yang dikutip oleh Effendy (2004:32), tujuan sentral strategi komunikasi ada tiga yaitu: *to secure understanding* ; memastikan bahwa komunikan mengerti pesan yang diterimanya; apabila sudah mengerti dan menerima, maka penerimaan itu harus dibina (*to establish acceptance*); pada akhirnya kegiatan tersebut harus dimotivasikan (*to motivate action*).

2.4 Komunikasi Efektif

Proses dalam komunikasi merupakan interaksi antar manusia yang bertujuan untuk menumbuhkan suatu pengertian antara komunikator (penyebarnya) dengan komunikan (penerima pesan). Jadi, komunikasi yang efektif terjadi bila antara komunikator dengan komunikan saling tercipta suatu saling pengertian yang sama tentang pesan yang disampaikan tersebut.

Dalam menunjang keberhasilan komunikasi dan efektivitasnya dalam upaya mempengaruhi pihak lain, ada tiga hal yang paling mendasar yang dapat digunakan, yaitu:

a. *Power* (kekuasaan)

Power meliputi penggunaan kekuasaan yang bersumber pada sistem/aturan hukum yang memiliki konsekuensi adanya kepatuhan. Disamping itu ada faktor pendukung lainnya, yaitu berbentuk *peer group* yang merupakan kelompok penekan yang sangat kuat.

b. *Patronage* (patron sistem)

Patronage merupakan alat untuk merubah perilaku orang lain yang bersifat tersamar. Hal ini dilakukan jika terjadi sikap penolakan serta memerlukan opini yang baik di lingkungan tersebut.

c. Persuasi

Hal mendasar dalam persuasi yaitu adanya informasi yang dapat digunakan untuk merubah opini orang lain dan bagaimana cara mempresentasikan informasi tersebut secara baik dan benar. Informasi dalam persuasi adalah suatu kekuatan . (Newson:1981:154).

Sedangkan elemen-elemen kunci dari suatu komunikasi yang efektif adalah sebagai berikut:

- a. Komunikasi yang efektif dapat menunjang keberhasilan suatu organisasi. Untuk melakukan hal tersebut, harus dikembangkan dan dikelola secara strategis dan harus didukung dengan tujuan yang strategis juga.
- b. Hal tersebut bersifat relasional antara organisasi dengan *main public*, baik internal maupun eksternal stakeholders, di mana mereka memiliki kekuatan yang penuh terhadap organisasi. Dengan adanya komunikasi yang efektif, akan memberikan kontribusi langsung untuk mengurangi konflik dalam bentuk tuntutan hukum, boikot maupun mogok (While & Mazur,1996:22).

Dari sisi komunikan, agar suatu komunikasi dapat diterima secara efektif oleh komunikan, komunikasi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: (a) pesan dapat dimengerti, (b) pada saat keputusan diambil, komunikan percaya bahwa komunikasi yang dilancarkan cocok dengan tujuan organisasi, (c) komunikasi cocok dengan kepentingan pribadi komunikan, dan (d) secara mental dan fisik, komunikan mampu melaksanakannya. (Effendy, 2004:130). Selain itu, Proses dalam komunikasi merupakan interaksi antar

manusia yang bertujuan untuk menumbuhkan suatu pengertian antara komunikator (penyebarnya) dengan komunikan (penerima pesan). Jadi, komunikasi yang efektif terjadi bila antara komunikator dengan komunikan saling tercipta suatu saling pengertian yang sama tentang pesan yang disampaikan tersebut.

Aspek terpenting dari pengembangan komunikasi efektif adalah memahami *response process*, sehingga penerima pesan dapat membujuk suatu perilaku dan bagaimana upaya-upaya promosi yang dilakukan (Belch,1998:146). Khalayak sasaran harus dipengaruhi dan dibujuk agar mau menerima inti pesan yang dikirimkan. Hal tersebut memang harus melalui tahapan, baik dalam hal menanggapi pesan maupun perubahan sikap.

2.5 Komunikasi Organisasi

Ada banyak pendapat yang dilontarkan para ahli sehubungan dengan pengertian komunikasi organisasi. Pace&Faules menyebutkan bahwa komunikasi organisasi sebagai pertunjukan dan penafsiran pesan di antara unit-unit komunikasi yang merupakan bagian-bagian dari suatu organisasi tertentu (2000:31). Sedangkan Goldhaber (1990:121) memberikan definisi komunikasi organisasi sebagai “*the process of creating and exchanging messages within a network of interdependent relationship to cope with environmental uncertainty*”. Atau dengan kata lain komunikasi organisasi adalah proses menciptakan dan saling tukar menukar pesan dalam satu jaringan hubungan yang saling tergantung satu sama lain untuk mengatasi lingkungan yang tidak pasti serta untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan terdapat delapan konsep dasar dalam komunikasi organisasi, yaitu : (1) proses, (2) pesan, (3) jaringan, (4) saling tergantung, (5) hubungan, (6) lingkungan, (7) ketidakpastian, dan (8) tujuan. Pendapat ini

memperkuat penjelasan bahwa organisasi terdiri atas unit-unit komunikasi dalam hubungan hierarkis antara yang satu dengan lainnya.

Dalam kaitan dengan komunikasi organisasi, dapat dijelaskan tentang arah aliran komunikasi. Terdapat lima arah aliran komunikasi (Pace&Faules, 2000: 183-199):

- a. Komunikasi ke bawah : informasi mengalir dari jabatan berotoritas tinggi kepada mereka yang berotoritas lebih rendah.
- b. Komunikasi ke atas : informasi mengalir dari tingkat lebih rendah kepada mereka yang berotoritas lebih tinggi.
- c. Komunikasi horizontal : penyampaian informasi di antara rekan-rekan sejawat dalam unit kerja yang sama.
- d. Komunikasi lintas saluran : komunikasi yang melintasi jalur fungsional dan komunikasi dengan orang-orang yang diawasi dan yang mengawasi tetapi bukan atasan atau bawahan mereka.
- e. Komunikasi informal, pribadi atau selentingan : komunikasi tanpa mengindahkan posisinya dalam organisasi. Informasi mengalir ke atas, ke bawah, horizontal dan melintasi saluran hanya dengan sedikit perhatian pada hubungan-hubungan personal.

Komunikasi organisasi merupakan proses menciptakan dan saling menukar pesan organisasi dalam satu jaringan hubungan yang saling bergantung, baik formal maupun nonformal. Menurut Daniels, Spiker, Papa (1997: 114) komunikasi formal merupakan komunikasi yang disepakati secara resmi oleh organisasi yang sifatnya berorientasi kepada kepentingan organisasi. Isinya berupa cara kerja dalam organisasi, produktivitas, dan berbagai pekerjaan yang harus dilaksanakan dalam organisasi. Komunikasi informal adalah komunikasi yang disetujui secara sosial.

Orientasinya bukan pada organisasi, melainkan lebih kepada anggota organisasi secara individual.

2.5.1 Fungsi Komunikasi Organisasi

Farace, Monge, dan Russel (1977) sebagaimana dikutip oleh Daniels, Spike, and Papa (1997:102) membagi fungsi komunikasi dalam 3 bagian besar: *production*, *maintenance*, dan *innovation*. Rinciannya adalah sebagai berikut:

a. *Production function*

Fungsi produksi meliputi segala jenis komunikasi yang mengendalikan dan mengkoordinasikan segala aktivitas yang dibutuhkan untuk menghasilkan output (sebuah sistem). Dalam pengertian lainnya, komunikasi terlibat dalam aktivitas yang menghasilkan sebuah produk/jasa organisasi.

b. *Maintenance function*

Fungsi ini meliputi komunikasi yang mengatur proses/sistem. Regulasi tersebut menunjukkan bahwa sistem dipelihara oleh batasan yang disepakati. Pemeliharaan komunikasi sangat berkaitan dengan usaha organisasi untuk tetap *survived* dan bisa menjalankan kegiatannya. Kebijakan organisasi dan segala bentuk tindakan korektif melayani fungsi pemeliharaan.

Namun, menurut Farace dan koleganya, ada banyak hal yang berpengaruh terhadap fungsi pemeliharaan, tidak hanya kebijakan, aturan, dan umpan balik negatif, melainkan “*maintenance communication is that which (a) affect the member’s feeling of personal worth and significance, (b) changes the “value” place on interaction with coworkers, supervisors, and subordinates, and (c) alters the perceived importance of continuing to meet the organization’s production and innovation needs*”

c. Innovation function

Fungsi inovasi meliputi komunikasi yang terkait dengan perubahan dalam organisasi, melibatkan pengembangan gagasan baru dan menjamin persetujuan terhadap perubahan tersebut. Pada umumnya, perubahan berimplikasi terhadap perubahan nilai dan perilaku organisasi.

2.5.2 Peranan Komunikator dalam Komunikasi

Ada faktor penting pada diri komunikator yang merupakan minimum requirement bila menginginkan hasil yang efektif, yaitu daya tarik sumber (*source attractiveness*) dan kredibilitas sumber (*source credibility*).

- (1) *Source attractiveness* : seorang komunikator akan mampu mengubah sikap, opini, dan perilaku komunikan melalui mekanisme daya tarik jika pihak komunikan merasa bahwa komunikator ikut serta dengannya. Atau dengan kata lain, komunikan merasa ada kesamaan antara komunikator dengannya sehingga komunikan bersedia taat pada isi pesan yang dilancarkan oleh komunikator.
- (2) *Source credibility* : kredibilitas banyak berhubungan dengan profesi atau keahlian yang dimiliki oleh seorang komunikator. (Effendy, 2004:38-39).

Spitzberg dan Cupach (dalam Payne, 2005) menjelaskan faktor kompetensi komunikasi sebagai bagian terintegrasi dari beberapa faktor motivasi, *skill* (kemampuan) dan *knowledge* (pengetahuan) dan juga melibatkan unsur-unsur afektif, kognitif, konatif dari komunikator (komunikan dipandang sebagai pihak yang pasif) (dalam Neulip, 2006, p.444). Penjelasan Spitzberg dan Cupach ini didefinisikan lebih lanjut oleh Jablin dan Sias (dalam Payne, 2005), sebagai “*the set of abilities, henceforth, termed resources, which communicator has available for use in the communication process*”. Yaitu sejumlah kemampuan yang dimiliki oleh komunikator yang dapat digunakan dalam proses komunikasi.

2.6 Komunikasi Eksternal

Menurut Daniels, Spiker, dan Papa (1997:303), komunikasi eksternal terjadi paling tidak dalam tiga bentuk : (1) *advertising and promoting products and services*, (2) *creating a desirable public image*, (3) *shaping public opinion on issues that are important to the organization*. Sedangkan menurut Effendy (2004:128-129), komunikasi eksternal terdiri atas dua jalur secara timbal balik, yaitu komunikasi dari organisasi kepada khalayak dan dari khalayak kepada organisasi. Komunikasi dari organisasi kepada khalayak umumnya bersifat informatif, yang dilakukan sedemikian rupa sehingga khalayak merasa memiliki keterlibatan, setidaknya-tidaknya ada hubungan batin. Sedangkan komunikasi dari khalayak kepada organisasi merupakan umpan balik sebagai efek dari kegiatan komunikasi yang dilakukan oleh organisasi.

Pelaksanaan komunikasi eksternal tentunya didasarkan pada suatu tujuan, di mana tujuan dapat ditetapkan di salah satu dari tiga level berikut :

1. *Awareness*

Yaitu tahap membuat publik sasaran untuk berpikir tentang suatu hal dan mencoba untuk memperkenalkan suatu tingkatan pemahaman tertentu. Semua itu dapat disebut sebagai tujuan kognitif (pemikiran)

2. *Attitude and opinion*

Yaitu tahap membuat publik sasaran untuk membentuk suatu sikap atau opini tertentu tentang suatu subjek. Semua itu disebut sebagai tujuan afektif

3. *Behavior*

Yaitu tahap membuat publik sasaran untuk bertindak sesuai dengan yang diinginkan. Ini disebut tujuan konatif atau psikomotorik.

Dalam penelitian ini, penelitian membatasi penelitian hanya pada tahap *awareness*, di mana diharapkan sosialisasi SPIP dapat memberikan pemahaman apa yang diinginkan oleh PP 60/2008, untuk dapat membangun kesadaran akan pentingnya pengendalian intern sampai dengan bagaimana agar sistem pengendalian intern dimaksud dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

2.6.1 Teori Komunikasi Kewenangan

Teori Komunikasi Kewenangan dikemukakan oleh Chester Barnard, seorang presiden dari Bell Telephone Company di New Jersey, Amerika Serikat. Barnard mengungkapkan sebuah tesis yang menyatakan bahwa sebuah organisasi hanya dapat berlangsung dengan adanya suatu kerjasama antar manusia. Kerjasama dijadikan sebuah sarana di mana kemampuan individu dapat dikombinasikan untuk mencapai tujuan bersama. Sejarah dari adanya teori komunikasi kewenangan bermula dari Perrow (1973) yang merasa prihatin mengenai implikasi teori klasik mengenai organisasi dan doktrin ilmiah manajemen, di mana birokrasi dianggap sebagai suatu hal kotor. Pada mulanya birokrasi dianggap sebagai sesuatu yang kotor yang perlu dihindari dan merupakan rancangan kerja dari Frederik Taylor dan telah menjadi pokok penelitian kongres. Perrow (1973) menunjukkan bahwa terdapat keprihatinan sejak dulu mengenai implikasi teori klasik tentang organisasi dan doktrin ilmiah manajemen setelah munculnya birokrasi (suatu organisasi yang otoritas/hierarkis). Namun, sejak Barnard (1973) mempublikasikan *The Functions of Executive*, yaitu fungsi pertama seorang eksekutif adalah mengembangkan dan memelihara suatu sistem komunikasi (suatu atasan disebuah perusahaan). Sejak inilah mulai muncul pemikiran baru tentang birokrasi.

Barnard menyamakan kewenangan dengan komunikasi yang efektif. Penolakan suatu komunikasi sama dengan penolakan kewenangan komunikator. Dengan menerima pesan atau perintah dari orang lain, seseorang memberikan kewenangan kepada perumus pesan. Keputusan untuk tidak menerima kewenangan

dan pesan seorang atasan karena tak menghasilkan keuntungan yang memadai, dapat menghasilkan kerugian seperti penghukuman, kerugian uang, atau pertentangan sosial. Terlepas dari kaitan yang erat antara kewenangan dan komunikasi, Barnard menganggap teknik-teknik komunikasi (tertulis dan lisan) penting untuk mencapai tujuan organisasi. Namun saat ini, teknik-teknik tersebut sebagai sumber masalah organisasi. (Pace&Faules, 2000:58-59).

Berkaitan dengan kewenangan, Barnard menyatakan bahwa kewenangan merupakan suatu fungsi kemauan untuk bekerja sama. Ada empat syarat yang harus dipenuhi sebelum seseorang menerima suatu pesan yang bersifat otoritatif, yang disebutkan oleh Barnard yaitu:

1. Orang tersebut harus memahami pesan yang dimaksud. Jelas karena bila yang dikirim pesan tidak memahami pesan yang dimaksud secara jelas, maka tidak bisa merespon pesannya secara benar (*miscommunication*)
2. Orang tersebut percaya bahwa pesan tersebut tidak bertentangan dengan tujuan organisasi. Orang tersebut percaya bahwa pesan itu bertentangan dengan tujuan organisasi. Karena pesan yang disampaikan disini yaitu sebuah pesan secara otoritatif (mempunyai kewenangan/kekuasaan) jadi jelas bertentangan dengan tujuan organisasi.
3. Orang tersebut percaya, pada saat ia memutuskan untuk bekerja sama, bahwa pesan yang dimaksud sesuai dengan minatnya. Hal ini dikarenakan bila tidak sesuai dengan minatnya maka pesan tersebut akan diabaikan sehingga tujuan tidak tercapai.
4. Orang tersebut memiliki kemampuan fisik dan mental untuk melaksanakan pesan.

Dengan memiliki kemampuan tersebut maka orang tersebut bisa menindak

lanjuti apa yang telah disampaikan. Barnard membagi teori komunikasi kewenangan menjadi dua bagian, yaitu :

1. Penerimaan suatu kewenangan dan penolakan suatu kewenangan, dengan menerima suatu kewenangan berupa pesan maka ia menduduki posisi bawahan.
2. Penolakan suatu kewenangan dengan penolakan suatu kewenangan berupa pesan diartikan bahwa orang tersebut khawatir akan resiko yang akan diterimanya.

Berkaitan dengan kewenangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, khususnya Pasal 59, diberikan mandat oleh Presiden untuk melaksanakan sosialisasi SPIP. Peran sebagai pembina penyelenggaraan SPIP merupakan tugas besar BPKP, karena lingkup pembinaannya mencakup seluruh instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah. Tugas pembinaan yang harus dilakukan meliputi penyusunan pedoman teknis, sosialisasi, diklat, bimbingan dan konsultasi serta peningkatan kompetensi APIP.

Dalam teori ini juga, Barnard mendefinisikan tentang organisasi formal yaitu suatu sistem kegiatan dua orang atau lebih yang dilakukan secara sadar dan terkoordinasikan serta menitikberatkan konsep sistem dan konsep orang. Selain itu Barnard menyatakan bahwa eksistensi suatu organisasi bergantung pada kemampuan manusia untuk berkomunikasi dan kemauan untuk bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan yang sama pula. Maka, dari hal tersebut, ia mengambil kesimpulan bahwa “fungsi utama seorang eksekutif adalah mengembangkan dan memelihara suatu sistem komunikasi.” Kewenangan akan menjadi nyata apabila diterima oleh si penerima pesan tapi ia menunjukkan bahwa pesan tidak dapat dianalisis, dinilai dan diterima atau ditolak dengan sengaja tetapi kebanyakan arahan, perintah dan pesan persuasif termasuk kedalam zona acuh tak acuh (*zone of indifference*).

Barnard juga menyatakan bahwa teknik-teknik komunikasi baik berupa lisan ataupun tulisan sangat penting untuk pencapaian tujuan namun juga dapat menjadi sumber masalah dalam suatu organisasi. Dalam teori ini juga, Barnard mendefinisikan tentang organisasi formal yaitu suatu sistem kegiatan dua orang atau lebih yang dilakukan secara sadar dan terkoordinasikan serta menitikberatkan konsep sistem dan konsep orang. Selain itu, Barnard menyatakan bahwa eksistensi suatu organisasi bergantung pada kemampuan manusia untuk berkomunikasi dan kemauan untuk bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan yang sama pula. Maka, dari hal tersebut, ia mengambil kesimpulan bahwa “fungsi utama seorang eksekutif adalah mengembangkan dan memelihara suatu sistem komunikasi.”

2.7 Konsep Sosialisasi

Istilah kata sosialisasi tentu sudah tidak asing lagi di telinga masyarakat luas. Pemakaian kata ini biasanya sering kita dengar terutama terkait dengan adanya suatu program dari suatu pihak atau lembaga (pemilik program) untuk disampaikan ke pelaksana program yang akan direalisasikan. Sosialisasi adalah pendekatan yang didasarkan atas perbedaan khalayak sasaran. Dengan kata lain, sosialisasi merupakan bentuk upaya menyebarluaskan informasi kepada khalayak atau masyarakat luas. Hal itu dimaksudkan agar khalayak dapat menerima dan memahami isi dari pada informasi tersebut. Pada sisi teknisnya, sosialisasi dapat dilakukan dengan beragam model atau cara agar sosialisasi tersebut berjalan sesuai harapan dan seefektif mungkin.

