

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Setiap organisasi didirikan dengan arah dan tujuannya masing-masing sesuai dengan visi, misi, sasaran serta tujuan organisasi guna memenuhi keinginan *stakeholders*. Secara umum bentuk organisasi terdiri dari organisasi bisnis yang bersifat *profit oriented* dan organisasi nir laba yang bersifat *non profit oriented*. Tujuan utama organisasi bisnis *profit oriented* adalah memaksimalkan *profit* organisasi dengan berbagai cara melakukan efisiensi biaya dan memaksimalkan pendapatan. Sehingga ukuran keberhasilan kinerja organisasi bisnis pada umumnya dinilai dari pencapaian kinerja aspek keuangan sebagai indikator utama mengukur keberhasilan maupun kegagalan manajemen. Semakin tinggi keuntungan atau profitabilitas maka kinerja manajemen dinilai semakin baik, namun sebaliknya apabila angka keuntungan atau profitabilitas rendah maka kinerja manajemen akan dinilai kurang baik. Metode penilaian kinerja organisasi bisnis melalui penilaian kinerja aspek keuangan antara lain dengan menghitung besarnya angka *profit margin*, *Return of Assets (ROA)* dan *Return of Investment (ROI)*. Namun banyak ahli manajemen berpendapat bahwa penilaian kinerja yang menitikberatkan pada aspek keuangan saja dianggap kurang tepat karena dianggap sebagai cara tradisional yang sudah tidak relevan lagi karena memiliki kelemahan kurang memperhatikan aspek non-keuangan yang sesungguhnya memiliki kontribusi yang tidak kalah pentingnya dibandingkan kontribusi aspek keuangan dalam meningkatkan laba organisasi. Dalam organisasi modern, peran aspek non keuangan didalam organisasi sangat menentukan kelangsungan hidup organisasi dalam jangka panjang antara lain peranan aspek *human capital*, aspek kepuasan pelanggan dan aspek proses bisnis internal.

Sebaliknya ciri organisasi pemerintah yang bersifat *non profit* bertujuan meningkatkan kualitas jasa pelayanan dan kepuasan *stakeholders* melalui optimalisasi sumber daya organisasi yang dimilikinya. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 81 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi (2010) bahwa untuk mempercepat tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik setiap Kementerian dan Lembaga serta Pemerintah Daerah wajib melakukan reformasi birokrasi pada 8 elemen birokrasi diantaranya kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan dan pelayanan publik. Salah satu area perubahan reformasi birokrasi yang penting adalah perbaikan elemen pengawasan yang merupakan tugas dari organisasi APIP selaku pengawas internal melalui metode penilaian kinerja organisasi menggunakan kriteria penilaian yang tepat, berbeda dengan organisasi bisnis yang bersifat *profit oriented*. APIP merupakan organisasi pengawas internal dilingkungan Kementerian Pertahanan RI operasionalnya dibiayai melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) berkewajiban memberikan pelayanan yang terbaik dan kepuasan yang maksimal kepada *stakeholders* dengan melaksanakan *consulting activity* dan *quality assurance*. Pentingnya menentukan metode penilaian kinerja organisasi pemerintah yang tepat mengingat metode yang digunakan saat ini masih belum sepenuhnya memuaskan karena tidak dapat menjelaskan pencapaian kinerja organisasi yang sesungguhnya, terutama ketidakmampuannya menjelaskan keterkaitan kinerja aspek *intangible assets* yang berhubungan dengan potensi sumber daya manusia seperti kompetensi, inovasi dan motivasi yang sesungguhnya telah memberikan kontribusi besar terhadap pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Pada tahun 2007 Kementerian Keuangan RI sebagai instansi strategis pemerintah melakukan terobosan menggunakan model *balanced scorecard* sebagai instrumen peningkatan kinerja organisasi dilakukan dengan cara setiap unit kerja menurunkan (*cascaded*) tugasnya kepada seluruh unit kerja

dibawahnya secara sistematis untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya secara tuntas, transparan dan akuntabel. Gagasan yang inovatif ini muncul sebagai jawaban kebutuhan untuk mengetahui secara persis posisi kualitas kinerja organisasi pemerintah karena *balanced scorecard* dinilai memenuhi persyaratan bersifat komprehensif dan mempunyai keunggulan mampu mengukur kinerja aspek keuangan dan aspek non keuangan dalam jangka pendek maupun jangka panjang serta internal maupun eksternal organisasi.