Secara umum, terdapat dua jenis tipe sosialisasi, yaitu :

- a. *Formal* : Sosialisasi tipe ini terjadi melalui lembaga-lembaga yang berwenang menurut ketentuan yang berlaku dalam negara, seperti pendidikan di sekolah dan pendidikan militer.

- b. *Informal* : Sosialisasi tipe ini terdapat di masyarakat atau dalam pergaulan yang bersifat kekeluargaan, seperti antara teman, sahabat, sesama anggota klub, dan kelompok-kelompok sosial yang ada di dalam masyarakat.

Meskipun proses sosialisasi dipisahkan secara formal dan informal, namun hasilnya sangat sulit untuk dipisah-pisahkan karena individu biasanya mendapat sosialisasi formal dan informal sekaligus.

2.8 Komunikasi Persuasi Sebagai Titik Tolak Sosialisasi

Bettinghouse (1987:3) mendefinisikan komunikasi persuasi sebagai proses transaksional yang kompleks dan berkesinambungan, dimana seseorang berusaha mengkonstruksi realitas melalui pertukaran makna simbolis yang ada dan pada akhirnya menciptakan perubahan kepercayaan sikap atau perilaku dari individu secara sukarela. Seltel, seorang pakar komunikasi, (2001:57) juga berpendapat bahwa terdapat beberapa hal yang terbukti dapat merubah kepercayaan, sikap dan perilaku orang lain secara sukarela (*voluntary*), berupa fakta, daya tarik dan personalisasi.

Ada empat prinsip persuasi yang menjadi tolak ukur suatu keberhasilan dalam mengukuhkan atau mengubah sikap, perilaku ataupun kepercayaan seseorang dalam kegiatan persuasi, antara lain :

1. Prinsip Pemaparan Selektif

Prinsip ini mengikuti “hukum pemaparan selektif” yang menyatakan bahwa khalayak akan secara aktif mencari informasi yang mendukung opini, kepercayaan, nilai, keputusan dan perilaku mereka dan sebaliknya. Maka komunikator harus menyadari bahwa pemaparan selektif akan terjadi jika ingin meyakinkan khalayak yang menganut sikap yang berbeda.

2. Prinsip Partisipasi Khalayak

Pada prinsip ini, persuasi akan berhasil jika khalayak berpartisipasi secara aktif dalam suatu kegiatan komunikasi.

3. Prinsip Inokulasi

Komunikator haruslah bersiap untuk maju sedikit demi sedikit dan tidak mencoba membalikkan secara total keyakinan khalayak maupun kepercayaan yang telah terinokulasi jika berkomunikasi dengan “khalayak yang terinokulasi” yaitu khalayak yang telah mengetahui posisi komunikator dan telah menyiapkan senjata berupa argumen-argumen yang menentang.

4. Prinsip Besaran Perubahan

Tugas komunikator akan semakin sulit jika perubahan yang ingin dihasilkan berupa perubahan yang sangat penting dan besar maknanya. Untuk itu, hal yang paling efektif adalah dengan mengarahkan ke perubahan yang lebih kecil terlebih dahulu dan dilakukan pada periode yang cukup lama. (Devito, 1997 : 447-449)

Berkaitan dengan komunikasi persuasi, Jowett dan O'Donnell (1987:25) membedakan pesan persuasi berdasarkan tanggapan yang diinginkan, menjadi tiga jenis, yaitu :

1. *Tanggapan atas bentukan* : Dalam pesan persuasi jenis ini, proses yang terjadi sama dengan proses belajar, dimana komunikator berperan sebagai guru dan khalayak berperan sebagai murid. Komunikator mengajarkan serta membentuk khalayak agar tanggapan yang diinginkan dapat tercipta, dengan cara pemberian imbalan (*reward*) kepada khalayak yang telah bersedia mengikuti keinginan dari komunikator tersebut. Dengan adanya pemberian imbalan ini, dapat mendorong khalayak untuk menuruti anjuran komunikator sehingga tanggapan positif dari khalayak seperti yang diinginkan komunikator akan terwujud.

2. *Tanggapan atas penguatan*: Komunikator berperan mengingatkan tentang sikap positif melalui penyajian informasi serta pendemonstrasian secara berkesinambungan sehingga terbentuk sikap positif yang semakin kuat. Jenis pesan persuasi ini dapat dilakukan ketika khalayak telah memiliki sikap yang positif terhadap suatu isu dan saat ini, kebanyakan pesan persuasi ini yang terjadi dalam masyarakat.
3. *Tanggapan atas perubahan* : Merubah sikap atau perilaku yang sudah lama terbentuk bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan sehingga jenis persuasi ini merupakan yang palingsulit untuk dilakukan. Pada persuasi ini, tujuan yang diinginkan adalah perubahan yang berupa perubahan sikap dari sikap netral menjadi sikap positif atau negatif, perubahan perilaku atau mendorong terjadinya pengadopsian kebiasaan baru.

Melalui komunikasi persuasi maka komunikator atau orang yang menyampaikan pesan mengharapkan khalayak yang ditujunya melakukan perbuatan sesuai dengan keinginannya atau mengikuti peraturan yang telah disampaikan oleh komunikator tersebut. Berkaitan dengan persuasi, terdapat tiga elemen dasar yang berkaitan dengan persuasi, yaitu *knowledge*, *attitude*, dan *behavior*. Ketiga hal tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Ketika keterlibatan personal rendah, maka pengetahuan yang dimiliki oleh individu tersebut akan mempengaruhi perubahan kebiasaan.
- 2) Ketika keterlibatan personal tinggi, dapat diikuti perubahan perilaku.
- 3) Ketika keterlibatan personal tinggi, maka akan berperilaku dalam kondisi yang rasional. Berperilaku dengan perilaku yang konsisten sesuai attitude dan pengetahuannya. (Ray dalam Seitel, 1995:55)

Suatu hal yang utama dan alamiah dalam komunikasi yang tendensius adalah seseorang akan melihat komunikasi dari sudut pandangnya. Jika sebagai sumber/komunikator dan berupaya mempersuasi seseorang untuk melakukan sesuatu, umumnya tidak berfikir tentang apa yang dipikirkan orang lain ataupun kesiapan orang lain untuk menyatakan sesuatu kepada si pembicara. Dalam kondisi ini persuasi merupakan upaya untuk mengubah perilaku dan sikap orang lain dengan menggunakan kata-kata dan tulisan, menanamkan opini baru atau usaha-usaha yang disadari untuk mengubah sikap. Kepercayaan, atau perilaku komunikasi melalui pengiriman pesan.

William McGuire (1968) mengatakan bahwa ada enam tahap pemrosesan informasi agar persuasi itu terjadi: (1) harus ada imbauan persuasif, (2) orang harus memperhatikannya, (3) harus memahaminya isinya, (4) menerimanya, (5) tetap pada opini yang baru dianutnya serta (6) bertindak lebih lanjut berdasarkan pandangan itu. Keenam langkah persuasi McGuire dapat dipandang sebagai tahap-tahap yang diidentifikasi di dalam proses *persuader* dan yang dipersuasi menyusun makna atau citra bersama tentang pesan persuasif.

Efektifitas komunikasi melalui proses yang persuasif juga bergantung pada upaya pengemasan isi pesan yang digunakan atau disampaikan untuk memberikan keadaan yang menguntungkan (Hovland, Janis, Kelley, 1953: 99). Lebih jauh ide gagasan pesan persuasi yang dikomunikasikan hendaknya diakomodasikan seperti dinyatakan oleh Graves and Bowman bahwa gagasan yang hendak diajukan dalam proses persuasi harus disesuaikan dengan sikap yang dimiliki oleh komunikator, sikap yang terbentuk karena pengalaman dan pendidikan, besar sekali pengaruhnya dalam menentukan perhatian serta tanggapan terhadap persuasi.

2.9 Konsep Difusi dan Inovasi

Pada awalnya, bahkan dalam beberapa perkembangan berikutnya, teori Difusi Inovasi senantiasa dikaitkan dengan proses pembangunan masyarakat. Inovasi merupakan awal untuk terjadinya perubahan sosial, dan perubahan sosial pada dasarnya merupakan inti dari pembangunan masyarakat. Rogers dan

Shoemaker (1971) menjelaskan bahwa proses difusi merupakan bagian dari proses perubahan sosial. Perubahan sosial adalah proses dimana perubahan terjadi dalam struktur dan fungsi sistem sosial. Perubahan sosial terjadi dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu: (1) Penemuan (invention), (2) difusi (diffusion), dan (3) konsekuensi (consequences). Penemuan adalah proses dimana ide/gagasan baru diciptakan atau dikembangkan. Difusi adalah proses dimana ide/gagasan baru dikomunikasikan kepada anggota sistem sosial, sedangkan konsekuensi adalah suatu perubahan dalam sistem sosial sebagai hasil dari adopsi atau penolakan inovasi.

Dalam penelitian ini, penulis menjadikan Teori Difusi Inovasi dari Rogers sebagai landasan pemikiran dalam kajian penelitian analisis strategi komunikasi sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Tujuan dalam banyak penelitian tentang difusi inovasi adalah bagaimana memengaruhi orang untuk menerima ide atau gagasan baru.

Proses difusi dan proses keputusan inovasi adalah dua konsep yang sangat erat hubungannya dengan penerimaan suatu produk baru oleh konsumen atau masyarakat. Menurut Schiffman dan Kanuk (1995:525), proses difusi adalah proses makro yang memfokuskan pada penyebaran sebuah inovasi (bisa berupa produk, jasa/layanan, atau gagasan/ide baru) dari sumber/pusatnya kepada publik yang mengkonsumsinya. Sedangkan proses keputusan inovasi adalah proses mikro yang mempelajari/mengkaji tentang tahapan-tahapan yang dilalui oleh individu ketika membuat/mengambil keputusan untuk menerima atau menolak suatu produk.

Sesuai dengan pemikiran Rogers, dalam proses difusi inovasi terdapat 4 (empat) elemen pokok, yaitu:

- a. Inovasi; gagasan, tindakan, atau barang yang dianggap baru oleh seseorang. Dalam hal ini, kebaruan inovasi diukur secara subjektif menurut pandangan individu yang menerimanya. Jika suatu ide dianggap baru oleh seseorang maka ia adalah inovasi untuk orang itu. Konsep 'baru' dalam ide yang inovatif tidak harus baru sama sekali.
- b. Saluran komunikasi; 'alat' untuk menyampaikan pesan-pesan inovasi dari sumber kepada penerima. Dalam memilih saluran komunikasi, sumber paling tidak perlu memperhatikan (a) tujuan diadakannya komunikasi dan (b) karakteristik penerima. Jika komunikasi dimaksudkan untuk memperkenalkan suatu inovasi kepada khalayak yang banyak dan tersebar luas, maka saluran komunikasi yang lebih tepat, cepat dan efisien, adalah media massa. Tetapi jika komunikasi dimaksudkan untuk mengubah sikap atau perilaku penerima secara personal, maka saluran komunikasi yang paling tepat adalah saluran interpersonal.
- c. Jangka waktu; proses keputusan inovasi, dari mulai seseorang mengetahui sampai memutuskan untuk menerima atau menolaknya, dan penguatan terhadap keputusan itu sangat berkaitan dengan dimensi waktu. Paling tidak dimensi waktu terlihat dalam (a) proses pengambilan keputusan inovasi, (b) keinovatifan seseorang: relatif lebih awal atau lebih lambat dalam menerima inovasi, dan (c) kecepatan pengadopsian inovasi dalam sistem sosial.
- d. Sistem sosial; kumpulan unit yang berbeda secara fungsional dan terikat dalam kerjasama untuk memecahkan masalah dalam rangka mencapai tujuan bersama.

2.9.1 Proses Difusi

Berhasilnya suatu inovasi diadopsi oleh masyarakat tergantung pada proses penyebaran informasi yang berkaitan dengan inovasi tersebut. Proses ini disebut dengan difusi sebagaimana didefinisikan oleh Rogers (1995:5), yang mendefinisikan difusi sebagai suatu proses dimana suatu inovasi dikomunikasikan melalui saluran tertentu selama jangka waktu tertentu terhadap anggota suatu sistem sosial.

Difusi dapat dikatakan juga sebagai suatu tipe komunikasi khusus dimana pesannya adalah ide baru. Disamping itu, difusi juga dapat dianggap sebagai suatu jenis perubahan sosial yaitu suatu proses perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi sistem sosial. Jelas disini bahwa istilah difusi tidak terlepas dari kata inovasi. Karena tujuan utama proses difusi adalah diadopsinya suatu inovasi oleh anggota sistem sosial tertentu. Anggota sistem sosial dapat berupa individu, kelompok informal, organisasi dan atau sub sistem.

Sebagaimana didefinisikan oleh Rogers (1983:5), difusi adalah *“as the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system.”*

Sesuai dengan pemikiran Rogers, dalam proses difusi inovasi terdapat 4 (empat) elemen pokok, yaitu:

- a. Inovasi; gagasan, tindakan, atau barang yang dianggap baru oleh seseorang. Dalam hal ini, 'kebaruan' inovasi diukur secara subjektif menurut pandangan individu yang menerimanya. Jika suatu ide dianggap baru oleh seseorang maka ia adalah inovasi untuk orang itu. Konsep 'baru' dalam ide yang inovatif tidak harus baru sama sekali.
- b. Saluran komunikasi; 'alat' untuk menyampaikan pesan-pesan inovasi dari sumber kepada penerima. Dalam memilih saluran komunikasi, komunikasi paling tidak perlu memperhatikan (a) tujuan diadakannya komunikasi dan (b)

karakteristik penerima. Jika komunikasi dimaksudkan untuk memperkenalkan suatu inovasi kepada khalayak yang banyak dan tersebar luas, maka saluran komunikasi yang lebih tepat, cepat dan efisien, adalah media massa. Tetapi jika komunikasi dimaksudkan untuk mengubah sikap atau perilaku penerima secara personal, maka saluran komunikasi yang paling tepat adalah saluran interpersonal.

- c. Jangka waktu; proses keputusan inovasi, dari mulai seseorang mengetahui sampai memutuskan untuk menerima atau menolaknya, dan pengukuhan terhadap keputusan itu sangat berkaitan dengan dimensi waktu. Paling tidak dimensi waktu terlihat dalam (a) proses pengambilan keputusan inovasi, (b) keinovatifan seseorang: relatif lebih awal atau lebih lambat dalam menerima inovasi, dan (c) kecepatan pengadopsian inovasi dalam sistem sosial.
- d. Sistem sosial; kumpulan unit yang berbeda secara fungsional dan terikat dalam kerjasama untuk memecahkan masalah dalam rangka mencapai tujuan bersama. Anggota sistem sosial dapat berupa individu, kelompok informal, organisasi, atau sub sistem. Difusi juga bisa disebut sebagai suatu jenis komunikasi khusus yang pesannya adalah gagasan baru.

Adapun tahapan peristiwa yang menciptakan proses difusi dapat digambarkan sebagai berikut:

a. Mempelajari Inovasi

Tahapan ini merupakan tahap awal ketika masyarakat mulai melihat, dan mengamati inovasi baru dari berbagai sumber, khususnya media massa. Pengadopsi awal biasanya merupakan orang-orang yang rajin membaca koran dan menonton televisi, sehingga mereka bisa menangkap inovasi baru yang ada. Jika sebuah inovasi dianggap sulit dimengerti dan sulit diaplikasikan, maka hal itu tidak akan diadopsi dengan cepat oleh mereka, lain halnya jika yang dianggapnya baru

merupakan hal mudah, maka mereka akan lebih cepat mengadopsinya. Beberapa jenis inovasi bahkan harus disosialisasikan melalui komunikasi interpersonal dan kedekatan secara fisik.

b. Pengadopsian

Dalam tahap ini masyarakat mulai menggunakan inovasi yang mereka pelajari. Diadopsi atau tidaknya sebuah inovasi oleh masyarakat ditentukan juga oleh beberapa faktor. Riset membuktikan bahwa semakin besar keuntungan yang didapat, semakin tinggi dorongan untuk mengadopsi perilaku tertentu. Adopsi inovasi juga dipengaruhi oleh keyakinan terhadap kemampuan seseorang. Sebelum seseorang memutuskan untuk mencoba hal baru, orang tersebut biasanya bertanya pada diri mereka sendiri apakah mereka mampu melakukannya. Jika seseorang merasa mereka bisa melakukannya, maka mereka akan cenderung mengadopsi inovasi tersebut. Selain itu, dorongan status juga menjadi faktor motivasi yang kuat dalam mengadopsi inovasi. Beberapa orang ingin selalu menjadi pusat perhatian dalam mengadopsi inovasi baru untuk menunjukkan status sosialnya di hadapan orang lain. Adopsi inovasi juga dipengaruhi oleh nilai yang dimiliki individu tersebut serta persepsi dirinya. Jika sebuah inovasi dianggapnya menyimpang atau tidak sesuai dengan nilai yang ia anut, maka ia tidak akan mengadopsinya. Semakin besar pengorbanan yang dikeluarkan untuk mengadopsi sebuah inovasi, semakin kecil tingkat adopsinya.

c. Pengembangan Jaringan Sosial

Seseorang yang telah mengadopsi sebuah inovasi akan menyebarkan inovasi tersebut kepada jaringan sosial di sekitarnya, sehingga sebuah inovasi bisa secara luas diadopsi oleh masyarakat. Difusi sebuah inovasi tidak lepas dari proses penyampaian dari satu individu ke individu lain melalui hubungan sosial yang mereka miliki. Riset menunjukkan bahwa sebuah kelompok yang solid dan dekat

satu sama lain mengadopsi inovasi melalui kelompoknya. Dalam proses adopsi inovasi, komunikasi melalui saluran media massa lebih cepat menyadarkan masyarakat mengenai penyebaran inovasi baru dibanding saluran komunikasi interpersonal. Komunikasi interpersonal memengaruhi manusia untuk mengadopsi inovasi yang sebelumnya telah diperkenalkan oleh media massa.

2.9.2 Proses Difusi Melalui Propaganda

Proses difusi inovasi yang ditinjau dari peran pelaku kebijakan atau pemerintah yang menyusun kebijakan di Indonesia sering menggunakan tehnik propaganda. Menurut Jacques Ellul propaganda adalah rangkaian pesan yang bertujuan untuk mempengaruhi pendapat dan perilaku masyarakat dan sejumlah orang yang banyak. Propaganda tidak menyampaikan informasi secara obyektif, tetapi memberikan informasi yang dirancang untuk mempengaruhi pihak yang mendengar atau melihatnya. Propaganda kadang menyampaikan pesan yang benar, namun seringkali menyesatkan dimana umumnya isi propaganda lebih menyampaikan fakta-fakta yang pilihan yang dapat menghasilkan pengaruh tertentu, atau lebih menghasilkan reaksi emosional daripada reaksi rasional. Tujuannya adalah untuk merubah pikiran kognitif narasi subjek dalam kelompok sasaran yang lebih lanjut untuk kepentingan agenda politik.

Propaganda adalah sebuah upaya disengaja dan sistematis untuk membentuk persepsi, memanipulasi alam pikiran atau kognisi, dan berpengaruh langsung pada perilaku untuk pencapaian suatu respon yang sama dengan niat yang dikehendaki dari pelaku propaganda. Sebagai komunikasi satu ke banyak orang (*one-to-many*), propaganda memisahkan komunikator dari komunikannya.

Namun menurut Ellul, komunikator dalam propaganda sebenarnya merupakan wakil dari organisasi yang berusaha melakukan pengontrolan terhadap masyarakat komunikannya. Sehingga dapat disimpulkan, komunikator dalam propaganda

adalah seorang yang ahli dalam teknik penguasaan/kontrol sosial. Dengan berbagai macam teknis, setiap penguasa negara atau yang bercita-cita menjadi penguasa negara harus mempergunakan propaganda sebagai suatu mekanisme alat kontrol sosial.

Aktivitas penyebaran informasi dikatakan pesan propaganda jika menggunakan metode atau teknik propaganda pula. Sehingga untuk mengidentifikasi apakah sebuah pesan merupakan propaganda atau bentuk lain persuasi bisa diketahui dari metode penyampaian pesan yang digunakan. Secara umum ada 3 metode yang dilakukan dalam propaganda yaitu:

- a. Metode Koersif, sebuah komunikasi dengan cara menimbulkan rasa ketakutan bagi komunikan agar secara tidak sadar bertindak sesuai keinginan komunikator.
- b. Metode Persuasif, sebuah komunikasi dengan cara menimbulkan rasa kemauan secara sukarela bagi komunikan agar secara tidak sadar dengan seketika dapat bertindak sesuai dengan keinginan komunikator.
- c. Metode Pervasif, sebuah komunikasi dengan cara menyebar luaskan pesan serta dilakukan secara terus menerus/berulang-ulang kepada komunikan sehingga melakukan imitasi atau menjadi bagian dari yang diinginkan oleh komunikator.

Pada dasarnya banyak pilihan saluran komunikasi atau media yang bisa dipakai perusahaan atau organisasi dalam menyampaikan pesan. Dalam kajian komunikasi massa, ada empat saluran komunikasi, yaitu media antarpribadi, media kelompok, media massa, dan media publik. Sebagai saluran komunikasi, media massa memiliki karakteristik tersendiri dibandingkan media lainnya.

McQuail (2000) memaparkan lima karakteristik media massa. Pertama, bersifat melembaga, pihak yang mengelola media melibatkan banyak individu mulai dari pengumpulan, pengelolaan sampai pada penyajian informasi. Kedua, bersifat satu arah. Ketiga, jangkauan yang luas, artinya media massa memiliki kemampuan untuk menghadapi jangkauan yang lebih luas dan kecepatan dari segi waktu. Juga, bergerak secara luas dan simultan dimana dalam waktu bersamaan informasi yang disebarkan dapat diterima oleh banyak individu. Keempat, pesan yang disampaikan dapat diserap oleh siapa saja tanpa membedakan faktor demografi seperti jenis kelamin, usia, suku bangsa, dan bahkan tingkat pendidikan. Kelima, dalam penyampaian pesan media massa memakai peralatan teknis dan mekanis.

Salah satu aplikasi komunikasi massa terpenting adalah berkaitan dengan proses adopsi inovasi. Hal ini relevan untuk masyarakat yang sedang berkembang maupun masyarakat maju, Karen terdapat kebutuhan terus menerus dalam perubahan social dan teknologi untuk mengganti cara-cara lama dengan teknik-teknik baru. Teori ini berkaitan dengan komunikasi massa karena dalam berbagai situasi di mana efektivitas potensi perubahan yang berawal dari penelitian ilmiah dan kebijakan publik, harus diterapkan oleh masyarakat yang pada dasarnya berada di luar jangkauan langsung pusat-pusat inovasi atau kebijakan publik.

2.9.3 Proses Inovasi

Suatu inovasi biasanya terdiri dari dua komponen, yaitu komponen ide dan komponen objek (aspek material atau produk fisik dari ide). Penerimaan terhadap suatu inovasi yang memiliki dua komponen tersebut, memerlukan adopsi yang berupa tindakan, tetapi untuk inovasi yang hanya mempunyai komponen ide saja, penerimaannya pada hakekatnya perlu merupakan suatu putusan simbolik. Penerimaan terhadap suatu inovasi oleh suatu masyarakat tidaklah terjadi secara serempak tetapi berbeda-beda sesuai dengan pengetahuannya dan kesiapan menerima hal-hal tersebut.

Sementara itu tahapan dari proses pengambilan keputusan inovasi mencakup:

1. Tahap munculnya pengetahuan (*Knowledge*) ketika seorang individu (atau unit pengambil keputusan lainnya) diarahkan untuk memahami eksistensi dan keuntungan/manfaat dan bagaimana suatu inovasi berfungsi.
2. Tahap Persuasi (*Persuasion*) ketika seorang individu (atau unit pengambil keputusan lainnya) membentuk sikap baik atau tidak baik.
3. Tahap Keputusan (*Decisions*) muncul ketika seorang individu atau unit pengambil keputusan lainnya terlibat dalam aktivitas yang mengarah pada pemilihan adopsi atau penolakan sebuah inovasi.
4. Tahapan Implementasi (*Implementation*), ketika seorang individu atau unit pengambil keputusan lainnya menetapkan penggunaan suatu inovasi.
5. Tahapan Konfirmasi (*Confirmation*), ketika seorang individu atau unit pengambil keputusan lainnya mencari penguatan terhadap keputusan penerimaan atau penolakan inovasi yang sudah dibuat sebelumnya.

Sesuatu disebut baru, apabila menyangkut hal-hal sebagai berikut:

1. Produk baru dengan penciptaan pasar yang baru (*new to the world products*),
2. Produk baru dengan pertama kali memasuki pasar yang sudah ada untuk produk sejenis (*new product line*),
3. Produk baru hasil modifikasi produk lama (*addition to existing product lines*),
4. Produk baru untuk menggantikan produk yang ada untuk meningkatkan kinerja dan nilai (*improving in/revisions to existing products*)

Berkaitan dengan proses difusi inovasi tersebut *National Center for the Dissemination of Disability Research (NCDDR)*, 1996, menyebutkan ada 4 (empat) dimensi pemanfaatan pengetahuan (*knowledge utilization*), yaitu :

1. Dimensi Sumber (*source*) *diseminasi*, yaitu insitusi, organisasi, atau individu yang bertanggung jawab dalam menciptakan pengetahuan dan produk baru.
2. Dimensi Isi (*content*) yang didiseminasikan, yaitu pengetahuan dan produk baru dimaksud yang juga termasuk bahan dan informasi pendukung lainnya.
3. Dimensi Media (*medium*) *Diseminasi*, yaitu cara-cara bagaimana pengetahuan atau produk tersebut dikemas dan disalurkan.
4. Dimensi Pengguna (*user*), yaitu pengguna dari pengetahuan dan produk dimaksud. Dalam hal ini adalah orang lain atau adopsi lain yang belum memiliki pengetahuan dan pengalaman dalam menggunakan inovasi

Anggota sistem sosial dapat dibagi ke dalam kelompok-kelompok *adopter* (penerima inovasi) sesuai dengan tingkat keinovatifannya (kecepatan dalam menerima inovasi). Salah satu pengelompokan yang bisa dijadikan rujukan adalah pengelompokan berdasarkan kurva adopsi, yang telah diuji oleh Rogers. Gambaran tentang pengelompokan adopter dapat dilihat sebagai berikut Rogers (1983: 247):

- a. ***True Innovator***, yakni orang-orang yang pada dasarnya menyenangi hal-hal yang baru dan sering melakukan percobaan. Memiliki karakteristik berani mengambil risiko, *mobile*, cerdas, dan memiliki kemampuan ekonomi tinggi
- b. ***Early adopter***, yakni orang-orang yang berpengaruh di sekelilingnya dan lebih maju apabila dibandingkan dengan orang di sekitarnya. Ciri khasnya: para teladan (pemuka pendapat), orang yang dihormati, akses di dalam tinggi.

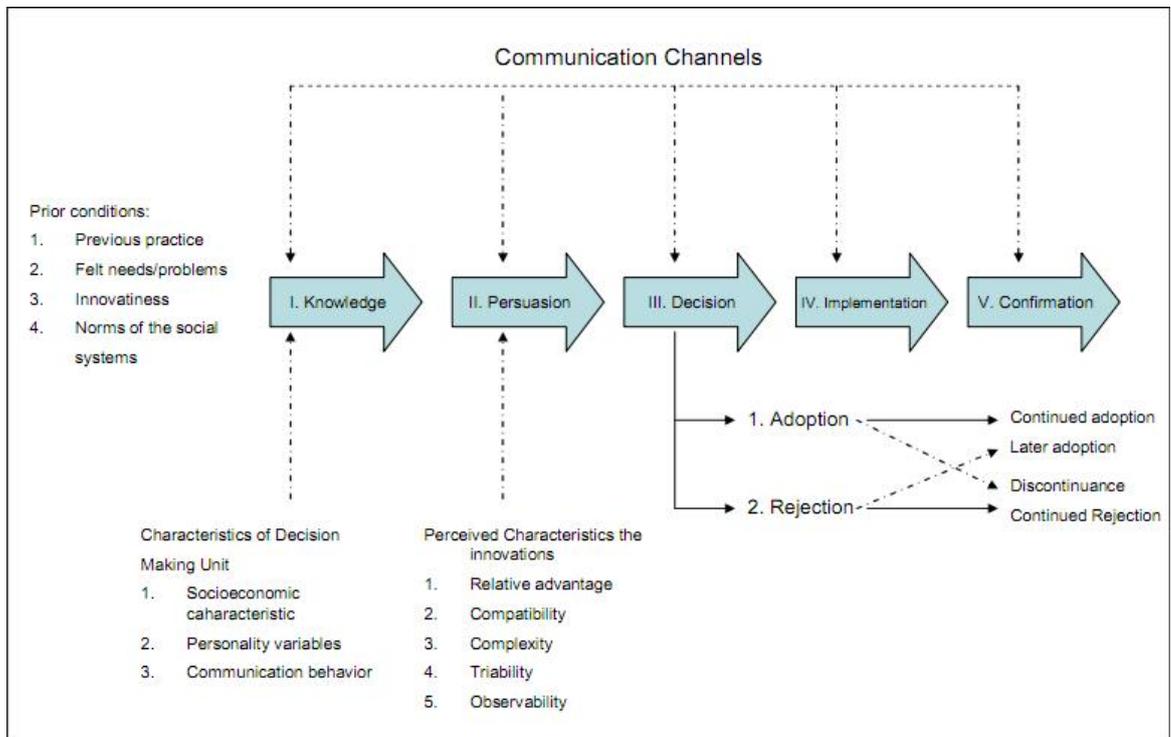
- c. *Early majority*, yaitu orang-orang yang menerima inovasi selangkah lebih maju daripada orang lain. Ditandai dengan sifat penuh pertimbangan dan interaksi internal tinggi.
- d. *Late majority*, orang-orang yang baru bersedia menerima inovasi apabila menurut penilaiannya, orang di sekitarnya telah menerimanya. Kental dengan sikap skeptis, menerima karena pertimbangan ekonomi atau tekanan sosial, terlalu hati-hati.
- e. *Laggards*, yaitu lapisan paling akhir yang menerima inovasi. Bersifat tradisional, terisolasi, wawasan terbatas, bukan *opinion leaders*, dan sumberdaya terbatas.

Dari sisi partisipan komunikasi, Rogers mengungkapkan bahwa derajat kesamaan atribut (seperti kepercayaan, pendidikan, status sosial, dan lain-lain) antara individu yang berinteraksi (partisipan) berpengaruh terhadap proses difusi. Semakin besar derajat kesamaan atribut partisipan komunikasi (*homophily*), semakin efektif komunikasi terjadi. Begitu pula sebaliknya. Semakin besar derajat perbedaan atribut partisipan (*heterophily*), semakin tidak efektif komunikasi terjadi. Oleh karenanya, dalam proses difusi inovasi, penting sekali untuk memahami betul karakteristik adopter potensialnya untuk memperkecil "*heterophily*".

Everett M. Rogers dan Floyd G. Shoemaker (1973) merumuskan teori ini dengan membuat suatu tahapan sebagai berikut, yaitu:

1. **Pengetahuan**, kesadaran individu akan adanya inovasi dan adanya pemahaman tertentu tentang bagaimana inovasi tersebut berfungsi.
2. **Persuasi**, individu memiliki/membentuk sikap yang menyetujui atau tidak menyetujui inovasi tersebut.
3. **Keputusan**, individu terlibat dalam aktivitas yang membawa pada suatu pilihan atau mengadopsi atau menolak inovasi.
4. **Implementasi**, proses ini terjadi saat individu mulai menggunakan inovasi.

5. **Konfirmasi**, individu akan mencari pendapat yang menguatkan keputusan yang telah diambilnya, namun dia dapat berubah dari keputusan sebelumnya jika pesan-pesan mengenai inovasi yang diterimanya berlawanan satu dengan yang lainnya.



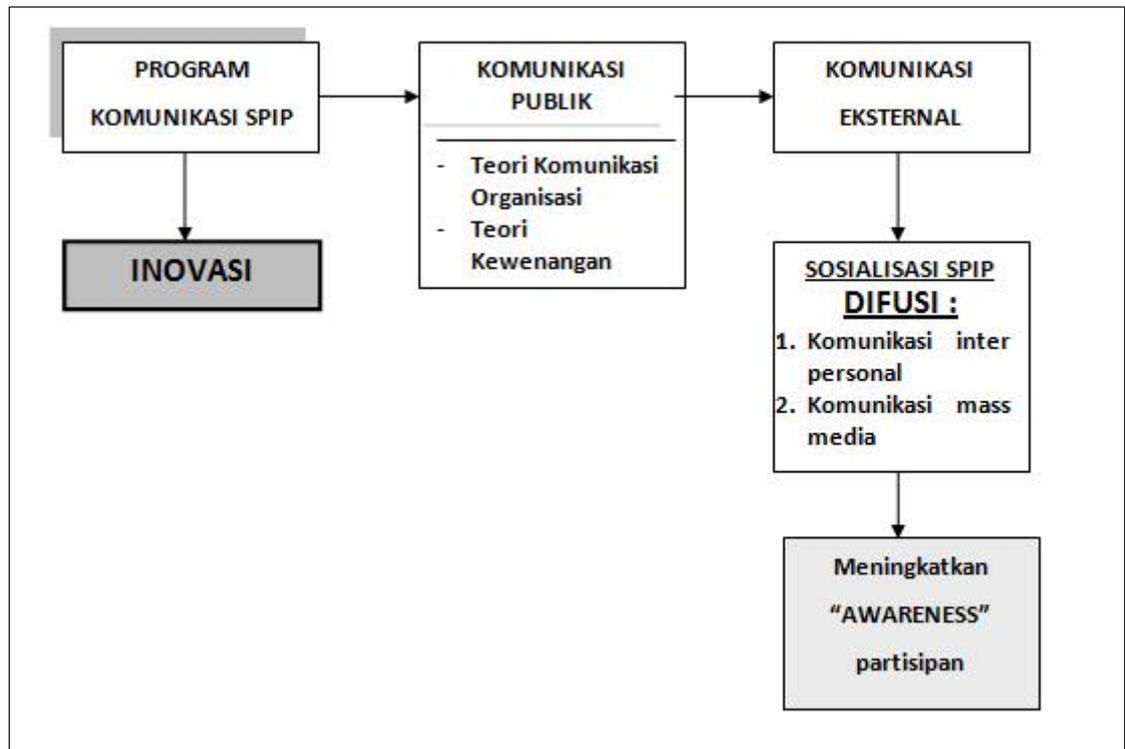
Gambar 2.2. Tahapan penerimaan adopsi inovasi dari Rogers

Proses pembentukan sikap dan perilaku akan terjadi setelah individu mempelajari stimulan yang diberikan kepadanya, dalam hal ini stimulan berupa sajian informasi atau pesan dalam bentuk teks, data, gambar, maupun suara yang disampaikan melalui berbagai media massa. Sajian informasi bisa dalam berbagai bentuk pesan yang mampu memberikan rangsangan terhadap individu atau masyarakat penerima pesan. Efek dari sebuah pesan ini yang disampaikan melalui media massa dapat diklasifikasikan sesuai dengan tingkatannya sebagai berikut:

- a. Efek kognitif yaitu semua proses yang terjadi di fikiran kita yaitu, melihat, mengamati, mengingat, mempersepsikan sesuatu, membayangkan sesuatu, berfikir, menduga, menilai, mempertimbangkan dan memperkirakan. Media mempunyai pengaruh yang sangat kuat dalam pembentukan kognisi seseorang. Media memberikan informasi dan pengetahuan yang pada akhirnya dapat membentuk persepsi. Wilbur Schramm (1997:13) mendefinisikan informasi sebagai segala sesuatu “yang mengurangi ketidakpastian atau mengurangi jumlah kemungkinan alternatif dalam situasi.” Informasi akan menstruktur atau mengorganisasi realitas, sehingga realitas tampak sebagai gambaran yang mempunyai makna.
- b. Efek afektif, efek ini kadarnya lebih tinggi daripada efek kognitif. Tujuan dari komunikasi massa bukan hanya sekedar memberitahu kepada khalayak agar menjadi tahu tentang sesuatu, tetapi lebih dari itu, setelah mengetahui informasi yang diterimanya, khalayak diharapkan dapat merasakannya.
- c. Efek behavioural merupakan akibat yang timbul pada diri khalayak dalam bentuk perilaku, tindakan atau kegiatan.

2.10 Model Kerangka Pemikiran

Peneliti menggambarkan proses kegiatan penelitian secara lebih sistematis dengan uraian sebagai berikut:



Gambar 2.3 : Kerangka Pemikiran

BAB 3

METODE PENELITIAN

1.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian Strategi Komunikasi Sosialisasi SPIP (Studi Kasus pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) ini bersifat kualitatif. Menurut Strauss dan Corbin (1997) seperti yang dikutip oleh Basrowi dan Sukidin (2002:1), bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur statistik atau cara kuantifikasi lainnya. Penelitian kualitatif ini dapat digunakan untuk penelitian kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, fungsional organisasi, peristiwa tertentu, pergerakan-pergerakan sosial, dan hubungan kekerabatan dalam kekeluargaan. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang mampu menghasilkan suatu uraian mendalam tentang ucapan, tulisan, tingkah laku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, organisasi tertentu dalam konteks setting tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, *komprehensif* dan *holistic*. (Bogdan dan Taylor, 1992:22).

Metode kualitatif digunakan karena beberapa pertimbangan

1. menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apa bila berhadapan dengan kenyataan ganda;
2. menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dengan responden;
3. lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Pada penelitian secara kualitatif maka analisis data dilakukan secara induktif, yaitu pencarian data bukan dimaksud untuk membuktikan hipotesis yang

telah dirumuskan sebelumnya. Penelitian ini juga nantinya akan dijabarkan secara deskriptif yaitu data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata dan gambar, bukan angka. Maka laporan hasil penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut (Lexy. J. Moleong, 1999 :5-6).

Menurut Bogdan dan Taylor (Moleong, 2002:3), pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati. Sedangkan menurut Singarimbun (1989:4), penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk menggambarkan fenomena sosial tertentu secara cermat.

Untuk mencapai suatu tujuan penelitian, maka Neuman (1997:329) mengemukakan alasan pemilihan pendekatan kualitatif yaitu dalam penelitian kualitatif, penggunaan data berupa pernyataan sebagai akses untuk mendalami sub-kultur atau pemikiran, relativitas pandangan pelaku dan hubungan antara deskripsi sosiologis dengan konsepsi pelaku atas tindakannya. Maka peneliti menggunakan pendekatan kualitatif karena dianggap pendekatan yang paling sesuai untuk penelitian ini berdasarkan tujuan dari penelitian.

1.1 Unit Analisis dan Responden

1.1.1 Unit Analisis

Dalam penelitian ini, yang menjadi unit analisisnya adalah kegiatan Sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP yang meliputi Komunikasi Organisasi, Komunikasi Eksternal, dan Komunikasi Persuasi yang ditujukan kepada khalayak eksternal untuk kemudian diteliti secara seksama.