Qudrat-Ullah (2009) mengemukakan penggunaan metodologi *balanced scorecard* yang ditemukan oleh Kaplan (1992) merupakan terobosan besar dalam perkembangan ilmu manajemen modern dan menjadi sebuah model yang banyak diminati penggunaannya oleh berbagai kalangan bisnis maupun pemerintahan serta dapat dikembangkan menjadi ilmu manajemen perencanaan strategis. *Balanced scorecard* sebagai konsep pengukuran kinerja organisasi harus tetap mempertahankan perspektif keuangan sebagai konsep pengukuran kinerja tradisional, dan menjadi komprehensif karena dilengkapi dengan 3 perspektif penting non keuangan lainnya, yaitu *customer perspective*, *internal business process perspective*, dan *learning and growth perspective*.

Darwanto (2009) seorang praktisi manajemen organisasi pemerintahan mengemukakan pentingnya Instansi Pemerintah yang berada di pusat maupun daerah mengadopsi *balanced scorecard* sebagai alat manajemen perencanaan strategis sekaligus sebagai alat pengukuran kinerja mengingat organisasi pemerintah merupakan organisasi publik yang telah diberikan mandat untuk menggunakan sumber daya milik publik, maka sebagai konsekwensinya setiap Instansi Pemerintah baik Kementerian maupun Lembaga yang berada ditingkat pusat maupun daerah wajib mempertanggungjawabkan atas penggunaan sumber daya tersebut kepada publik yang

telah memberikan mandat untuk mengukur dan menilai apakah kegiatan yang dilaksanakan telah memenuhi kriteria organisasi publik yang akuntabel, kompetitif, ramah rakyat dan berfokus pada kinerja serta mengukur apakah hasil pencapaiannya dapat memenuhi harapan para *stakeholders* seperti penerima layanan, karyawan, lembaga pemberi pinjaman/hibah, masyarakat, dan para pembayar pajak. Semakin luasnya penggunaan *balanced scorecard* di organisasi pemerintahan diseluruh dunia, antara lain pada instansi federal di Amerika Serikat: *Department of Agriculture, National Resource Conservation, Forrest Service, Department of Commerce, Fish & wildlife Service, Bureau of Reclamation, Environmental Protection Agency* dan *Council on Environment Quality*. Sedang negara bagian yang sudah menerapkan *balanced scorecard* diantaranya Alaska, Oregon, Washington, California, Idaho, Montana. Pada tingkat lokal, setingkat kecamatan di Indonesia, *balanced scorecard* sudah dipergunakan di 39 Counties, 277 Cities, 44 Sewer Districts, 125 Water Districts, 36 Irrigation Districts, 32 Public Utility Districts, 14 Port Districts, 48 Conservation Districts, dan 170 *Municipal Water Suppliers*. (Darwanto, 2009). Pendapat diatas diperkuat dengan apa yang dikemukakan oleh Jonathan dalam Widilestari, (2011), mengungkapkan data yang menggambarkan keberhasilan penerapan *balanced scorecard* pada banyak perusahaan besar didunia seperti *BBC, Volvo, Fortis, Bell Canada, JP Morgan, Singapore Prison, GE, Gartner Group* dan lain lain. Namun demikian tidak sedikit perusahaan-perusahaan yang gagal dalam menerapkan *balanced scorecard* bahkan mengalami kerugian dengan berbagai macam penyebab antara lain akibat kekeliruan dalam mendefinisikan *balanced scorecard* dan penerapannya tidak sesuai dengan strategi perusahaan, keterbatasan sumber daya, tidak melibatkan *ICT (Information and Communication Strategy)*. Imelda (2004) mengingatkan terjadinya kegagalan organisasi menerapkan konsep ini karena tidak terpenuhinya beberapa

persyaratan penting antara lain komitmen dan dukungan penuh dari pimpinan, keterlibatan karyawan diberbagai tingkatan secara aktif atau pimpinan dan *mind-set* karyawan yang menganggap *balanced scorecard* sebagai sebuah proyek dan sekedar alat untuk keperluan pemberian kompensasi saja serta adanya kesalahan dalam memilih konsultan yang tepat.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 tentang Sistem Pengendalian Intern (2008), menyebutkan pengawas pada Instansi Pemerintah terbagi dua yaitu pengawas eksternal yang merupakan tugas dan fungsi dari BPK RI (Badan Pemeriksa Keuangan RI) dan pengawas Internal tugas dan fungsinya dilaksanakan oleh APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah) di masing-masing Kementerian dan Lembaga Pemerintah. Sesuai peraturan tersebut diatas APIP sebagai organisasi pengawas internal di Kementerian/Lembaga Pemerintah sesuai tingkatannya mempunyai kewenangan dan tanggung jawab masing-masing untuk melaksanakan *consulting activities* dan *quality assurance activities* di Kementerian/Lembaga masing-masing yang pelaksanaannya bertanggung jawab secara langsung kepada Menteri atau pimpinan Lembaga masing-masing. Sesuai tugas pokok dan fungsinya APIP bertujuan untuk mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (*good governance dan clean government*). Deskripsi diatas memperkuat alasan pentingnya setiap organisasi pemerintah memiliki APIP yang berkualitas dilengkapi dengan *human capital* khususnya Auditor yang kompeten dengan tingkat pengetahuan, ketrampilan dan sikap serta perilaku yang memenuhi standar kualitas minimal sebagai pengawas internal sehingga mampu melaksanakan peran dan tugasnya secara profesional, berintegritas, berkinerja tinggi serta memiliki kemampuan yang prima dalam melaksanakan tugasnya. Profesionalisme dan efektifitas organisasi APIP diharapkan akan memberikan dampak yang signifikan terhadap penurunan angka