1.1.2 Responden

Responden dalam penelitian ini adalah individu dan data sekunder . Individu yang menjadi sasaran penelitian adalah pegawai Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang terlibat dalam Sosialisasi PP 60 yang bertindak sebagai komunikator. Selain itu, individu yang terkena difusi, dalam hal ini

disebut sebagai komunikan yaitu pejabat Kementerian/Lembaga yang menjadi sasaran sosialisasi juga dijadikan sebagai responden. Dalam unit respon ini, dokumen yang menjadi rujukan penelitian seperti Realisasi Kegiatan Sosialisasi serta dokumen mengenai Sosialisasi PP 60/2008 tentang SPIP.

1.2 Sumber Data

Untuk pembagian berdasarkan sumber (Supranto, 2003: 20), data dapat dibagi menjadi:

1. Data internal, yaitu data dari dalam suatu organisasi tertentu yang menggambarkan keadaan organisasi tersebut.
2. Data eksternal, yaitu data dari luar organisasi yang menggambarkan faktor-faktor yang mungkin mempengaruhi hasil kerja suatu organisasi.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan data internal maupun data eksternal. Adapun data internal didapatkan melalui *interview* dengan pegawai BPKP dan dokumen terkait kegiatan sosialisasi. Sedangkan data eksternal diperoleh dari *interview* pejabat Kementerian/Lembaga yang menjadi sasaran sosialisasi, dokumen Kementerian/Lembaga terkait, dan data eksternal lainnya yang diperoleh dari artikel atau jurnal yang relevan dengan penelitian ini.

1.3 Deskripsi Narasumber

Dalam melakukan penelitian tentang strategi komunikasi sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah ini, peneliti mengambil narasumber sebanyak 7 (tujuh) orang sebagai sumber pengambilan informasi.

1. **Dr. Bonardo Hutauruk, Ak., MM**, sehari-hari beliau adalah Direktur Pengawasan Lembaga Pemerintah Bidang Polsoskam Lainnya pada Deputi Polsoskam BPKP, untuk seterusnya dinamakan Narasumber 1.
2. **Dr. Yusrial Bachtiar, Ak**, kini beliau dipekerjakan sebagai Kepala Biro Keuangan pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, sebelumnya menjabat

sebagai Kasubdit di Deputi Polsoskam BPKP. Selanjutnya disebut sebagai Narasumber 2.

3. **Budi Irwanto, Ak, MM**, menjabat sebagai Kepala Bagian Verifikasi pada Biro Keuangan BPKP, kemudian dipanggil dengan sebutan Narasumber 3.
4. **Arif Ardiyanto, M. Ak**, saat ini beliau adalah auditor madya pada Direktorat Pengawasan Lembaga Pemerintah Bidang Kesejahteraan Rakyat di Deputi Polsoskam BPKP, untuk seterusnya disebut sebagai Narasumber 4.

Untuk empat narasumber pertama, mereka adalah pejabat BPKP yang bertindak sebagai komunikator yang mensosialisasikan SPIP kepada Kementerian/Lembaga. Mereka juga adalah anggota Satuan Tugas Pembinaan Penyelenggaraan SPIP yang bertanggung jawab melakukan pembinaan dan penyelenggaraan SPIP, termasuk di dalamnya melaksanakan sosialisasi. Dengan pengalaman bekerja lebih dua puluh tahun di BPKP dan beragam jabatan yang telah diduduki, peneliti berkesimpulan bahwa narasumber tersebut adalah fihak yang berkompeten untuk memberikan pendapat dan masukan terhadap isi penelitian ini.

Selain itu, untuk mengetahui efektifitas komunikasi dan bagaimana proses difusi dilaksanakan oleh komunikator, peneliti juga memperoleh sejumlah narasumber yang berasal dari berbagai instansi pemerintah yang berkedudukan di Jakarta dan bertindak sebagai komunikan, yaitu:

1. **Apriyanita, Sh., M, Ak**, berkedudukan sebagai Sekretaris Inspektorat Jenderal Kementerian Sosial RI, selanjutnya ditulis sebagai Narasumber 5.
2. **drg. Mirna Putriantiwi, M.QIH**, menjabat sebagai Kepala Bagian Umum Kementerian Kesehatan RI, disebut sebagai Narasumber 6.
3. **Catur Budi Sentosa, MM**, sehari-hari sebagai Staf Bagian Keuangan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, untuk kemudian dipanggil sebagai Narasumber 7.

Karena jabatan dan kedudukannya, ketiga narasumber secara aktif terlibat sebagai peserta dan diharapkan bertindak sebagai *agent of change* di instansinya masing-masing terkait penerapan SPIP itu sendiri.

Peneliti mengadakan wawancara mendalam kepada 7 (tujuh) narasumber utama tersebut berdasarkan daftar pertanyaan yang telah disusun dan dibuat sesuai dengan permasalahan penelitian. Namun dalam perkembangan selanjutnya, wawancara berkembang dengan pertanyaan yang tidak terstruktur namun tetap dalam koridor menggali informasi yang relevan dengan tujuan penelitian.

Peneliti memilih ketujuh narasumber dengan pertimbangan bahwa seluruhnya memahami dan terlibat langsung dalam pelaksanaan sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

1.4 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah melalui wawancara tidak berstruktur, namun mendalam dan studi dokumen.

1.4.1 Wawancara

Berdasarkan manfaat empiris, bahwa metode pengumpulan data kualitatif yang paling independen terhadap semua metode pengumpulan data dan teknik analisis data salah satunya adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam secara umum adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara. Wawancara bisa dilakukan dalam berbagai bentuk, mulai dari percakapan antar individu sampai percakapan via telepon.

Wawancara dalam penelitian ini menggunakan jenis wawancara informal. Wawancara percakapan informal menunjuk pada kecenderungan sifat sangat terbuka dan sangat longgar (tidak terstruktur) sehingga wawancara memang benar-benar mirip dengan percakapan. Pertanyaan yang dikemukakan oleh peneliti berbeda-beda antara

subjek yang satu dengan subjek yang lain. Subjek yang sama kadangkala harus didatangi kembali oleh peneliti untuk pertanyaan yang berbeda atau mirip sehingga jawaban terdahulu mungkin dapat ditambahkan atau direvisi oleh subjek (Pawito, 2007;132-133).

Pelaksanaan pengumpulan data melalui wawancara ini dilakukan pada *key informants* yang bertindak sebagai komunikator dan bekerja di institusi tempat berlangsungnya penelitian ini, dalam hal ini adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Selain itu, peneliti juga akan melakukan penelitian pada *key informants* yang bekerja pada Kementerian/Lembaga yang menjadi sasaran sosialisasi Peraturan Pemerintah 60 Tahun 2008 tentang SPIP. Kementerian/Lembaga yang menjadi sasaran adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Sosial.

Pemilihan informan ini sebagai salah satu metode bagi sumber pengumpulan data karena memenuhi prasyarat bahwa informan-informan tersebut harus lebih mampu dari pihak lain dalam mendukung tujuan penelitian. Dalam hal ini, informan tersebut harus memiliki mobilitas dalam organisasi melebihi yang lainnya, lebih memiliki pengalaman dalam hal bidang kerjanya, memiliki respek dalam kelompok kerjanya, baik dengan atasan, bawahan, maupun dengan *peer*. Informasi ini harus mampu menguraikan kinerja organisasi dan lebih memiliki kompetensi dibanding orang lain dalam membantu pencapaian tujuan penelitian. Sehingga seharusnya peran dan perspektif informan harus fungsional bagi tujuan penelitian. (Lindlof, 1995:171).

Selain wawancara, peneliti juga menggunakan studi pustaka berupa laporan realisasi pelaksanaan sosialisasi, peraturan pemerintah, dan arsip-arsip kegiatan organisasi, khususnya yang ada di BPKP.

1.4.2 Studi Pustaka

Teknik ini digunakan dalam penelitian studi kasus untuk mencari pembenaran dari data yang diperoleh melalui wawancara, sehingga studi dokumen menjadi pengontrol kebenaran informasi yang didapat dari berbagai teknik

pengumpulan data. Studi dokumen dimulai dari mencari dan menemukan akses untuk memperoleh dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian untuk kemudian dianalisis. Dalam penelitian ini studi dokumen dibagi atas dua bagian yaitu, dokumen-dokumen yang bersumber dari media massa, jurnal, buku, portal dan sumber lainnya yang erat hubungannya dengan sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

1.5 Definisi Operasional

Peneliti memfokuskan penelitian ini untuk mengetahui sejauh mana proses strategi komunikasi sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Teori yang menjadi landasan penelitian ini adalah Teori Difusi Inovasi yang dipopulerkan oleh Everett M. Rogers melalui bukunya *Diffusion of Innovations*. Peneliti menguraikan proses inovasi yang Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Lebih lanjut, penelitian juga membahas tentang saluran difusi yang menjadi pilihan objek penelitian. Rogers membagi dua saluran difusi: *interpersonal communication* dan *mass communication*. Untuk menunjang penelitian tersebut, peneliti mempelajari karakteristik komunikasi sebagaimana dijelaskan oleh Teori Difusi Inovasi yang terdiri dari *true innovator*, *early adopter*, *early majority*, *late majority*, dan *laggard*. Untuk mendukung hal tersebut, peneliti juga menggunakan teori-teori yang relevan, misalnya Teori Komunikasi Organisasi (khususnya Komunikasi Eksternal), Komunikasi Persuasif dan teori sosialisasi.

Berkaitan dengan komunikasi, meskipun sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah ditujukan kepada seluruh Kementerian/Lembaga, termasuk BPKP, namun peneliti membatasi komunikasi hanya yang berasal dari pihak luar objek penelitian, yaitu yang berasal dari Kementerian atau Lembaga.

Secara ringkas area penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

No	Area Penelitian	Definisi	Variabel
		Operasional	Penelitian
1.	Kewenangan Komunikator Mensosialisasikan SPP	Chester Barnard (1973), Pace & Faules, 2000:58-59	- PP 60 Tahun 2008 (Pasal 59) - Kualifikasi anggota satgas Penyelenggaraan SPIP
2.	Komunikasi Organisasi (terfokus pada Komunikasi Eksternal)	Goldhaber (1990:121), Daniels, Spiker, dan Papa (1997:303)	- SK Satgas Penyelenggaraan SPIP yang bersifat <i>ad hoc</i> - Kegiatan Kampanye publik/sosialisasi SPIP
3.	Komunikasi Persuasif	Bettinghouse (1987:3)	Teknik Komunikasi yang dipilih BPKP.
4.	Difusi dan Inovasi Sosialisasi SPIP	Rogers (1973)	kegiatan diseminasi SPIP dan media komunikasi BPKP.

1.6 Teknik Sampling

Deskriptif kualitatif tidak begitu memperhatikan populasi dan sampling. Dalam penelitian kualitatif, sampel yang diambil lebih bersifat elektif. Sampling tidak digunakan dalam usaha untuk melakukan generalisasi statistik atau sekedar mewakili populasinya, tetapi lebih mengarah kepada generalisasi teoritis. Sumber data yang digunakan disini tidak sebagai sumber data yang mewakili populasinya tetapi lebih cenderung untuk mewakili informasinya. Karena pengambilan sampelnya didasarkan atas berbagai pertimbangan tertentu, maka pengertiannya sejajar dengan teknik sampling yang dikenal sebagai purposive sampling, dengan kecenderungan peneliti untuk memilih

respondennya berdasarkan posisi dengan akses tertentu, yang dianggap memiliki informasi yang berkaitan dengan permasalahannya secara mendalam dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data yang mantap (Sutopo, 2006;64).

1.7 Keabsahan Data

Dalam penelitian kualitatif, untuk menjamin kualitas dan keabsahan data, maka peneliti harus memperhatikan *authenticity* dan *trustworthiness* dari data yang telah diperoleh. Ada beberapa faktor yang harus diperhatikan untuk mendapatkan keabsahan penelitian, antara lain :

- 1) **Kredibilitas**, yaitu keberhasilan dari studi ini dalam memperoleh jawaban dari tujuan penelitian ini dan kemampuan peneliti dalam mengeksplorasi berbagai masalah di dalam penelitian ini. Peneliti dapat mengombinasikan penggunaan metode pengumpulan data yang berbeda untuk mengeksplorasi konsep yang sama dalam mencapai kredibilitas yang tinggi.
- 2) **Transferabilitas**, yaitu sejauh mana penelitian yang dilakukan suatu kelompok dan harus memiliki kesamaan atau relevan yang dapat diaplikasikan ke dalam kelompok lain dengan memerhatikan *setting* atau konteks dimana studi akan dipindahkan.
- 3) **Konformabilitas**, biasanya terfokus pada pemeriksaan (audit) kualitas dan kepastian hasil penelitian. Agar memungkinkan pihak lain melakukan penelitian, maka peneliti mengungkapkan proses dan semua elemen studi ini dengan cara seterbuka mungkin.
- 4) **Dependabilitas**, yaitu pengecekan dan penilaian atas ketepatan peneliti dalam mengonseptualisasikan objek yang diteliti dan ini merupakan cerminan dari kemantapan dan ketepatan menurut standar penelitian.

- 5) Keterbukaan**, yaitu intensitas peneliti dalam mendiskusikan hasil temuannya dengan orang lain yang dianggap menguasai bidang penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan metode triangulasi. Menurut Moleong (2004:330), metode triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan pengecekan sumber lain untuk pembandingan, yaitu penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori dalam penelitian secara kualitatif. Artinya teknik triangulasi adalah upaya untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks pengumpulan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Dengan kata lain bahwa pihak peneliti dapat melakukan *check and re-check* temuan-temuannya dengan cara membandingkan yaitu dengan melakukan :

Pertama, teknik triangulasi dengan sumber yang berarti membandingkan dan pengecekan balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda melalui :

- Perbandingan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara.
- Perbandingan dengan apa yang dikatakan seseorang di depan umum dengan apa yang diucapkan secara pribadi.
- Perbandingan apa yang dikatakan tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu.
- Perbandingan keadaan dan perspektif seseorang berpendapat sebagai rakyat biasa, dengan yang berpendidikan dan berpejabat pemerintah.

Kedua, teknik triangulasi dengan metode dengan dua strategi yaitu :

- Pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian melalui beberapa teknik pengumpulan data.

- Pengecekan derajat kepercayaan beberapa data dengan sumber yang sama.

Ketiga, teknik triangulasi penyidik, yaitu teknik dengan memanfaatkan penelitian atau pengamat lainnya untuk pengecekan kembali derajat kepercayaan data. Cara lain adalah dengan membandingkan hasil pekerjaan seorang analisis dengan yang lainnya, dan pemanfaatan teknik untuk mengurangi pelencengan dalam pengumpulan suatu data hasil penelitian.

Keempat, teknik triangulasi teori, yaitu suatu teknik yang berdasarkan anggapan bahwa fakta tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu teori atau lebih, dan dapat dilaksanakan dengan penjelasan banding (*rival explanation*).

Berdasarkan pilihan atas teknik triangulasi di atas, dalam penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi dengan sumber. Alasannya, peneliti melakukan perbandingan antara transkrip wawancara dengan informasi yang diperoleh saat pengamatan, membandingkan pembicaraan narasumber (khususnya yang bertindak sebagai komunikator) baik sebagai pribadi maupun sebagai komunikator saat diseminasi, dan membandingkan keadaan narasumber (baik komunikator maupun komunikan) ketika dalam penelitian maupun di luar penelitian.

1.8 Keterbatasan Penelitian

Seperti penelitian lainnya, penelitian ini juga tidak lepas dari keterbatasan. Berikut ini peneliti uraikan beberapa keterbatasan yang dijumpai saat melakukan penelitian:

1. Peneliti tidak dapat menghindarkan timbulnya interpretasi ganda yang disebabkan oleh keterbatasan informasi yang disajikan oleh *key informants* karena dalam beberapa hal, pertanyaan dijawab dengan *off the records*. Sedangkan salah satu narasumber kunci, yaitu Bapak Bonardo Hutauruk selaku Direktur Pengawasan Lembaga Pemerintah Bidang Polsoskam Lainnya di BPKP, karena kesibukannya tidak dapat dilakukan wawancara

secara lisan, melainkan tertulis. Akibatnya, pertanyaan hanya terbatas pada daftar pertanyaan, tanpa sempat dilakukan *indepth interview*.

2. Kurun waktu yang menjadi objek penelitian adalah tahun 2011, atau tahun kedua dari rencana jangka panjang BPKP Tahun 2010-2014. Tentu saja banyak perubahan yang akan terjadi hingga selesainya rencana jangka panjang BPKP tersebut. Hal tersebut mengakibatkan hasil yang diperoleh dalam penelitian ini sifatnya temporer.

Khalayak sasaran yang menjadi objek sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah seluruh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Sedangkan ruang lingkup penelitian hanya dibatasi pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Sosial, dan

BAB 4

ANALISIS HASIL PENELITIAN

4.1 Gambaran Umum Objek Penelitian

Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983, DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan yang dilakukan BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi,

asistensi atau pendampingan, dan evaluasi merupakan kegiatan yang mulai digeluti BPKP. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan negara.

Sesuai arahan Presiden RI tanggal 11 Desember 2006, BPKP melakukan reposisi dan revitalisasi fungsi yang kedua kalinya. Reposisi dan revitalisasi BPKP diikuti dengan penajaman visi, misi, dan strategi. Visi BPKP yang baru adalah "Auditor Intern Pemerintah yang Proaktif dan Terpercaya dalam Mentransformasikan Manajemen Pemerintahan Menuju Pemerintahan yang Baik dan Bersih".

Dengan visi ini, BPKP menegaskan akan tugas pokoknya pada pengembangan fungsi preventif. Hasil pengawasan preventif (pencegahan) dijadikan model sistem manajemen dalam rangka kegiatan yang bersifat pre-emptive. Dalam perjalanan waktu, BPKP telah mengalami penajaman tugas pokok dan fungsi pasca terbitnya PP 60/2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang lebih spesifik diatur dalam Pasal 49 ayat 2 yang menyatakan bahwa BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi:

- a. kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
- b. kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan
- c. kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.

Berkaitan dengan posisi BPKP pasca terbitnya PP 60/2008, narasumber 2 dalam kalimat yang lugas menggambarkan sebagai berikut:

“menyangkut posisi BPKP sebagai aparat pengawas internal, sebelumnya kita tidak tahu posisi kita di mana. Tapi sekarang kita melakukan pengawasan sesuai dengan kewenangan.”

4.2 Sistem Pengendalian Intern

Sistem pengendalian intern mulai melembaga pada tahun 1949 di Amerika Serikat, saat terjadinya skandal yang melibatkan perusahaan McKesson & Robbinson yang sahamnya terdaftar di *New York Stock & Exchange (NYSE)*. Belajar dari kasus tersebut *Securities and Exchange Commission (SEC)* mensyaratkan perlunya suatu sistem yang dapat memberikan keyakinan yang memadai terhadap penyajian laporan keuangan yang bebas dari penyimpangan dan kesalahan saji yang material. Sebagaimana dikutip oleh BPKP dalam Pedoman Umum Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern (2009), SEC mengeluarkan *Accounting Series Release (ASR)* yang mendefinisikan sistem pengendalian intern untuk pertama kalinya, *“Internal control comprises the plan of organization and all of the coordinate methods and measures adopted within a business to safeguard its assets, check the accuracy and reliability of its accounting data, promote operational efficiency, and encourage adherence to prescribed managerial policies”*.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Dari berbagai definisi diatas, pengendalian intern merupakan suatu proses yang memberikan keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan organisasi dan hanya efektif kalau dilaksanakan oleh seluruh anggota organisasi.

Pengendalian intern melibatkan seluruh tingkatan manajemen dan apabila komponen diterapkan dengan baik akan dapat memberikan keyakinan memadai bahwa tujuan organisasi akan dapat dicapai. Pada dasarnya pengendalian intern hanya memberikan

keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan. Kesalahan dalam memberikan penilaian, kapasitas manajemen untuk menolak pengendalian, dan tindakan kolusi untuk mengelak dari pengendalian dapat menghambat pencapaian tujuan. Efektivitas penerapan sistem pengendalian intern sangat dipengaruhi oleh orang sebagai pelaksananya yaitu jajaran pimpinan dan staf di unit organisasi tersebut. Oleh karena itu efektivitas peran dari tiap-tiap pegawai menjadi penting dalam menerapkan sistem pengendalian intern secara bertanggung jawab sesuai dengan tingkatan tanggung jawabnya.

Adapun menurut PP 60 Tahun 2008 tentang SPIP, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. SPIP bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Unsur Sistem Pengendalian Intern dalam Peraturan Pemerintah ini mengacu pada unsur Sistem Pengendalian Intern yang telah dipraktikkan di lingkungan pemerintahan di berbagai negara, yang meliputi:

a. Lingkungan pengendalian

Pimpinan Instansi Pemerintah dan seluruh pegawai harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam keseluruhan organisasi yang menimbulkan perilaku positif dan mendukung terhadap pengendalian intern dan manajemen yang sehat.

b. Penilaian risiko

Pengendalian intern harus memberikan penilaian atas risiko yang dihadapi unit organisasi baik dari luar maupun dari dalam.

c. Kegiatan pengendalian

Kegiatan pengendalian membantu memastikan bahwa arahan pimpinan Instansi Pemerintah dilaksanakan. Kegiatan pengendalian harus efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi.

d. Informasi dan komunikasi

Informasi harus dicatat dan dilaporkan kepada pimpinan Instansi Pemerintah dan pihak lain yang ditentukan. Informasi disajikan dalam suatu bentuk dan sarana tertentu serta tepat waktu sehingga memungkinkan pimpinan Instansi Pemerintah melaksanakan pengendalian dan tanggung jawabnya.

e. Pemantauan

Pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan revidi lainnya dapat segera ditindaklanjuti.

4.3 Proses Inovasi SPIP

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) telah menjadi gelombang tuntutan dalam birokrasi pemerintah. Tuntutan ini akan berhadapan dengan kenyataan bahwa di Instansi Pemerintah (IP) ada model pengendalian yang disebut dengan pengawasan melekat (*waskat*). IP mau tak mau harus memadukan keduanya.

Secara legal (*de jure*), IP dituntut segera membangun SPIP sejak PP 60/2008 ditetapkan yaitu tanggal 28 Agustus 2008. Dalam PP tersebut tidak ada satu pasal pun yang mencantumkan kalimat „tidak memberlakukan peraturan yang terkait dengan pengendalian intern sebelumnya“. Sedangkan secara *de facto*, jika dilihat dan ditelusur di IP, maka dapat dijumpai jenis/bentuk/model/rancangan pengendalian intern yang bernama pengawasan melekat (*waskat*). Untuk memadukan *de jure* dengan *de facto* tersebut seyogyanya dilakukan harmonisasi antar keduanya. Harmonisasi perlu dilakukan antar kedua hal/pihak yang memiliki persamaan namun mempunyai beberapa perbedaan dan ada dalam organisasi yang sama. Langkah

harmonisasinya adalah dengan mengupas persamaan, perbedaan dan mensinergikan perbedaan ke arah tuntutan yuridis yang terbaru (proyeksi SPIP).

4.3.1 Persamaan Waskat dan SPIP

Untuk mengenali persamaan antara waskat dengan SPIP, maka perlu diungkap terlebih dahulu apa pengertian keduanya. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/46/M.PAN/4/2004 diuraikan bahwa Pengawasan melekat yang merupakan padanan istilah pengendalian manajemen atau pengendalian intern, dan selanjutnya disebut waskat adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien dan ekonomis, segala sumber daya dimanfaatkan dan dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar, serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku.

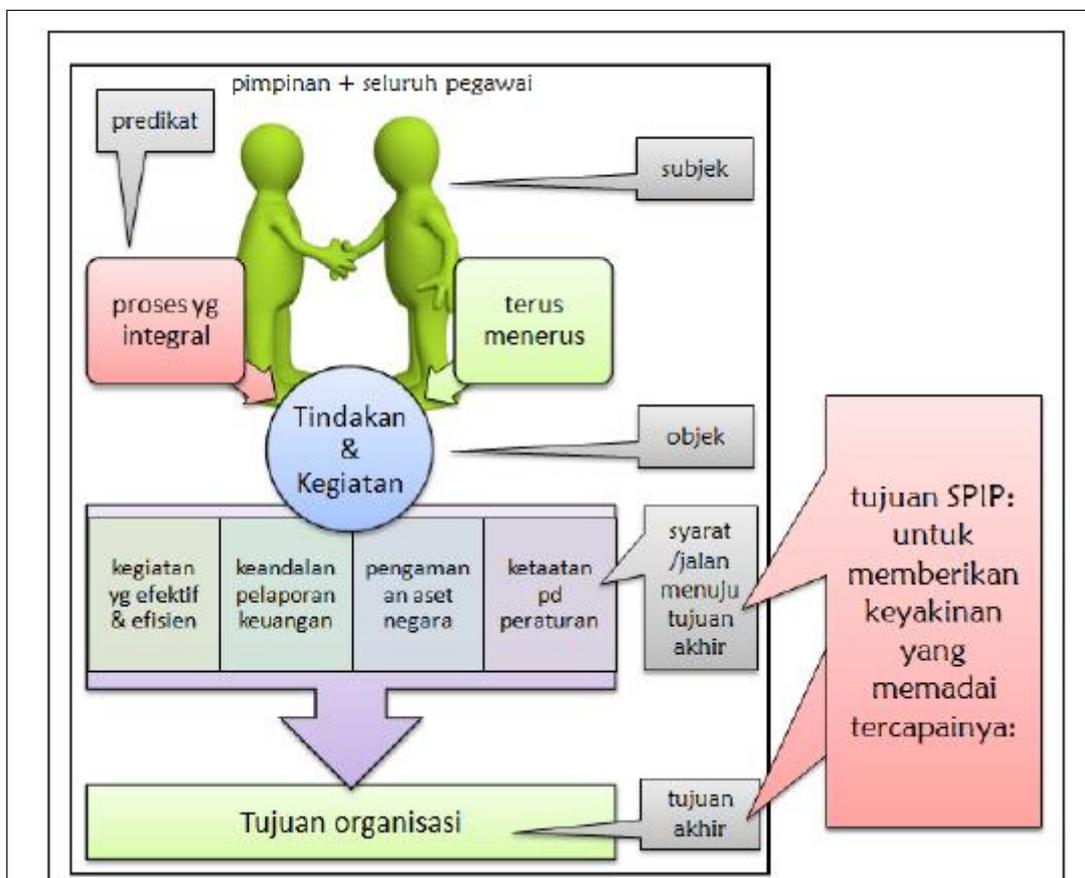
Sistem Pengendalian Intern (SPI) adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. SPIP adalah SPI yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dari kedua pengertian diatas, dapat diungkap bahwa yang sama dari keduanya adalah tercapainya tujuan organisasi dan pemenuhan aspek Efektif dan efisien, keAmanan asset, keAndalan laporan serta keTaatan (aspek EAAT).

4.3.2 Perbedaan Waskat dan SPIP

A. Pengertian : Subjek, Predikat, Objek, Tujuan dan EAAT (SPOTE)

Berangkat dari uraian pengertian diatas, waskat mempunyai tujuan “untuk mengarahkan” seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat tercapai. Mengarahkan berarti ada subyek yang memberi arahan yaitu pimpinan dan ada objek yang diarahkan berarti seluruh kegiatan bawahan/pegawai. Kalimat “segala upaya yang dilakukan dalam organisasi” dalam pengertian waskat dapat ditafsirkan sebagai upaya (predikat) oleh pimpinan organisasi. Berikutnya, aspek EAAT ditekankan sebagai keterangan pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan SPIP dapat divisualisasikan sebagai berikut:



Gambar 4.1 : Definisi SPIP

Dari gambar diatas SPOTE SPIP dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- Subjek atau pelaku SPIP adalah pimpinan dan seluruh pegawai.
- Predikatnya adalah proses yang integral yang dilakukan terus menerus.

- Objeknya adalah tindakan dan kegiatan.
- Tujuannya adalah untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya EAAT dan tujuan organisasi
- EAAT ditekankan sebagai syarat/jalan (dengan kata lain sebagai tujuan antara) menuju pencapaian tujuan organisasi.

Dari uraian diatas dapat diungkap perbedaan antara waskat dengan SPIP ditinjau dari SPOTE melalui gambar sebagai berikut:



Gambar 4.2 Perbedaan waskat dan SPIP

B. Unsur

Unsur waskat adalah serangkaian kegiatan yang secara bersama-sama dilaksanakan dalam mencapai tujuan waskat. Fungsi unsur waskat sebagai aktivitas unjuk kerja. Ada 8 (delapan) unsur waskat, yaitu pengorganisasian, personil, kebijakan, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, supervisi dan review intern.

Sedangkan SPIP melekat sepanjang kegiatan, dipengaruhi oleh sumber daya manusia, serta hanya memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan

mutlak. Berdasarkan pemikiran tersebut, dikembangkan unsur SPIP yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan dan tolok ukur pengujian efektivitas penyelenggaraan SPIP. Pengembangannya perlu mempertimbangkan aspek biaya-manfaat (cost and benefit), sumber daya manusia, kejelasan criteria pengukuran efektivitas, dan perkembangan teknologi informasi serta dilakukan secara komprehensif. Unsur SPIP ada 5 (lima), yaitu lingkungan pengendalian, Penilaian risiko, Kegiatan pengendalian, Informasi dan komunikasi serta Pemantauan. Dalam menerapkan unsur SPIP, pimpinan Instansi Pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan kebijakan, prosedur dan praktik detil untuk menyesuaikan kegiatan Instansi Pemerintah dan untuk memastikan bahwa unsur tersebut telah nyata. Perbedaan ini dapat divisualisasikan sebagai berikut:



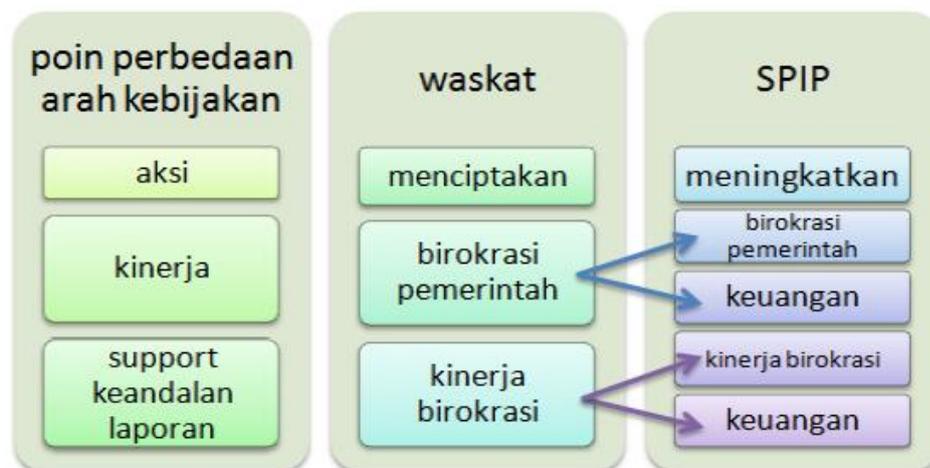
Gambar 4.3 Perbedaan waskat dan SPIP dari segi fungsi dan jumlah unsur

C. Arah Kebijakan

Waskat diarahkan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang bersih, transparan, profesional, dan memiliki budaya kerja yang baik. Arah ini terkait dengan menciptakan praktik kinerja birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah pasti membutuhkan amunisi yang berupa dana/keuangan. Namun disini tidak diungkap secara eksplisit penciptaan kinerja keuangan. Pelaksanaan waskat mengawal terciptanya keandalan laporan kinerja. Sedangkan SPIP (seperti yang termaktub di UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang

Perbendaharaan Negara) dirancang dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara. Arah SPIP adalah peningkatan praktik kinerja birokrasi pemerintah dan kinerja keuangan, berupa laporan kinerja dan laporan keuangan. Akhirnya, diharapkan pelaksanaan SPIP akan *men-support* peningkatan keandalan laporan kinerja dan keandalan pelaporan keuangan.

Perbedaan ini tervisualisasikan sebagai berikut:



Gambar 4.4 Arah Kebijakan waskat dan SPIP

4.3.3 Harmonisasi Waskat dan SPIP

Berangkat dari persamaan yang sangat signifikan dan beberapa perbedaan di atas, seyogyanya IP melakukan harmonisasi antar keduanya. Kalau ditelisik lebih dalam ternyata sinyal untuk harmonisasi sudah ada yaitu dalam lampiran keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/46/m.pan/2004 poin I.E yang menguraikan bahwa Syarat-Syarat keberhasilan Waskat ada 6 (enam) yaitu:

1. Lingkungan Pengendalian Manajemen Yang Kondusif
2. Kemampuan Memprediksi dan mengantisipasi risiko
3. Aktivitas Pengendalian yang Memadai.
4. Informasi dan Komunikasi yang Efektif

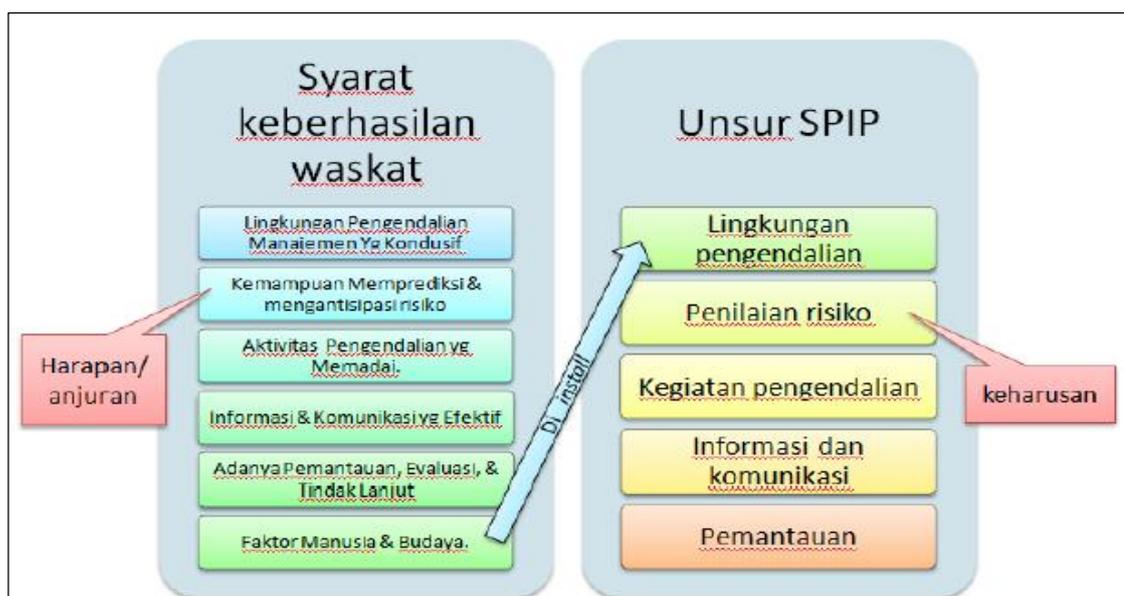
5. Adanya Pemantauan, Evaluasi, dan Tindak Lanjut
6. Faktor Manusia dan Budaya

Keenam syarat tersebut sangat identik dengan unsur SPIP. Bedanya hanya terkait dengan kadar. Di lampiran Kepmenpan 04/2004 diuraikan (terkait syarat „kemampuan memprediksi dan menantisipasi risiko) bahwa “ ... manajemen diharapkan mampu membuat penilaian atas resiko yang akan dihadapi, yakni dengan mengidentifikasi dan menganalisis risiko-risiko yang relevan untuk pencapaian tujuan suatu organisasi ...”

Ungkapan ini bermakna harapan/anjuran. Sedangkan di SPIP, Pimpinan Instansi harus melakukan penilaian risiko yang meliputi identifikasi dan analisis risiko.

Berikutnya, peran manusia pada syarat keberhasilan waskat berada di urutan terakhir. Sedangkan di SPIP, faktor manusia di-*install* ke unsur yang pertama sekaligus sebagai pondasi SPIP yaitu lingkungan pengendalian. Hal ini tercermin jika IP akan membangun SPIP secara serius maka prioritas utama adalah membangun manusianya.

Komparasi keduanya dapat divisualisasikan sebagai berikut:



Gambar 4.5 Komparasi waskat dan SPIP

Akibatnya, karakter pengendalian intern bergeser dari *hard control* menuju *soft control*. Hal ini akan ditandai dengan peningkatan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas kinerja organisasi. Capaian itu tidak hanya dilakukan melalui prosedur dan mekanisme pengendalian tetapi juga dengan meningkatkan kompetensi, kepercayaan, nilai etika, dan penyatuan pandangan terhadap visi, misi, dan strategi organisasi.

COSO menjelaskan bahwa karakteristik yang paling berpengaruh pada efektivitas pengendalian terletak pada 'proses'. Hal ini membawa konsekuensi bahwa kesadaran terhadap pentingnya pengendalian tidak boleh hanya menjadi tanggung jawab pimpinan lembaga (manajemen puncak). Kesadaran terhadap manfaat pengendalian harus tersebar ke seluruh anggota organisasi, tidak hanya kepada unit dan bagian organisasi terkecil, tetapi juga sampai ke tingkat individu.

Akibatnya, seluruh anggota organisasi harus memandang pengendalian sebagai alat untuk mencapai tujuan, dan tanggung jawab penerapannya menjadi kewajiban bersama. Meskipun demikian agar penerapannya efektif, konsep COSO tetap mengakui suatu "*tone at the top*". Karena itu, pimpinan Instansi Pemerintah tetap ditekankan untuk mengambil peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan pengendalian intern ini.

Dengan demikian, SPIP memiliki suatu pemahaman bahwa pengendalian dirancang untuk membantu organisasi dalam mencapai tujuan. Rancangan pengendalian yang ditetapkan akan disesuaikan dengan bentuk, luasan, dan kedalaman dari tujuan dan ukuran organisasi, karakter dan lingkungan di mana operasi organisasi akan dilaksanakan. Melalui konsep ini tidak ada pengendalian generik yang langsung dapat ditiru dan diterapkan pada organisasi lain. Sehingga pengendalian harus dirancang sesuai dengan karakteristik kegiatan serta lingkungan yang melingkupinya.

Unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mengacu pada unsur Sistem Pengendalian Intern yang telah dipraktekkan di lingkungan pemerintahan di berbagai negara, yang meliputi:

a. Lingkungan pengendalian

Unsur lingkungan pengendalian sering disebutkan sebagai fundamen SPIP karena unsur ini merupakan pencerminan integrasi antara kualitas kepemimpinan, sumber daya manusia, dan metode kerja yang membentuk suasana/gaya (*sets the tone*) organisasi. Selanjutnya suasana organisasi diharapkan dapat mempengaruhi kesadaran pengendalian (*control consciousness*) dalam membangun budaya pengendalian (*control culutre*) yang memadai. Sehingga dengan demikian pengendalian adalah sesuatu yang hidup dan berkembang pada organisasi dan bukan sesuatu yang bersifat formalitas.

b. Penilaian risiko

Penilaian risiko merupakan pencerminan dari pelaksanaan prinsip kehati-hatian dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga, Instansi Pemerintah di Lingkungan Kementerian/Lembaga, pemerintah daerah dan SKPD yang diemban oleh pejabat yang diberi mandat dan kewenangan untuk membuat keputusan dan/atau kebijakan.