korupsi menekan terjadinya angka penyimpangan pelaksanaan program dan anggaran di lingkungan Kemhan RI. Oleh karena itu untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya di masa depan APIP Kemhan secara terus menerus harus melakukan upaya-upaya yang konsisten untuk meningkatkan kualitas *human capital* APIP khususnya SDM Auditor sebagai SDM inti organisasi melalui program pembangunan *human capital* yang berkesinambungan sebagai investasi yang tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan investasi membangun infrastruktur lainnya seperti gedung, peralatan dan mesin. Selanjutnya Inspektorat Jenderal Kemhan selaku APIP dalam melaksanakan tugas dan fungsinya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pertahanan (2014) , selanjutnya dirubah Peraturan Menteri Pertahanan (2019) menyebutkan :

Dalam melaksanakan tugasnya Itjen menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

1. Penyiapan perumusan kebijakan pengawasan di lingkungan Kemhan dibidang penganggaran pertahanan;
2. Pelaksanaan pengawasan di lingkungan Kemhan terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
3. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Menteri Pertahanan;
4. Penyusunan laporan hasil pengawasan di lingkungan Kemhan; dan
5. Pelaksanaan administrasi Itjen.

Widanarto (2012) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa untuk meningkatkan peran APIP agar menjadi organisasi pengawas internal yang profesional maka harus melaksanakan upaya, pekerjaan dan kegiatan penting untuk meningkatkan kinerja organisasi, antara lain melalui upaya memperbaiki kualitas *human capital* khususnya SDM inti APIP (*core employee*) yaitu Auditor agar memiliki kompetensi yang memadai untuk menghadapi kompleksitas permasalahan organisasi sehingga APIP mampu menjadi institusi pengawasan internal yang profesional dan dapat diandalkan serta terpercaya. Selain itu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya APIP harus bersinergi dengan badan pengawas lainnya yang diatur dalam undang-undang

yaitu BPK RI dan BPKP RI serta teman sejawat APIP Kementerian/Lembaga lainnya agar dapat memperoleh hasil pengawasan yang berkualitas melalui kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya sepanjang tahun secara bersama-sama serta melaksanakan telaah sejawat (*peer review*) dengan APIP K/L lainnya sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam rangka percepatan tercapainya *good governance* dan *clean government* pada seluruh Satuan Kerja di lingkungan Kemhan RI.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dijelaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) merupakan pengawas eksternal dan sekaligus mitra kerja APIP Kemhan yang mempunyai kewenangan melakukan penilaian atas Laporan Keuangan setiap tahunnya. Penilaian tersebut disampaikan dalam bentuk opini yang merupakan pendapat profesional atas Laporan Keuangan seluruh Lembaga dan Instansi Pemerintah terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan masing-masing. Selanjutnya agar seluruh Kementerian, Lembaga dan Pemerintah Daerah dapat memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atau *Unqualified Opinion*, Pemerintah Pusat telah mengambil kebijakan strategis memperkuat peran, tugas dan fungsi APIP dalam melaksanakan pengawasan internal di masing-masing Kementerian dan Lembaga Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dengan memperbaiki sistem, manajemen dan metode pengawasan internal serta berupaya meningkatkan kapabilitas APIP Kementerian/Lembaga agar mampu melaksanakan perannya secara optimal melaksanakan *consulting activity* maupun *quality assurance* disetiap Kementerian/Institusi/Lembaga pemerintah pusat maupun daerah. Berdasarkan Peraturan Kepala BPKP Nomor XXX Tahun 2015 tentang Pedoman

Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawas Internal Pemerintah Secara Mandiri (*self improvement*) yang selanjutnya digunakan sebagai pedoman bagi Lembaga/Instansi Pemerintah untuk memperbaiki organisasi masing-masing, menjelaskan langkah yang telah dilakukan oleh BPKP dalam upaya memperbaiki kapabilitas APIP Kementerian dan Lembaga Pemerintah meliputi aspek kelembagaan, proses bisnis/tata kelola maupun sumber daya manusia agar memiliki kemampuan melaksanakan tugas-tugas pengawasan internal secara efektif melalui perbaikan tiga unsur kapabilitas yang saling terkait yaitu kapasitas, kewenangan dan kompetensi SDM APIP. Dalam rangka meningkatkan kapabilitas APIP Kementerian, Lembaga Pemerintah dan Pemerintah Daerah, BPKP terlebih dahulu melakukan internal audit untuk mengetahui posisi dan menilai kapabilitas APIP masing-masing Kementerian, Lembaga Pemerintah dan Pemerintah Daerah di Indonesia menggunakan kriteria *Internal Audit Capability Model (IACM)* yaitu sebuah indeks penilaian yang dikembangkan oleh *Institute of Internal Auditor (IAA)* suatu lembaga riset asosiasi audit intern dunia menggunakan model kerangka kerja universal untuk mengidentifikasi aspek-aspek fundamental yang dibutuhkan dalam kegiatan pengawasan intern yang efektif disektor publik menggambarkan jalur evolusi pengembangan pengawasan intern yang efektif dan memenuhi persyaratan tata kelola organisasi pengawasan yang profesional. Praktik penilaian kapabilitas APIP dalam pelaksanaannya membandingkan prinsip, praktik dan proses yang dapat diterapkan secara global untuk meningkatkan efektivitas audit intern. *Internal Audit Capability Model (IACM)* mengklasifikasi kapabilitas APIP kedalam 5 tingkatan dimana masing-masing tingkat kapabilitas menggambarkan karakteristik dan kapabilitas unit audit intern di masing-masing Lembaga/Instansi Pemerintah terdiri dari tingkat : (1) *initial*; (2) *infrastructure*; (3) *integrated*; (4) *managed*; (5) *optimizing*. Pada tahun 2014, BPKP melaporkan hasil audit internal terhadap seluruh organisasi APIP Kementerian, Lembaga

dan Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia menunjukkan posisi Level I atau posisi *initial* sebanyak 85 %, Level II atau posisi *infrastructure* sebanyak 14 % dan Level III atau posisi *integrated* sebanyak 1 %. Laporan tersebut menunjukkan sebagian besar APIP masih berada dalam posisi yang kurang baik berada di level I (*initial*) sehingga secara tidak langsung mencerminkan kualitas pengawasan dilingkungan organisasi pemerintah saat itu. Laporan tersebut juga menjelaskan faktor penyebab rendahnya sebagian besar kapabilitas APIP (85%), yaitu : (1) Lemahnya independensi dan objektivitas APIP; (2) Lemahnya manajemen APIP; (3) Tidak terpenuhinya kebutuhan formasi; (4) Kurangnya alokasi anggaran belanja APIP dibandingkan total belanja APBN/APBD; (5) Struktur organisasi dan pola hubungan kerja belum sepenuhnya sesuai dengan strategi dalam mencapai tujuan APIP yang efektif; (6) Kurangnya kegiatan pengembangan kompetensi dan lemahnya manajemen APIP terutama rekrutmen, pola karier, dan pola mutasi/rotasi. Selanjutnya diharapkan seluruh APIP dapat segera ditingkatkan kapabilitasnya berada pada level 2 (*infrastructure*), setelah itu ditingkatkan lagi agar berada pada posisi level 3 (*integrated*) dan seterusnya agar dapat melaksanakan peran dan fungsinya secara efektif sehingga perlu segera dilakukan upaya untuk memperkuat dan meningkatkan kelembagaan, tata laksana/proses bisnis/manajemen dan sumber daya manusia. Uraian diatas menjelaskan, semakin tinggi kapabilitas APIP sesuai dengan standar *Internal Audit Capability Model (IACM)* maka akan semakin tinggi pula efektifitasnya dalam melaksanakan tugas audit, reviu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya sehingga semakin tinggi tingkat kepercayaan *stakeholders* terhadap APIP.

Berdasarkan data laporan tahunan dari Bagian Program dan Pelaporan (Proglap) Sekretariat Inspektorat Jenderal Kementerian Pertahanan RI tahun 2020, gambaran opini atas Laporan Keuangan Kemhan RI dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, sebagai berikut :

1. Tahun 2011 perolehan opini Wajar Dengan Pengecualian disingkat WDP (*qualified opinion*);
2. Tahun 2012 perolehan opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas disingkat WTP-DPP;
3. Tahun 2013 Kemhan berhasil menghilangkan catatan-catatan BPK tahun sebelumnya sehingga mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian disingkat WTP (*unqualified opinion*);
4. Tahun 2014 kembali mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas disingkat WTP-DPP;
5. Tahun 2015 mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian disingkat WDP (*qualified opinion*);
6. Tahun 2016 mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian disingkat WDP (*qualified opinion*);
7. Tahun 2017 kembali memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian disingkat WDP (*qualified opinion*).
8. Tahun 2018 memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian disingkat WTP (*unqualified opinion*).
9. Tahun 2019 memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian disingkat WTP (*unqualified opinion*).
10. Tahun 2020 memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian disingkat WTP (*unqualified opinion*).

Berdasarkan data diatas dapat diketahui kualitas opini Laporan Keuangan Kemhan belum sepenuhnya stabil meskipun pada 3 tahun terakhir tahun 2018, tahun 2019 dan tahun 2020 telah menunjukkan *trend* peningkatan memperoleh opini LK WTP (*qualified opinion*) sehingga masih perlu peningkatan kapabilitas melalui penguatan kapasitas, kewenangan dan kompetensi Sumber Daya Manusia. Pengertian dari opini audit BPK atas Laporan Keuangan adalah merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan Kementerian/Lembaga/Instansi Pemerintah pusat maupun daerah. Opini audit ini menggunakan empat kriteria utama, yaitu pertama kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah, kedua kecukupan pengungkapan sesuai dengan pengungkapan yang diatur di dalam Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), ketiga kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan keempat efektivitas sistem pengendalian intern. Namun demikian, dengan keterbatasan audit dan faktor lingkungan organisasi yang masuk kategori rawan terjadinya penyimpangan program dan anggaran, maka sangat sulit bagi

BPK untuk menjamin opini WTP benar-benar bebas dari korupsi. Audit memiliki keterbatasan dalam pengambilan sampel audit karena tidak semua transaksi diperiksa. Bisa terjadi, untuk sejumlah transaksi yang tidak diambil sebagai sampel, justru terjadi korupsi. Apalagi, jika sifatnya penyuapan kepada pejabat publik, sangat sulit dideteksi dari transaksi yang diaudit.

Masih ditemukan permasalahan-permasalahan organisasi dan manajemen memerlukan tindakan perbaikan terkait akuntabilitas dan transparansi pengelolaan APBN. Kondisi tersebut tersebut diatas, secara tidak langsung menggambarkan sejauhmana peran dan kualitas APIP Kemhan dalam melaksanakan *consulting activity* dan *quality assurance activity* sepanjang tahun melalui kegiatan *pre audit*, *current audit* maupun *post audit*. Dengan demikian, maka untuk meningkatkan kinerja organisasi dan mempertahankan opini Laporan Keuangan WTP dalam jangka panjang, APIP sebagai organisasi pengawasan internal perlu secara terus menerus meningkatkan kapabilitas organisasi terutama melalui peningkatan kompetensi SDM APIP dengan membangun *human capital* yang profesional sebagai program prioritas mengingat *human capital* merupakan aset bersifat dinamis yang menjadi kunci keberhasilan.

Menurut Bonar *et al* (2020) sulitnya pemberantasan korupsi di Indonesia karena masih banyak diwarnai dengan benturan kepentingan politik oligarki sehingga upaya pemberantasan korupsi melalui pencegahan, penindakan dan pembentukan lembaga anti korupsi sering berhadapan dengan imperium oligarki kekuasaan yang tetap berupaya mempertahankan agar proses pencegahan korupsi tidak terlalu menjangkau aliansi birokrasi dan aktor politik sehingga tetap terjaminnya konsensi ekonomi. Selanjutnya, Jumpono (2015) mengungkapkan pengelolaan keuangan negara tidak terlepas dari apa yang disampaikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dengan

tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi (www.id.m.wikipedia.org > wiki > komisi). KPK mengungkapkan lebih dari 70% kasus korupsi di Indonesia terkait dengan kegiatan pengadaan barang dan jasa di lingkungan instansi pemerintah yang anggarannya bersumber dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) sehingga setiap Kementerian dan Lembaga Pemerintah sangat perlu meningkatkan kapabilitas APIP masing-masing melalui peningkatan kapasitas, kewenangan dan kompetensi sumber daya manusia. Jauh sebelumnya Prof. DR. Sumitro Djojohadikusumo seorang ahli ekonomi nasional mengemukakan realitas betapa buruknya pengelolaan keuangan negara mengungkapkan estimasi terjadinya “*waste and loss*” sebesar 30% dari seluruh pengeluaran pemerintah Indonesia terjadi setiap tahunnya.