Penilaian risiko dimaksud terdiri dari (Pasal 13 ayat 2 PP Nomor 60 Tahun 2008):

1. Identifikasi risiko dan
2. Analisis risiko

Penilaian risiko tersebut dilakukan terhadap tujuan-tujuan yang ditetapkan pada instansi pemerintah hingga tujuan suatu kegiatan berkaitan dengan proses pengelolaan keuangan oleh instansi pemerintah.

c. Kegiatan pengendalian

Kegiatan pengendalian merupakan pencerminan dari aktualisasi penerapan kebijakan SPIP oleh suatu instansi pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan pengendalian yang ditetapkan secara keseluruhan dan pada titik-titik proses manajemen yang memerlukan pengendalian sesuai kebutuhan.

d. Informasi dan komunikasi

Unsur komunikasi dan informasi merupakan pencerminan interaksi antar strata pemerintahan dan/atau antara pimpinan, pegawai, dan metode kerja dalam mencapai tujuan dan/atau kinerja yang ditetapkan. Komunikasi dan informasi wajib diselenggarakan dengan efektif dan untuk menyelenggarakan komunikasi yang efektif maka pimpinan instansi pemerintah harus menyediakan dan memanfaatkan berbagai bentuk dan sarana komunikasi serta mengelola, mengembangkan, dan memperbarui sistem informasi secara terus menerus

e. Pemantauan

Pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan revidu lainnya dapat segera ditindaklanjuti.

Penjelasan seperti yang tertuang di atas, sangat difahami oleh komunikator sebagaimana dituturkan oleh narasumber 1:

“Secara konsep pengendalian beda, yang sekarang lebih ke arah faktor manusianya, kalau yang dulu itu seolah-olah areanya pimpinan. Sekarang SPIP itu menjadi kewajiban semua. Tapi sebenarnya tidak penting bagi mereka tahu tentang perbedaan itu.”

Di mata komunikan, transformasi dari Sistem Pengendalian Manajemen (SPM) menjadi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah tidak semudah yang dibayangkan dan

masih menjadi pekerjaan rumah bagi komunikator untuk menyampaikan kepada khalayak, sebagaimana yang diutarakan oleh Narasumber 5:

“Kalo waskat kan sudah jelas unsurnya, ada 8 unsur kalau yang sekarang lebih rinci dan ribet, yang dulu kan sederhana. Mestinya sebagai alat kerja, SPIP bisa dipahami dan sekaligus bisa dilaksanakan. Tapi maaf ya, yang ada selama ini kok kayaknya ragu-ragu.”

Masih senada dengan pendapat narasumber 6:

“Bagi kami SPIP merupakan hal yang baru yang memerlukan bimbingan dari BPKP. Sistem pengendalian yang baru ini sedikit berbeda dengan yang sebelumnya yang otomatis juga merubah cara berfikir kami dalam memandang sesuatu. Kalau yang dulu, seolah-olah semuanya urusan pimpinan, tapi sekarang lebih merupakan hasil kerjasama”

Dalam wawancara tertulis, Narasumber 1 yang kini menjabat sebagai salah satu direktur di Deputi Polsoskam BPKP menggambarkan perbedaan pokok antara waskat dengan SPIP:

NO	URAIAN	WASKAT	SPIP
1	Definisi	Alat	Proses
2	Sifat	Statis	Dinamis
3	<i>Framework</i>	8 Unsur Sisdalmen	5 Unsur
4	Tanggungjawab Pelaksanaan	Atasan Langsung	Seluruh pegawai dalam organisasi
5	Keberadaan	Berdiri Sendiri	Terintegrasi
6	Penekanan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pengawasan Atasan Langsung ▪ Pengawasan Fungsional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lingkungan Pengendalian ▪ Penilaian Risiko

Tabel 4.1 Perbedaan waskat dan SPIP

Untuk terciptanya SPIP yang handal, maka seluruh unsur SPIP harus diterapkan secara terintegrasi. Hal tersebut dimaksudkan agar penerapan unturnya tidak sepotong-potong, dimulai dari pengembangan unsur lingkungan pengendalian sampai pada unsur pemantauan pengendalian intern. Proses pengendalian menyatu pada tindakan dan kegiatan yang dilaksanakan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai. Maka yang menjadi fondasi dari pengendalian adalah orang-orang dalam organisasi yang membentuk lingkungan pengendalian yang baik dalam mencapai sasaran dan tujuan yang ingin dicapai instansi pemerintah.

Penerapan lingkungan pengendalian yang baik dalam rangka peningkatan suasana lingkungan yang nyaman sehingga menimbulkan kepedulian dan keikutsertaan seluruh pegawai serta menjadi komitmen bersama dalam melaksanakannya. Penerapan unsur lingkungan pengendalian yang baik dilakukan dengan membangun integritas dan nilai etika organisasi dengan maksud agar seluruh pegawai mengetahui aturan untuk berintegritas dan melaksanakannya dengan sepenuh hati.

Untuk terciptanya hal tersebut, maka diperlukan aturan kepemimpinan yang baik dan perlu disosialisasikan kepada seluruh pegawai untuk diketahui bersama dan dilakukan penilaian kepemimpinan secara periodik. Demikian juga struktur organisasi perlu dirancang sesuai kebutuhan dengan pemberian tugas dan tanggung jawab kepada pegawai dengan tepat.

Adapun tahapan dalam mengimplementasikan SPIP agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan adalah sebagai berikut:

a. Persiapan

Sebagai langkah awal untuk mewujudkan SPIP yang efektif, pimpinan instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah menetapkan ketentuan pelaksanaan di lingkungannya masing-masing, dengan mengacu pada PP 60/2008 dan

membentuk satuan tugas (*task force*) yang bertugas *in charge* untuk mengawal tahap-tahap penerapan SPIP dan satgas *Control Self Assessment (CSA)* untuk melakukan pengujian efektivitas penyelenggaraan SPIP. Selanjutnya pada tahap persiapan dilakukan langkah sebagai berikut:

1) Pemahaman

Setiap orang dalam Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah perlu memahami dalam satu bahasa yang dimengerti bersama sesuai dengan apa yang diinginkan oleh PP 60/2008, untuk dapat membangun kesadaran akan pentingnya pengendalian intern sampai dengan bagaimana agar sistem pengendalian intern dimaksud dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Pelaksanaan pemahaman ini dilakukan melalui sosialisasi dan diklat.

2) Pemetaan

Setelah terbentuk pemahaman yang utuh, K/L/Pemda tentunya ingin agar SPIP dapat terintegrasi ke dalam sistem pengendalian internnya. Pemetaan ini dilakukan oleh BPKP, dimulai dengan melihat kondisi SPIP yang telah ada secara umum dan dilanjutkan dengan melihat kondisi SPIP secara menyeluruh dengan melaksanakan *diagnostic assessment*. Dengan dilakukannya mapping seperti ini, akan diketahui setiap kondisi yang memerlukan perbaikan (*area of improvement*) dari sistem pengendalian sebagaimana yang dimaksud dalam lima komponen SPIP.

b. Pelaksanaan

Proses pelaksanaan penerapan SPIP dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1) Menciptakan infrastruktur

Setelah melakukan mapping terhadap kondisi yang memerlukan perbaikan sistem, tiap instansi pemerintah perlu segera menciptakan infrastruktur yang

menjadi pedoman untuk melaksanakan penyelenggaraan SPIP pada organisasinya.

2) Internalisasi

Internalisasi adalah mewujudkan dalam keseharian semua yang diperlukan dalam menyelenggarakan SPIP. Dalam tahap ini semua unsur SPIP diselenggarakan secara baik dan terintegrasi.

3) Pengembangan berkelanjutan

Berdasarkan hasil informasi dan komunikasi serta pemantauan maka dapat diketahui kondisi SPIP yang memerlukan perbaikan secara terus menerus.

c. Pelaporan

Sebagai bentuk pertanggungjawaban atas segala pelaksanaan unsur SPIP, maka perlu didokumentasikan dalam bentuk laporan.

4.4 Tahapan Proses Difusi Inovasi SPIP

Menurut Rogers, proses penerimaan atas suatu inovasi tidak dapat dilakukan secara instan, melainkan memerlukan waktu yang cukup panjang dan melibatkan serangkaian aktivitas dalam implementasinya serta melalui beberapa tahapan-tahapan. Selengkapnya Rogers mengungkapkan:

“diffusion scholars have long recognized that an individual's decision about an innovation is not an instantaneous act. Rather, it is a process that occurs over time and consists of a series of actions” (Rogers, 1983:163).

Menurut hasil penelitian, diketahui bahwa mengimplementasikan SPIP tentu tidak semudah membalik telapak tangan. Mengimplementasikan sebuah sistem, apalagi dalam suatu institusi birokrasi pemerintah, tentulah membutuhkan waktu yang

panjang. SPIP memiliki karakteristik yang tidak bisa diwujudkan sekaligus, melainkan dilakukan secara bertahap. Bahkan boleh disebutkan bahwa penyelenggaraan SPIP bersifat *never ending process*, sehingga melampaui batas tahun anggaran. SPIP juga harus dilihat secara menyeluruh dan terintegrasi.

Adapun tahapan implementasi SPIP adalah sebagai berikut:

1. Pemahaman (***Knowing***): penerapan kebijakan tentunya akan lebih baik jika dilakukan dengan pemahaman sepenuhnya terhadap kebijakan tersebut, baik kerangka konseptual dan kerangka operasional yang terkandung dalam kebijakan. pemahaman bukan berarti akan berhenti sesuai dengan pendidikan dan latihan yang diterima di kelas-kelas “diklat” atau dari hasil riset saja tetapi pemahaman ini sebaiknya terus dikembangkan sehingga selalu mencapai titik optimum untuk setiap kondisi dan situasi.
2. Pemetaan (***Mapping***): pemetaan adalah suatu tindakan untuk menetapkan dan mencapai arah pengendalian yang dituju, sebaiknya dituju, atau diharapkan. Dengan demikian pemetaan bukan sekedar identifikasi baik-buruk atau positif-negatif dari penerapan SPIP. Hasil pemetaan, sebaiknya, juga meliputi paling tidak informasi mengenai dari arah mana saja tujuan pengendalian dapat dicapai dan ke arah mana saja pengendalian telah dikembangkan dapat menuju. Pemetaan dapat dilakukan oleh pihak ekstern tetapi sebaiknya dilaksanakan oleh pihak internal agar dapat menemukan saran/solusi yang lebih tepat.
3. Perumusan Nilai-Nilai (***Norming***) : berdasarkan informasi hasil pemetaan maka akan dapat diketahui nilai-nilai pengendalian yang perlu dipertahankan, dikembangkan, atau disempurnakan. Nilai-nilai tersebut tentunya memerlukan kesepakatan bersama dalam merumuskannya sehingga nilai-nilai itu akan menjadi sesuatu konsep nilai yang jelas, tegas, dan kuat (*clear, bold, and strength*).
4. Penerjemahan Nilai-Nilai (***Forming***) : nilai-nilai yang telah dirumuskan menjadi nilai pengendalian kemudian akan menjadi penting untuk diterjemahkan menjadi

budaya pengendalian meliputi infrastruktur yang terdiri dari seperangkat sistem dan/atau prosedur yang terintegrasi dengan kegiatan dan tindakan sehari-hari.

5. Pengendalian (*Performing*): pelaksanaan budaya pengendalian secara bersama-sama antara pimpinan dan seluruh pegawai pada pemerintah daerah menjadi pembuktian terhadap pelaksanaan nilai-nilai pengendalian. Dalam hal ini tentunya pengelolaan terhadap pelaksanaan budaya pengendalian ini harus dilakukan, antara lain melalui perencanaan tindakan pengendalian, kepatuhan terhadap budaya pengendalian, penatausahaan, pelaporan, dan pemantauan.

Mengenai tahapan implementasi tersebut di atas, kegiatan sosialisasi hendaknya tidak hanya berada dalam tahapan *knowing* saja, melainkan mewarnai tahapan-tahapan berikutnya, sebagaimana diutarakan oleh narasumber 2:

“Kalau yang dimaksud dengan yang namanya sosialisasi itu bukan hanya *knowing* saja. teknik *knowing* itu sosialisasi, tapi juga dengan pembelajaran, dengan iklan..... memberikan pengetahuan kepada yang tidak tahu...sosialisasi hanya teknik untuk memberikan pengetahuan. Yang dilakukan selama ini *just only that*, hanya kasih tahu PP 60. Tapi selanjutnya harusnya disosialisasikan juga. Mengingatkan orang secara terus menerus harus digunakan segala macam cara, tidak hanya sosialisasi tatap muka.”

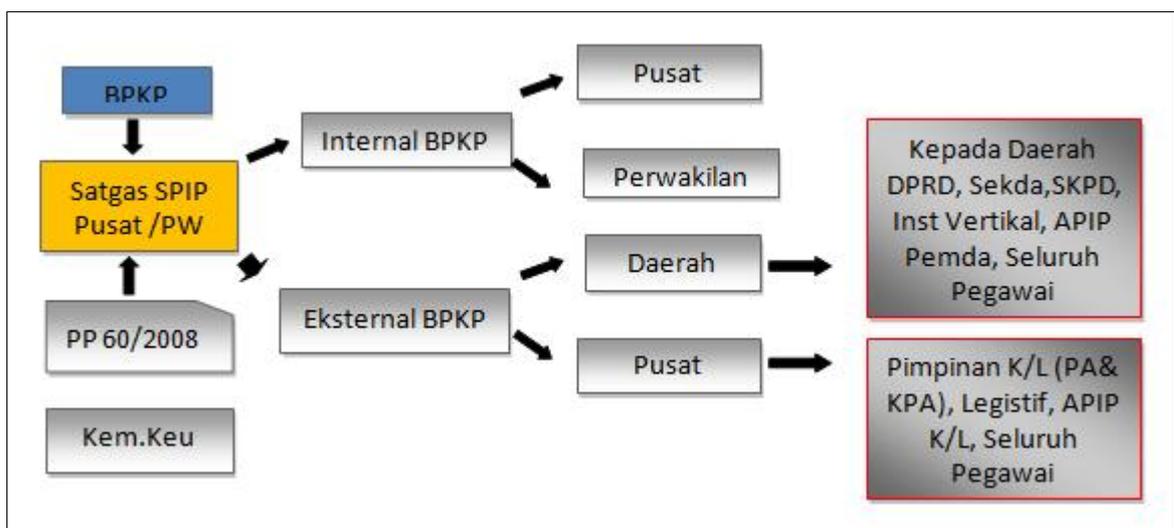
Sedangkan mengenai audiens yang disasar oleh komunikasi persuasif tersebut, awalnya diutamakan untuk pemimpin puncak sebagai pengambil keputusan. Sebab, dengan prinsip “*tone at the top*”, diharapkan kegiatan sosialisasi akan memberikan pengaruh yang signifikan kepada jajaran di bawahnya. Singkatnya, audiens akan terseleksi dengan sendirinya menjadi kelompok yang homogen.

Menurut peneliti, bila dikaitkan dengan pendekatan persuasif, maka model tahapan penerapan SPIP sebagaimana diuraikan di atas, telah sejalan sesuai dengan apa yang diutarakan oleh DeVito. Sebagaimana diketahui, ada 4 prinsip untuk mengukur keberhasilan suatu komunikasi persuasi: prinsip pemaparan selektif, prinsip partisipasi khalayak, dan prinsip besaran perubahan. Prinsip inokulasi yang

menyatakan bahwa Komunikator haruslah bersiap untuk maju sedikit demi sedikit dan tidak mencoba membalikkan secara total keyakinan khalayak maupun kepercayaan yang telah terinokulasi jika berkomunikasi dengan “khalayak yang terinokulasi” yaitu khalayak yang telah mengetahui posisi komunikator dan telah menyiapkan senjata berupa argumen-argumen yang menentang.

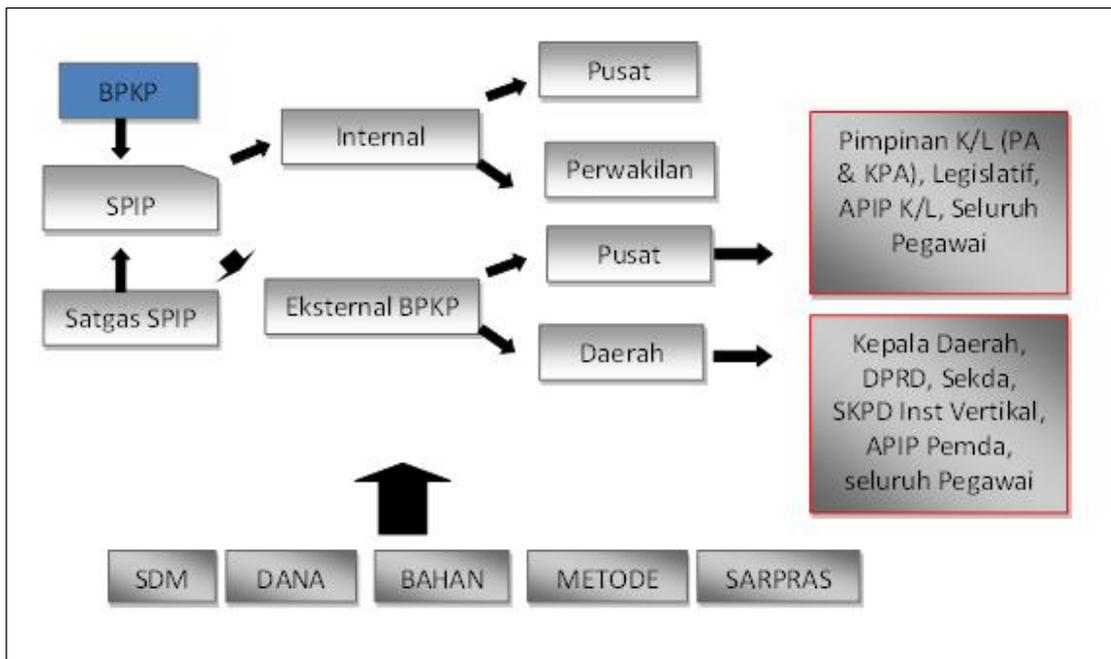
4.5 Strategi Pelaksanaan Sosialisasi Pembinaan Penyelenggaraan SPIP

Strategi pelaksanaan sosialisasi pembinan penyelenggaraan SPIP terdiri dari dua jenis sosialisasi yaitu sosialiasi PP 60 Tahun 2008 dan sosialisasi SPIP. Tujuan sosialisasi PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP adalah untuk menumbuhkan **pemahaman** mengenai tugas dan tanggung jawab pimpinan instansi pemerintah dan APIP sehubungan dengan terbitnya PP tersebut.



Gambar 4.6 strategi sosialisasi PP 60

Disamping sosialisasi PP 60/2008 juga dilakukan sosialisasi substansi SPIP . Tujuannya adalah untuk menumbuhkan kesadaran, pemahaman dan komitmen untuk menyelenggarakan sistem pengendalian intern pemerintah yang dilakukan dengan skema berikut ini:



Gambar 4.7 Strategi sosialisasi SPIP

Satgas PP SPIP Pusat melaksanakan sosialisasi intern kepada unit kerja BPKP Pusat dan Satgas PP SPIP Perwakilan BPKP, serta ekstern BPKP, yaitu pada Instansi Pemerintah Pusat. Satgas PP SPIP Perwakilan BPKP melaksanakan sosialisasi intern pada Perwakilan BPKP, dan kepada instansi pemerintah yang berada di daerahnya. Sosialisasi SPIP kepada Instansi Pemerintah Pusat diberikan kepada Pimpinan Kementerian/Lembaga (Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran), legislatif, yudikatif, dan seluruh pegawai. Sosialisasi SPIP kepada Instansi Pemerintah di daerah diberikan kepada Kepala Daerah, DPRD, yudikatif, Sekretaris Daerah, Kepala SKPD, Kepala Instansi Vertikal, APIP (Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) Daerah, dan seluruh pegawai.