Kemhan RI merupakan salah satu Instansi Pemerintah yang memperoleh alokasi APBN relatif sangat besar sumber anggaran Rupiah Murni maupun anggaran Devisa serta anggaran Kredit Ekspor/Pinjaman Luar Negeri maupun anggaran Pinjaman Dalam Negeri, memiliki kerawanan yang tinggi terjadinya tindakan *fraud* (kecurangan) dalam pengelolaan program dan anggaran, sehingga untuk mengantisipasi dan memitigasi resiko tersebut, APIP perlu meningkatkan kualitas program pengawasan intern dengan membangun *human capital management* yang profesional terutama Auditor yang kompeten meliputi *skill, knowledge* dan *attitude* sebagai modal investasi organisasi jangka panjang. Menurut Ricardianto (2018), *human capital* manajemen adalah suatu sistem yang dibangun untuk memperbaiki kinerja pegawai dan organisasi sehingga harus berorientasi pada mutu manusia pelakunya Selanjutnya mengutip berbagai referensi, Divianto (2010) mengemukakan yang dimaksud *human capital* adalah suatu konsep pengembangan manajemen sumber daya manusia yang menekankan pentingnya sumber daya manusia sebagai aset penting organisasi sehingga harus

diperlakukan setara dengan aset organisasi lainnya seperti uang, mesin dan gedung. Untuk menjamin keberhasilan penerapan *human capital management* penting melaksanakan perubahan paradigma organisasi dalam memperlakukan sumber daya manusia sebagai investasi yang sama pentingnya seperti perlakuan terhadap aset-aset organisasi lainnya seperti mesin, bangunan dan uang serta menghilangkan anggapan bahwa pengeluaran pada pos sumber daya manusia merupakan biaya atau beban organisasi. Upaya pembangunan *human capital* APIP harus selaras dengan upaya meningkatkan kapabilitas organisasi dan manajemen yang profesional terintegrasi dengan pembangunan perangkat lunak dan perangkat keras organisasi lainnya yang digunakan untuk mendukung kelancaran operasional organisasi. Upaya pembangunan *human capital* APIP yang profesional antara lain dengan meningkatkan kualitas program diklat substantif dan Jabatan Fungsional (JFA), *workshop* dan pelaksanaan *self improvement* yang dilaksanakan secara selektif sesuai kebutuhan organisasi pengawasan internal yang memenuhi standar kualitas. Kemudian pada aspek tata kelola perlu meningkatkan kualitas penerapan standar audit dan kode etik APIP secara konsisten, melaksanakan bimbingan teknis, pemantauan, dan penjaminan kualitas audit untuk meningkatkan profesionalisme dan integritas *human capital* APIP khususnya SDM Auditor yang berpengaruh langsung terhadap peningkatan kinerja organisasi yang mendukung pencapaian tujuan organisasi serta kepuasan *stakeholders*.

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa untuk menjalankan organisasi APIP secara efektif dalam jangka panjang perlu dilakukan investasi pada *human capital* terutama investasi SDM Auditor yang menjadi kunci keberhasilan organisasi sekaligus menjadikan pusat keunggulan kompetitif pembeda dibanding organisasi pengawasan lainnya. Aspek kuantitas sumber daya manusia dan banyaknya modal uang dan peralatan yang dimiliki organisasi tidak dapat menjamin keberhasilan peningkatan

kinerja organisasi apabila tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia yang memadai sebagai hasil investasi modal insani (*human capital*).

Widaningsih dan Hakim (2015) mengemukakan dalam beberapa penelitian menunjukkan kontribusi profesionalisme sumber daya manusia inti APIP dalam hal ini Auditor Internal sangat berpengaruh untuk mencegah terjadinya *fraud*. Hasil penelitian menunjukkan sebesar 40,07 % ditentukan oleh profesionalisme sumber daya manusia (Auditor Internal) dan sisanya sebesar 59,93 % dipengaruhi oleh beberapa variabel lainnya. Selanjutnya Redwan (2008) mengungkapkan dalam pelaksanaan tugas pengawasan internal, profesionalisme menjadi syarat utama bagi seorang Auditor Internal dalam melaksanakan tugasnya agar laporan hasil pemeriksaan yang dibuat pada setiap pelaksanaan tugasnya akan dapat memberikan kontribusi yang dapat dipercaya oleh para pengambil keputusan. Seorang profesional dalam melaksanakan tugasnya akan mematuhi dan berpedoman pada kriteria peraturan dan perundang-undangan yang berlaku serta menjaga sikap dan perilakunya memenuhi dan mematuhi standar audit dan kode etik yang telah ditetapkan.

Selanjutnya hasil penelitian Salju dan Bachtiar (2014) mengungkapkan kompetensi dan independensi berpengaruh terhadap kinerja organisasi APIP sehingga peningkatan kompetensi dan independensi Auditor APIP dalam melaksanakan tugas pengawasan dan pemeriksaan menjadi hal yang penting diperhatikan agar dapat meningkatkan kualitas hasil audit dan memperoleh kepercayaan dari para pengambil keputusan. Peningkatan kompetensi dan independensi Auditor APIP akan tercermin dari perilaku dalam melaksanakan tugas pengawasan internal yakni sejauhmana kemampuannya bertindak profesional berperan sebagai mitra kerja yang dapat dipercaya oleh auditi karena dinilai memiliki kompetensi dibidangnya yang tidak diragukan serta mampu bersikap independen. Kualitas profesionalisme APIP dapat

dirasakan oleh auditi dengan tidak mencari-cari kelemahan atau kesalahan (*detective control*) serta mampu meninggalkan paradigma lama sebagai *watch dog* yang gemar mencari-cari kesalahan auditi. Auditor APIP yang profesional harus mampu merubah *mind-set* agar dapat menjadi konsultan dan penjamin kualitas bagi auditi dengan tanggung jawab yang lebih luas sehingga mampu mencegah kemungkinan terjadinya kesalahan (*preventive control*) dan mampu mengarahkan kegiatan operasional (*directive control*) sesuai dengan peraturan yang berlaku serta secara konsisten mampu memberikan kontribusi perbaikan atas sistem dan metode, sarana dan prasarana secara berkesinambungan.

Berdasarkan uraian penjelasan diatas, maka penelitian ini akan difokuskan pada upaya dan strategi APIP dalam membangun *human capital* APIP yang profesional menggunakan teori *balanced scorecard* sebagai instrumen penelitian sehingga dapat memberikan kontribusi secara akademis mengembangkan model *balanced score card* guna mendorong peningkatan kinerja organisasi APIP dan kepuasan *stakeholders*. Lokasi penelitian mengambil tempat di kantor Inspektorat Jenderal Kementerian Pertahanan merupakan organisasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang mempunyai tugas pokok melaksanakan pengawasan internal melalui *quality assurance activity* dan *consulting activity*. Sebelum melaksanakan penelitian, penulis telah mengumpulkan data dan informasi penting sebagai gambaran awal kondisi organisasi dan manajemen serta kondisi *human capital* APIP yang belum sepenuhnya mampu memuaskan *stakeholders* sehingga masih banyak ditemukan permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan program dan anggaran di satuan kerja lingkungan UO Kemhan yang apabila dibiarkan akan mengakibatkan semakin menurunnya kepercayaan *stakeholders* terhadap APIP Kemhan. Berbekal informasi tersebut, peneliti bermaksud akan menggali lebih dalam terhadap permasalahan-permasalahan yang terjadi

menyebabkan belum optimalnya kinerja APIP sehingga diharapkan dapat segera diketahui akar permasalahan dan solusi pemecahan permasalahan melalui pemberian rekomendasi yang tepat. Konsep *balanced scorecard* yang menjadi instrumen penelitian ini diperkenalkan pertama kalinya oleh Robert Kaplan dan David Norton pada tahun 1992 merupakan alat perencanaan manajemen strategis sekaligus instrumen pengukuran kinerja organisasi bisnis yang *profit oriented* melalui ke empat perspektifnya yaitu perspektif *financial, customer and stakeholders, internal bussiness process* dan *learning and growth* untuk menjelaskan rangkaian aktivitas organisasi yang tidak terpisahkan dan secara berurutan mempunyai hubungan yang saling mempengaruhi dan memiliki keterkaitan yang erat antara perspektif yang satu dengan yang lain.

Selanjutnya agar konsep *balanced scorecard* dapat diterapkan secara efektif pada organisasi yang bersifat *non-profit*, Niven (2008) mengemukakan persyaratannya memodifikasi perspektifnya sesuai kebutuhan organisasi. Mengingat obyek penelitian yaitu APIP Kemhan merupakan organisasi pemerintah yang bersifat *non profit*, maka peneliti harus melakukan modifikasi dan penyesuaian-penyesuaian pada perspektif *balanced scorecard* dari aslinya menjadi perspektif *stakeholders*, perspektif *business process internal*, perspektif *learning and growth* dan perspektif *budgetting*. Perspektif *stakeholder* menjelaskan sejauhmana tingkat kepuasan *stakeholders* terhadap kinerja APIP dalam memberikan jasa audit yang berkualitas menjadi tujuan utama APIP, bertukar posisi dengan perspektif finansial yang umumnya diterapkan pada organisasi bisnis yang *profit oriented*.