Sosialisasi yang diuraikan di atas merupakan sosialisasi awal yang perlu dilakukan kepada para pimpinan instansi pemerintah, selanjutnya akan dilakukan sosialisasi kepada seluruh pegawai instansi pemerintah sampai ke tingkat yang paling bawah. Hal ini dimaksudkan karena implementasi SPIP pada tahap *knowing* harus

diketahui dan menjadi tanggung jawab seluruh pegawai sehingga pada penerapan SPIP nantinya dapat lebih lancar dan dilaksanakan seluruh pegawai yang ada.

Setelah sosialisasi PP 60 Tahun 2008 dan substansi SPIP dilakukan selanjutnya akan dilakukan sosialisasi atas pedoman teknis yang sudah disusun. Sosialisasi atas pedoman teknis dimaksudkan agar para penyelenggara SPIP mengetahui langkah penyelenggaraan di unit masing-masing sehingga pelaksanaan pembinaan dapat dilakukan lebih lancar dan langkah pengembangan lebih lanjut dapat dilaksanakan oleh masing-masing instansi pemerintah.

Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa dalam perencanaan dan praktiknya, terdapat kesan bahwa BPKP melaksanakan sosialisasi secara *single fighter*, tidak ada instansi lain yang dilibatkan baik secara pemikirannya maupun teknis di lapangan. Tentunya akan lebih baik apabila BPKP melakukan sinergi dengan institusi lain sehingga kegiatan sosialisasi lebih optimal.

4.6 Analisis Teori Kewenangan dan Pembahasan

Terkait dengan penguatan efektivitas penyelenggaraan SPIP, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota bertanggung jawab atas efektivitas penyelenggaraan SPIP di lingkungan masing-masing. Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas SPI, dilakukan pengawasan intern oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara, serta pembinaan penyelenggaraan SPIP. Pengawasan intern dilakukan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Dalam hal ini, APIP yang melakukan pengawasan intern adalah BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

Sebagai salah satu Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebhendahaaran umum negara berdasarkan penetapan

Menteri Keuangan dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden. Dalam melaksanakan tugasnya BPKP bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sedangkan APIP lainnya, yaitu Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran di lingkungan masing-masing.

Sebagai bagian dari kegiatan pembinaan dan penyelenggaraan SPIP, sesuai dengan PP 60/2008 Pasal 59, Pemerintah memberikan mandat kepada BPKP untuk melakukan sosialisasi SPIP, penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP, pendidikan dan pelatihan SPIP, serta Peningkatan kompetensi auditor APIP. Tujuannya adalah agar SPIP terselenggara dengan efektif dan dalam penerapannya terdapat kesamaan persepsi. Sedangkan dalam teknis pelaksanaannya, sesuai dengan amanat sebagai pembina SPIP, Kepala BPKP membentuk Satuan Tugas Pembinaan Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sesuai dengan SK Nomor: KEP – 56 /K/SU/2011 tanggal 21 Januari 2011. Satgas ini berkewajiban untuk melakukan pembinaan penyelenggaraan SPIP di tingkat Kementerian / Lembaga / Pemda, mempersiapkan pedoman-pedoman yang diperlukan, melakukan koordinasi dengan Satgas PP SPIP yang berada di Perwakilan BPKP, dan melakukan sosialisasi SPIP. Dalam struktur satgas, terdapat beberapa Pokja (Kelompok Kerja) yang membidangi beberapa kegiatan strategis, termasuk di dalamnya Pokja Pedoman Teknis dan Sosialisasi yang bertugas:

1. Menyusun Pedoman Teknis Penyelenggaraan SPIP serta petunjuk pelaksanaannya;
2. Menyiapkan materi Sosialisasi SPIP;
3. Mengkoordinasikan pelaksanaan sosialisasi SPIP;
4. Memberikan masukan kepada Ketua Koordinator terkait kegiatan pembinaan penyelenggaraan SPIP;

5. Membuat laporan kegiatan secara berkala kepada Ketua Koordinator.

Namun demikian, sesuai dengan *nature* dari satgas yang *ad hoc*, sangat berpengaruh terhadap peran yang diemban oleh para anggota satgas sebagai pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan sosialisasi SPIP. Sebagaimana diketahui, masing-masing anggota satgas tupoksinya masing-masing sesuai dengan unit kerja di mana mereka ditempatkan. Narasumber 2 yang saat ini diperbantukan sebagai Kepala Biro Keuangan pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, sebelumnya menjabat sebagai Kasubdit pada Direktorat Pengawasan Lembaga Pemerintah Bidang Polsoskam Lainnya, narasumber 3 menjabat sebagai Kepala Bagian pada Biro Keuangan BPKP, sedangkan narasumber 4 adalah auditor madya pada Deputi Polsoskam BPKP.

Eksistensi anggota satgas yang tersebar pada berbagai unit kerja juga menyulitkan mereka untuk berkoordinasi. Hal tersebut diakui oleh narasumber 3:

“Sangat berpengaruh pak kita gak bisa fokus kerja, karena kita jadinya fokus pada unit kerjanya, jadinya ya hanya fardhu kifayah aja tugas sosialisasi SPIP-nya...”

Hambatan birokratis juga turut berperan terhadap kondisi tersebut, sebagaimana keluhan yang disampaikan oleh Narasumber 3:

“Gak ada yang fokus ...sementara ini secara struktur hanya menggunakan satgas, tidak permanennamun karena hambatan birokrasi yang membuat hal itu belum terwujud.”

Meskipun BPKP sebagai pembina dan penyelenggara memiliki kewenangan dan mandat penuh untuk melakukan sosialisasi SPIP, namun demikian diperoleh informasi bahwa tidak terdapat konsekwensi yang tegas bagi khalayak, dalam hal ini

Kementerian/Lembaga/Pemda yang tidak menerapkan SPIP sepenuhnya. Hal tersebut diakui oleh narasumber 3:

“Tidak ada *punishment* bagi Kementerian/Lembaga/Pemda yang tidak melaksanakan , yang dituntut hanya komitmen dari Kementerian/Lembaga.”

Lebih detailnya tentang sanksi diungkapkan oleh narasumber 4:

“Ada kata-kata wajib , tapi SPIP tidak mengatur sanksi. Namun ada sanksi tidak langsung. Tapi dari segi Reformasi Birokrasi, penerapan SPIP itu menjadi suatu *proxy*. Kalau tidak melaksanakan SPIP maka skor nya menjadi rendah. Apalagi kalau BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) sudah mengadop SPIP, maka nanti kalau ada Kementerian/Lembaga tidak memakai SPIP bisa berujung pada *opinion* yang akan diberikan.”

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa ditinjau dari segi komunikasi yang efektif dan teori kewenangan, pelaksanaan sosialisasi memiliki beberapa kondisi sebagai berikut:

- a. Ditinjau dari segi *power*, BPKP telah memiliki mandat penuh untuk melakukan sosialisasi SPIP kepada khalayaknya, yaitu para pejabat di lingkungan kementerian/lembaga/pemerintah daerah. Namun demikian, mandat tersebut tidak diiringi dengan adanya konsekuensi yang tegas apabila khalayak tidak melaksanakan muatan atau substansi yang disampaikan.
- b. Pesan yang disampaikan memiliki bobot informasi yang tinggi. SPIP tidak bisa dipisahkan dari agenda reformasi birokrasi yang sedang didengungkan oleh kementerian/lembaga/pemda. Informasi yang kuat dapat merubah opini khalayak dan sangat berpengaruh terhadap efektivitas dalam suatu komunikasi.
- c. Dari sisi komunikasi, untuk mewujudkan komunikasi yang efektif, pesan yang disampaikan harus dimengerti dan sesuai dengan tujuan pribadi dan organisasi. Selain itu, secara mental dan fisik komunikasi mampu melaksanakannya. Dalam hal ini, komunikasi merasa SPIP tidak bertentangan dengan tujuan

mereka, bahkan sebagai *tool* membantu organisasi untuk membuat organisasi tetap fokus mencapai apa yang menjadi rencana strategis organisasi.

4.7 Kompetensi Komunikator

Berdasarkan wawancara dan telaah atas biodata narasumber, diketahui bahwa komunikator memiliki *background skill* dan kompetensi yang layak untuk memberikan informasi seputar SPIP. Keempat komunikator adalah lulusan STAN (Sekolah Tinggi Akuntansi Negara), memiliki pengalaman bekerja 20 tahun lebih di BPKP, minimal berpendidikan S2, dan telah mendapat pembekalan tentang SPIP melalui berbagai *training*, baik yang dilaksanakan di dalam negeri maupun luar negeri. Hal tersebut juga diakui oleh Narasumber 5 yang menyatakan bahwa:

“Saya lihat para narasumber cukup kompeten. Saya tahu sekali itu, karena sebagian dari mereka saya kenal karena membimbing kami dalam penyusunan laporan keuangan.”

4.8 Analisis Difusi Sosialisasi SPIP dan Pembahasan

Sebagaimana telah diungkapkan dalam bab terdahulu bahwa difusi dapat dipandang sebagai suatu tipe komunikasi khusus dimana informasi yang dipertukarkan adalah gagasan baru (inovasi). Rogers juga menjelaskan bahwa ada 4 dimensi dalam proses komunikasi ini : *source*, *content*, *medium*, dan *user*. Khusus berkaitan dengan *medium* atau saluran komunikasi, dapat dibagi menjadi dua : saluran media massa (*mass media channel*) dan saluran antarpribadi (*interpersonal channel*). Adapun saluran komunikasi yang digunakan oleh BPKP berkaitan dengan sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan permasalahan yang dihadapinya dapat dilihat dalam uraian lebih lanjut.

1. Saluran Komunikasi antar personal

Dari seluruh jenis sosialisasi, komunikasi antar personal yang paling banyak dilakukan oleh BPKP untuk menyampaikan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah kepada pejabat Kementerian / Lembaga / Pemda. Tekniknya adalah dengan mengumpulkan para pegawai dari suatu K/L/Pemda, khususnya *middle up manager* pada kantor yang bersangkutan untuk menerima penjelasan dari Tim Satgas tentang SPIP. Adapun informasi yang disampaikan adalah mengenai:

- a. Alasan pokok mengapa kita perlu SPIP,
- b. Tranformasi Sistem Pengendalian Manajemen (Sisdalmen) menjadi SPIP,
- c. Dasar hukum SPIP, dan
- d. Anatomi SPIP.

Namun demikian, istilah sosialisasi yang direduksi menjadi semata-mata dengan kegiatan mengumpulkan beberapa orang dalam satu waktu tertentu, diakui oleh narasumber 4 sebagai suatu kekeliruan:

“Kalau kegiatannya seperti itu, ya ... istilah lebih tepatnya diseminasi mungkin ya. Kalau gak salah, disebut diseminasi kan apabila kegiatan yang ditujukan kepada kelompok tertentu agar memperoleh informasi, timbul kesadaran, menerima, dan akhirnya memanfaatkan informasi tersebut.”

Selain itu Narasumber 2 juga melakukan otokritik terhadap apa yang selama ini telah dilakukan oleh para pelaku sosialisasi:

“Kalau yang dimaksud dengan sosialisasi, bukan hanya dalam bentuk paparan saja ... tapi juga dengan pembelajaran, dengan leaflet, dengan iklan. Karena *knowing* itu memberikan pengetahuan kepada orang yang tidak tahu. Tapi yang kita lakukan selama ini *just only that*, hanya kasih tahu bahwa ada PP60. Tapi apa yang dimaksud dengan PP 60 harus disampaikan juga dong”

Sedangkan dari sisi efektifitasnya, baik komunikator maupun komunikan mengakui bahwa durasi yang singkat turut mempengaruhi ter ketersampaian pesan kepada komunikan, sebagaimana disampaikan oleh narasumber 4:

“Waktunya terbatas dengan audiens yang banyak, sehingga kemampuan audiens menyerap terbatas. Selain itu, tidak ada contoh nyata”

Tak hanya komunikan, komunikator pun yang diwakili oleh Narasumber 4 merasakan bahwa sosialisasi yang dilakukan selama ini kurang efektif:

“Bila dilihat dari pemahaman bisa dilihat dari skor. Namun kalau indikatornya apakah mereka berbuat sesuatu atau tidak, sosialisasi SPIP belum efektif. Kalau ukurannya berapa banyak peraturan yang dibuat, itu bukan output dari sosialisasi.”

Dari sisi komunikan, tentang efektivitas mengumpulkan audiens dalam waktu yang terbatas untuk menerima informasi tentang SPIP, mendapat masukan dari narasumber 7 :

“Bayangkan hanya dalam tempo dua-tiga jam kami disodori oleh peraturan yang baru. Kami belum paham, karena masih berupa paparan, seharusnya ada workshop dan pelatihan yang lebih riil sesuai dengan bidang kerja masing-masing komunikan.”

Senada juga dengan jawaban dari narasumber 5:

“Tidak cukup waktu yang ada, perlu workshop dan diklat. Seharusnya pada saat pemaparan kami diberikan contoh yang kongkret mengenai SPIP dan unsur-unsurnya. Misalnya, lingkungan pengendalian itu gimana”

Berdasarkan Laporan Kegiatan Satgas Pembinaan Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, diketahui bahwa selama kurun waktu 2010-2011, capaian hasil pembinaan dan penyelenggaraan SPIP telah melakukan sosialisasi SPIP terhadap 493 instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan rincian sebagai berikut:

No	Kegiatan	Satuan	Tahun 2010			Tahun 2011		
			Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
1.	Pedoman Teknis Penyelenggaraan SPIP	Pedoman	26	26	100,00	5	7	140,00
2.	Sosialisasi SPIP	Entitas	575	374	65,04	115	119	103,48
3.	Kegiatan diklat	Peserta	1.650	5.805	351,82	1.050	4.435	422,38
4.	Bimbingan teknis	Entitas	116	304	262,07	116	205	176,72

Tabel 4.1 Realisasi Kegiatan Satgas Penyelenggaraan SPIP

Sumber: dokumen BPKP

Khusus tentang laporan di atas, berikut, komentar dari narasumber 3 (komunikator) :

“Yang sementara ini dilaporkan ya seperti itu sesuai dengan renstra BPKP ... padahal bisa juga lewat *leaflet*, karikatur. Masih ada media-media lain yang belum kita optimalkan, seperti web atau majalah.”

2. Pemberian modul dan pedoman teknis SPIP

Sosialisasi SPIP juga dilakukan dengan memberikan modul dan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP kepada para penyelenggara SPIP di K/L/Pemda. Modul disampaikan pada saat dilaksanakan diklat, sedangkan pedoman teknis diberikan ketika dilakukan workshop.

Diklat diberikan kepada para penyelenggara SPIP pada level teknis, manajemen, dan pimpinan. Diklat dilaksanakan oleh Pusdiklatwas BPKP sesuai dengan kalender diklat yang telah ditetapkan. Namun demikian, BPKP juga membuka diri terhadap K/L/Pemda yang akan melaksanakan diklat mandiri dengan instruktur dan narasumber berasal dari BPKP. Tujuan pelaksanaan diklat

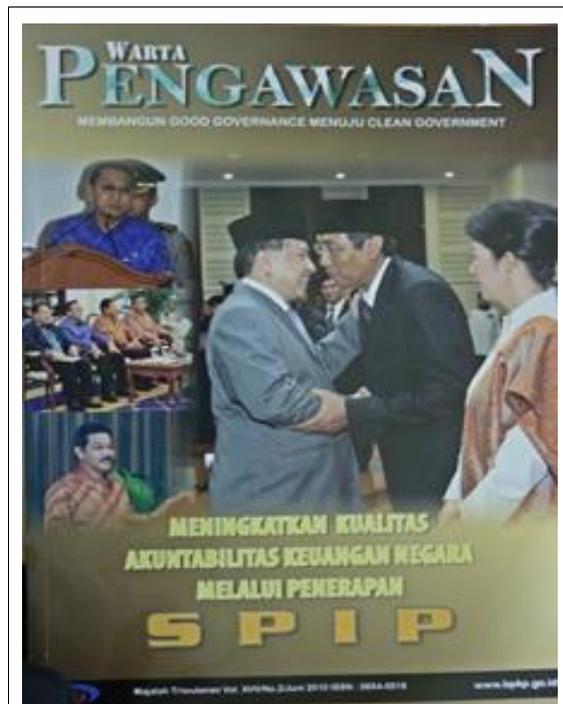
itu sendiri adalah memberikan pemahaman umum dan kemampuan untuk menyelenggarakan SPIP.

3. Majalah Warta Pengawasan

BPKP memiliki media majalah internal yang bernama Warta Pengawasan untuk mengkomunikasikan berbagai hal yang terkait dengan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk isu-isu yang berkembang di bidang akuntansi, auditing, manajemen risiko dan topik lainnya. Pemberitaan mengenai SPIP juga banyak menghiasi isi majalah tersebut, termasuk menjadi judul cover dalam beberapa edisi.

Selain itu, untuk mensosialisasikan SPIP, majalah Warta Pengawasan juga memuat tanya jawab tentang SPIP dalam kolom "Forum SPIP" yang diasuh oleh Koordinator Satgas Pembinaan Penyelenggaraan SPIP yang isinya tentang permasalahan seputar penerapan SPIP. Adapun para penanyanya diharapkan berasal dari Kementerian/Lembaga yang sedang menerapkan SPIP. Namun demikian, kenyataannya yang merespon majalah tersebut masih berasal dari kalangan internal BPKP sendiri. Hal tersebut tidak mengherankan, sebagaimana diutarakan oleh Narasumber 1:

“sangat terbatas orang Kementerian/Lembaga yang membaca Warta Pengawasan. Jangankan mereka, kita aja jarang baca”



Gambar 4.8. Cover majalah Warta Pengawasan edisi XIX/1/Maret 2012 yang memuat berita tentang SPIP

Berkaitan dengan sosialisasi SPIP melalui majalah, dirasakan kurang begitu bermanfaat. Hal ini disebabkan pola distribusi majalah tersebut yang sirkulasinya terbatas dan meskipun *content*-nya memuat aktivitas pengawasan di lingkungan K/L/Pemda, namun pada kenyataannya jarang dilirik oleh khalayak non-BPKP.

Secara jujur, hal tersebut diakui oleh narasumber 4:

“Terbatas, karena tidak semua orang di K/L/Pemda yang membaca majalah WP, toh mereka juga punya majalah sendiri ... mengenai web juga masih tanda tanya, apakah web bpkp dicari orang atau enggakharusnya ada strategi baru ...”

4. Website

BPKP memiliki website resmi (www.bpkp.go.id) yang berisi layanan informasi tentang kegiatan pengawasan maupun pendukung pengawasan yang dilakukan selama ini. Termasuk di dalamnya informasi tentang SPIP, baik itu berkaitan dengan sosialisasi, bimbingan konsultasi, diklat, pedoman/modul, maupun berita-berita seputar SPIP. Namun demikian, tujuan BPKP menggunakan website untuk mensosialisasikan SPIP kepada khalayak belum optimal. Berdasarkan hasil pelacakan terhadap content www.bpkp.go.id (per tanggal 10 Juni 2012), untuk kolom Sosialisasi SPIP, isinya tidak *up to date*, hanya berkisar realisasi pelaksanaan sosialisasi SPIP sampai dengan tahun 2011, dan tidak ada ruang interaktif di mana khalayak bisa bertanya sesuatu seputar SPIP. Berkaitan dengan hal tersebut, narasumber 4 mengakuinya dan tidak hanya website yang sifatnya *official*, tapi saat ini diperlukan terobosan berupa *social media* untuk menjaring stakeholders yang lebih luas:

“Untuk mendapatkan respon yang lebih cepat dan massal, perlu facebook khusus SPIP, atau twitter tidak harus hanya web. Meski kecil-kecilan saya sudah bikin twitter khusus SPIP, namanya @spip2008, tapi ini belum resmi lho ...silahkan bapak follow aja”



Gambar 4.9 : tampilan website www.bpkp.go.id yang dicuplik pada tanggal 17 Juni 2012

Keseragaman derajat atribut (latar belakang pendidikan dan jenjang jabatan) ini menjadi salah satu faktor penentu efektivitas komunikasi dan proses difusi. Bisa disimpulkan bahwa komunikan memiliki homogenitas (*homophily*), dan saat yang sama memiliki respon yang positif terhadap inovasi yang ditawarkan. Artinya, jika merunut kembali atas kategorisasi komunikan: *true inovator*, *early adopter*, *early majority*, *late majority*, *laggard*, menurut peneliti sangat menentukan terhadap pilihan jalur komunikasi yang ditempuh oleh BPKP sebagai pihak komunikator.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa komunikan dapat dikelompokkan sebagai *early adopter* yang ditandai dengan keinginan komunikan tertentu, dalam hal ini para pimpinan untuk memahami dan menerapkan SPIP karena merasa membutuhkannya sebagai *tool* untuk menerapkan sistem pengendalian intern di lingkungan kerjanya masing-masing.

Menurut peneliti, bila merujuk kepada teori difusi inovasi yang diusung oleh Rogers, maka dengan kondisi bahwa partisipan yang sifatnya *homophily* dan metode persuasif yang ditempuh oleh komunikator untuk menghantar pesan, maka jalur komunikasi yang dipilih, yaitu *inter personal communication* sudah tepat. Namun demikian, peneliti membuktikan bahwa pernyataan Rogers yang *men-state "Mass media channels are relatively more important than interpersonal channels for earlier adopters than for later adopters"* tidak sepenuhnya benar. Hasil penelitian membuktikan bahwa partisipan yang mengikuti sosialisasi SPIP yang menerima pesan yang disampaikan dengan antusias (*earlier adopter*) lebih mengena pesan yang disampaikan dengan menggunakan *interpersonal channel* daripada *mass media channel*.

4.9 Komunikasi Eksternal Sosialisasi SPIP

Sebagaimana dinyatakan dalam PP 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota bertanggung jawab atas efektivitas penyelenggaraan sistem pengendalian intern di lingkungan masing-masing. Hal tersebut menyiratkan bahwa pengguna dari SPIP ini adalah Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah, termasuk BPKP di dalamnya. Namun demikian, peneliti membatasi penelitian ini hanya melibatkan pihak eksternal sebagai komunikan, tidak termasuk BPKP di dalamnya.

Menurut hasil penelitian, komunikan memahami proses kelahiran SPIP yang tidak terlepas dari dicanangkannya paket undang-undang keuangan negara, yang terdiri dari Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Komunikan juga paham bahwa SPIP lahir sebagai jawaban atas ketidakmampuan waskat sebagai bentuk sistem pengendalian intern pemerintah menjadi suatu sistem pengendalian intern yang memadai. Mereka sadar bahwa SPIP sebagai bagian dari alat kerja dapat menuntun baik secara personal maupun institusi dalam mewujudkan *clean governance* dan *good government*. Menurut istilah narasumber 7:

“Penting sekali karena SPIP harus menjadi landasan berpikir dan arah tujuan instansi pemerintah yang muaranya menjadi budaya bagi seluruh aparat pemerintah.”

Sedangkan bila dilihat dari level manajemen, karena SPIP memiliki karakteristik pendekatan “tone at the top” maka peserta sosialisasi dan pemaparan pada umumnya adalah para *middle manager* dan *top level manager*. Selain itu, para

komunikasikan adalah orang-orang yang memiliki latar pendidikan yang hampir sama, yaitu minimal Strata-1 (sarjana).

4.10 Tingkat Pemahaman (*Awareness*) Komunikasikan

Menurut hasil penelitian, apa yang disampaikan oleh para komunikator sangat relevan dengan tujuan Kementerian/Lembaga/Pemda untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diakui oleh narasumber 2 yang merupakan mantan Inspektur di Kementerian Sosial dan merupakan *Liason Officer* BPKP di Kemensos, beliau menyampaikan bahwa materi SPIP yang diberikan benar-benar dibutuhkan bagi instansinya untuk meraih *good governance* dan *good government*.

Komunikator memformulasikan substansi pesan yang disampaikan dengan mengkampanyekan *tagline* “**apapun kegiatannya, SPIP landasannya**” yang intinya bahwa dalam menjalankan fungsi manajemen berupa *planning, organizing, actuating, dan controlling* (POAC), jangan lagi hanya di belakang menunggu berjalannya fungsi POAC tersebut, tetapi dari awal sudah mewarnai dengan memberikan alat kendalinya agar fungsi manajemen tersebut dikawal menuju sasarannya. Sehingga dapat dikatakan setiap kegiatan yang mau dijalankan, fungsi kontrol sudah bergerak untuk memberikan informasi risiko yang melekat dalam kegiatan tersebut, mencegahnya dan terutama telah mempersiapkan manusia yang akan menjalankan kegiatan tersebut yang telah tersentuh *soft control*.

4.11 Diskusi Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, secara umum strategi komunikasi sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang dilaksanakan oleh BPKP telah berkesesuaian dengan teori-teori yang dijadikan kerangka acuan penelitian.

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang menggantikan Sistem Pengendalian Manajemen atau lebih dikenal dengan sebutan waskat (Pengawasan Melekat) sebagai suatu sistem pengendalian intern bagi Kementerian/Lembaga merupakan produk baru yang membutuhkan perubahan perilaku bagi penggunanya. Peneliti berpendapat bahwa SPIP tersebut merupakan suatu inovasi bila dihubungkan dengan pendapat Henry Assael dalam bukunya *Consumer Behavior and Marketing Action* yang menyatakan bahwa suatu inovasi dapat berupa pengembangan teknologi pada produk baru atau modifikasi pada produk lama. Pengembangan teknologi ini dapat berupa (1) inovasi tidak berkelanjutan (*discontinuous innovation*), yaitu adanya produk baru yang mengakibatkan adanya perubahan pola perilaku, (2) inovasi berkelanjutan yang dinamis (*dynamically continuous innovation*), yaitu adanya produk baru dan yang tidak menyebabkan adanya perubahan dalam pola perilaku, (3) inovasi berkelanjutan (*continuous innovation*), yaitu modifikasi dari produk lama.

Ditinjau dari segi kewenangan, bila merujuk kepada Teori Kewenangan yang diusung oleh Chester Bernard, maka pelaksanaan sosialisasi SPIP telah memenuhi unsur-unsur yang dimaksud. Ditinjau dari segi *power*, BPKP telah memiliki mandat penuh untuk melakukan sosialisasi SPIP kepada khalayaknya, yaitu para pejabat di lingkungan kementerian/lembaga/pemerintah daerah. Namun demikian, mandat tersebut tidak diiringi dengan adanya konsekwensi yang tegas apabila khalayak tidak melaksanakan muatan atau substansi yang disampaikan. Selain itu, pesan yang disampaikan memiliki bobot informasi yang tinggi dan bernilai guna bagi komunikan. Bagi komunikan, SPIP tidak bisa dipisahkan dari agenda reformasi birokrasi yang sedang didengungkan oleh kementerian/lembaga/pemda. Komunikan merasa SPIP tidak bertentangan dengan tujuan mereka, bahkan sebagai *tool* membantu organisasi untuk membuat organisasi tetap fokus mencapai apa yang menjadi rencana strategis organisasi.

Pemilihan jalur komunikasi antar personal sebagai strategi komunikasi difusi SPIP telah sesuai dengan teori yang mendasarinya. Keseragaman derajat atribut (latar belakang pendidikan dan jenjang jabatan) ini menjadi salah satu faktor penentu efektivitas komunikasi dan proses difusi. Bisa disimpulkan bahwa komunikan memiliki homogenitas (homophily), dan saat yang sama memiliki respon yang positif terhadap inovasi yang ditawarkan. Artinya, jika merunut kembali atas kategorisasi komunikan, menurut peneliti komunikan SPIP dapat dikelompokkan sebagai *early adopter* yang ditandai dengan keinginan komunikan tertentu, dalam hal ini para pimpinan, untuk memahami dan menerapkan SPIP karena merasa membutuhkannya sebagai *tool* untuk menerapkan sistem pengendalian intern di lingkungan kerjanya masing-masing.

Namun demikian, bila merujuk kepada Teori McQuail yang menyatakan bahwa terdapat empat saluran komunikasi, yaitu media antarpribadi, media kelompok, media massa, dan media publik, maka menurut peneliti apa yang dilakukan oleh objek penelitian (BPKP) dalam melakukan sosialisasi belum optimal. Melihat skema tersebut jelas terlihat bahwa masing-masing saluran komunikasi akan memberikan hasil dan dampak tersendiri. Namun, kecepatan menjangkau publik hanya bisa dilakukan oleh media massa.

BPKP selama ini hanya berfokus kepada komunikasi antar personal, sebagaimana tercantum dalam *Road Map*. Akibatnya, jangkauan khalayak yang menerima paparan SPIP hanya sedikit dibandingkan dengan periode waktu SPIP itu diterbitkan (tahun 2008). Selain itu, BPKP tidak memanfaatkan secara optimal media komunikasi yang dimiliki, yaitu majalah internal dan website resmi. Menurut hasil penelitian, diketahui bahwa majalah Warta Pengawasan yang dimiliki oleh BPKP, sirkulasinya terbatas dan mayoritas *content*-nya hanya memuat kegiatan intern BPKP.

Di sisi lain, informasi tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang ada dalam website resmi (www.bpkp.go.id) tidak diupdate secara maksimal. Website tersebut juga sifatnya satu arah, di mana BPKP sebagai pemberi pesan dan tidak ada tanggapan balik (respon) dari penerima pesan atas pesan yang disampaikan.

BAB 5

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah dipaparkan pada BAB 4, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan Teori Difusi Inovasi, temuan penelitian menunjukkan bahwa strategi komunikasi sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menggunakan saluran komunikasi interpersonal sebagai pilihan saluran difusinya. Komunikan yang sifatnya homophily, metode penyampaian yang persuasif, dan partisipan yang *early adopter* membuat pilihan tersebut menjadi alasan utama untuk dipilih. Namun demikian, hal tersebut belum dilakukan secara optimal. Hal tersebut terbukti karena bila dikaitkan dengan tujuan strategi komunikasi untuk menciptakan 3 kondisi: *to secure understanding*, *to establish acceptance*, dan *to motivate action*, maka komunikator tidak mewujudkan hal tersebut.
2. Penelitian juga menunjukkan bahwa implementasi SPIP yang dilakukan secara bertahap dimulai dari *knowing*, *mapping*, *norming*, *forming*, hingga *performing* dan prinsip *never ending process* yang memulai perubahan dari hal yang kecil telah sesuai Prinsip Persuasif yang diusung oleh De Vito. Namun demikian, hasil penelitian terhadap sosialisasi SPIP ini membuktikan bahwa sosialisasi tidak terencana dengan baik, di mana objek penelitian hanya memasukkan kegiatan sosialisasi (dalam hal ini lebih tepat adalah diseminasi) sebagai bagian rencana jangka panjangnya, tanpa merinci rencana strategis untuk komunikasi melalui media massa atau saluran lainnya. Hal tersebut mengakibatkan kampanye

komunikasi dengan menggunakan media massa yang dilakukan selama ini kurang efektif.

3. Pelaksanaan sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah telah bersesuaian dengan Teori Kewenangan di mana kewenangan ditandai dengan adanya kemauan untuk bekerja sama. Empat syarat yang dibutuhkan sehingga suatu kewenangan diakui telah terpenuhi, yaitu komunikan telah memahami pesan yang dimaksud, komunikan juga percaya bahwa pesan tersebut tidak bertentangan dengan tujuan organisasi sekaligus minatnya. Dan yang terpenting komunikan juga memiliki kemampuan fisik dan mental untuk melaksanakan pesan tersebut.

1.2 Rekomendasi penelitian

Berdasarkan analisis dan pembahasan, serta kesimpulan di atas, maka rekomendasi atau saran yang dapat dijadikan pertimbangan untuk melakukan perbaikan citra organisasi adalah:

A. Rekomendasi Bersifat Tataran Praktis

1. Untuk meningkatkan level *awareness objectives* target khalayak, perlu dipertimbangkan untuk memasukkan sosialisasi dengan menggunakan media massa, baik cetak maupun elektronik dalam strategi komunikasi sosialisasi SPIP.
2. Untuk meningkatkan *acceptance objectives*, BPKP sebagai instansi pembina SPIP hendaknya melakukan sinergi dengan instansi yang terkait. Makin banyak sinergi makin banyak kepanjangan tangan sosialisasi.
3. Agar komunikan lebih memahami pesan yang disampaikan, komunikator hendaknya memperkaya materi sosialisasi (khususnya komunikasi tatap muka) dengan contoh kongkret dan bahasa yang lebih membumi sehingga memudahkan target khalayak untuk mencerna dan mengimplementasikannya.

4. Agar sosialisasi dapat berjalan secara lancar dan berkesinambungan, hendaknya struktur organisasi Satgas Pembina dan Penyelenggara SPIP dibuat secara permanen, tidak *ad hoc* seperti yang selama ini ada.
5. Untuk lebih cepat memberikan informasi seputar SPIP kepada khalayak secara lebih masif, maka penggunaan *social media* sudah seharusnya dilakukan. Dengan demikian, maka khalayak yang mayoritas *early adopter* yang ditandai dengan tingginya tingkat pendidikan lebih dapat terjaring, disamping *two way communication* dapat dilakukan sehingga respon komunikasi dapat segera ditindaklanjuti.

B. Rekomendasi Bersifat Tataran Akademis

Sesuai dengan *Road Map BPKP*, pelaksanaan sosialisasi akan dilakukan hingga tahun 2014. Peneliti mengharapkan adanya suatu penelitian lanjutan dengan pendekatan kualitatif yang dapat melakukan analisis lebih lanjut mengenai strategi komunikasi sosialisasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah secara keseluruhan, di mana komunikasi yang dilibatkan tidak hanya berasal dari Kementerian/Lembaga, tetapi juga termasuk BPKP yang memiliki dua posisi sekaligus, yaitu sebagai pembina maupun penyelenggara SPIP.

Selain itu, penelitian lanjutan diperlukan untuk membuktikan temuan sementara peneliti bahwa strategi komunikasi sosialisasi SPIP tidak berkesesuaian dengan Teori Difusi Inovasi. Hasil penelitian membuktikan bahwa saluran komunikasi yang digunakan dalam kasus ini yang memiliki karakteristik komunikasi yang homophily, metode penyampaian yang persuasif, dan partisipan yang *early adopter* menggunakan pilihan *interpersonal channel*.

Namun demikian, Teori Difusi Inovasi yang diusung oleh Rogers menjelaskan bahwa saluran media massa relatif lebih penting bagi *earlier adopter* daripada *later adopter*. Hasil penelitian membuktikan bahwa partisipan yang mengikuti sosialisasi SPIP yang menerima pesan yang disampaikan dengan antusias (*earlier adopter*) lebih

mengena pesan yang disampaikan dengan menggunakan *interpersonal channel* daripada *mass media channel*.

GLOSSARIUM

1. **Sistem Pengendalian Intern** adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
2. **Sistem Pengendalian Intern Pemerintah**, yang selanjutnya disingkat **SPIP**, adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
3. **Pengawasan Intern** adalah seluruh proses kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.
4. **Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan**, yang selanjutnya disingkat **BPKP**, adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
5. **Inspektorat Jenderal** atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada menteri/pimpinan lembaga.
6. **Kementerian negara** adalah organisasi dalam Pemerintahan Republik Indonesia yang dipimpin oleh menteri untuk melaksanakan tugas dalam bidang tertentu.
7. **Lembaga** adalah organisasi non-kementerian negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu

berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya.

8. **Pemerintah daerah** adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
9. **Instansi Pemerintah** adalah unsur penyelenggara pemerintahan pusat atau unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
10. **Pengawasan melekat (waskat)** adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien dan ekonomis, segala sumber daya dimanfaatkan dan dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar, serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Assael, Henry (1995), *Consumer Behavior and Marketing Action*, Fifth Edition. Cincinnati Ohio: South Western College Publishing.
- Belch, George E dan Belch, Michael A. 1998. *Advertising and Promotion, Integrated Marketing Communication Perspective, Internantional Edition*, Irwin/McGraw Hill.
- Daniels, Tom D, Spiker Barry A, Papa Michael J. 1997. *Perspective on Organizational Communication. Fourth Edition*. McGraw Hill.
- DeVito, Joseph A., 1996, *Human Communication*, HarperCollins Publisher Inc., London.
- Effendy, Onong Uchyana. 2004. *Ilmu Komunikasi, Teori dan Praktek*, PT Remaja Rosdakarya Bandung.
- Goldhaber, Gerald M. 1990. *Organizational Communication. Fifth Edition*. Wim, C Publisher. Dubuque.
- Lindlof, Thomas R. 1995. *Qualitative Communication Research Method. Volume 3*. Sage Publication.
- Moleong, Lexy.J., *Metodologi Penelitian Kualitatif, Edisi Revisi*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2007
- McQuail, Denis. (2000). *Mass Communication Theory*. SAGE Publications. London
- Newman, Lawrence W. 1997. *Social Research Method, Qualitative And Quantitative Approach. Third Edition*. Alyn and Bacon. Boston.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. PT Elex Media Computindo. Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Pace, Wayne R and Faules, Don F. (terjemahan). 2000. *Komunikasi Organisasi*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.

Pawito, Penelitian Komunikasi Kualitatif. Yogyakarta: LKiS,2007

Rogers, M. Everett. 1983. Diffusions of Innovations. Third Edition. The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc.New York

Seitel, Fraser P. 1995. *The Practice of Public Relations*. Sixth Edition. Prentice-hall International. New Jersey.

Sutopo, H.B. *Metodologi Penelitian Kualitatif: dasar teori dan penerapannya dalam penelitian*. Edisi-2. Surakarta: Universitas Sebelas Maret,2006

While, Jon, Laura Mazur, 1995, *Strategic Communication Management : Making Public Relation Work*, Addison Wesley Publishing Company. London.

Peraturan

Undang-Undang No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Pedoman Umum Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern. 2009. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Pedoman Umum Komunikasi Organisasi, Per-MenPAN Nomor 28 tahun 2011.

Tesis

Tomohardjo, Irmulan Sati. 1999. *Strategi Komunikasi Privatisasi BUMN (Studi Kasus Manajemen Isu Public Relation Pada Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN/Badan Pengelola BUMN*. Universitas Indonesia. Jakarta.

Handayani, Henni . 2011.*Sosialisasi Kesehatan Dan Keselamatan Kerja (K3) Secara Internal Di PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Daerah Operasi (Daop) I Jakarta*. Universitas Indonesia. Jakarta.