Untuk lebih memahami permasalahan manajemen *human capital* APIP dengan pendekatan berbasis *balanced scorecard* terlebih dahulu dijelaskan bahwa perspektif *learning and growth* merupakan landasan pokok yang akan berkontribusi secara signifikan untuk meningkatkan nilai dan kualitas terhadap perspektif *Internal Business Process* dan

perspektif *Stakeholders* sehingga akan menentukan keberhasilan pencapaian tujuan organisasi di masa depan sesuai dengan visi dan misi. Sebagai landasan pokok pembangunan *human capital management* APIP, perspektif *learning and growth* menjelaskan bagaimana seluruh proses manajemen dan infrastruktur bersinergi membangun *human capital* organisasi agar dapat digunakan secara efektif meningkatkan kualitas kinerja organisasi secara keseluruhan. Perbaikan pada perspektif *learning and growth* harus mendapat dukungan perspektif *budgetting* yang memadai agar mampu mendorong secara signifikan terjadinya perbaikan perspektif *business internal process* dan selanjutnya secara otomatis akan meningkatkan kepuasan perspektif *stakeholder*

Akhirnya peneliti memutuskan untuk mendalami permasalahan *human capital management* Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Kemhan RI sebagai organisasi pengawas internal berbasis *balanced scorecard* guna mendorong peningkatan kepuasan *stakeholders* terdiri dari unsur pimpinan, para pegawai, masyarakat dan pemerintah serta penerima layanan lainnya menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe studi kasus. Adapun judul penelitian ini secara lengkap adalah “Human Capital Management Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Berbasis Balanced Scorecard di Kementerian Pertahanan RI”. Semoga hasil penelitian dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya baik secara akademis maupun prraktis bagi seluruh pihak yang berkepentingan terhadap hasil penelitian ini.

B. Pembatasan Penelitian.

Pembatasan penelitian bertujuan agar peneliti fokus melaksanakan penelitian *human capital management* APIP Kemhan dengan membagi kedalam beberapa sub fokus permasalahan yang relevan berdasarkan inti permasalahan pada masing-masing perspektif *balanced scorecard*. Selanjutnya peneliti merumuskan fokus penelitian terkait dengan permasalahan *human capital* APIP Kemhan berbasis *balanced scorecard*

melalui analisis keterkaitan dan hubungan masing-masing perspektif. Adapun sub fokus penelitian ini sebagai berikut:

1. Keterkaitan visi dan misi kedalam tujuan dan sasaran serta strategi;
2. Kepuasan para pemangku kepentingan (*stakeholder perspective*) merupakan tolok ukur terpenting menggambarkan jasa pelayanan yang berkualitas;
3. Proses bisnis internal (*internal business process perspective*) menggambarkan tingkat kompetensi dan kemampuan sumber daya manusia organisasi sehingga dapat melakukan inovasi dan operasi; pelayanan dan sistem informasi dan pembangunan organisasi pengawas internal yang dapat meningkatkan kepuasan *stakeholder*.
4. Proses Pembelajaran dan Pertumbuhan (*learning and growth perspective*) merupakan proses penanaman investasi kedalam organisasi yang harus disesuaikan dengan kebutuhan dan rencana organisasi menggambarkan segala upaya dan kegiatan yang dilakukan untuk membangun organisasi yang memadai untuk meningkatkan kapabilitas APIP dalam jangka panjang. Perspektif ini menurut Kaplan dan Norton terdiri dari pengelolaan *human capital* (Kapabilitas pegawai inti), Sistem Informasi dalam pengambilan keputusan dan sikap meliputi motivasi dan pemberdayaan pegawai sebagai bahasan yang fundamental mendorong terjadinya perbaikan *learning and growth perspective*.
5. Ketersediaan dan kecukupan anggaran APIP setiap tahunnya sehingga dapat mengidentifikasi tingkat kemampuan finansial organisasi mendukung seluruh operasional organisasi sehingga pada akhirnya akan dapat mendukung upaya pemuasan kepada *stakeholder*.

C. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian diatas dan untuk memastikan penelitian ini dapat dilaksanakan dengan tepat dan terarah dalam upaya mempertajam dan menggali persoalan yang dihadapi APIP maka peneliti akan membatasi masalah yang dihadapi dengan mengasumsikan Program Kerja yang disusun sudah diterjemahkan sesuai dengan visi dan misi organisasi sehingga peneliti tidak akan membahas secara detail tentang visi dan misi organisasi. Selanjutnya permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja *human capital* didalam organisasi APIP mampu menciptakan kepuasan kerja para pemangku kepentingan (*stakeholder*)?
2. Bagaimana Perspektif *Stakeholder* sebagai pengguna jasa layanan memperoleh tingkat kepuasan kerja ?
3. Bagaimana perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan (*learning and growth perspective*) mampu menciptakan *human capital* APIP yang kompeten?
4. Bagaimana perspektif Proses Bisnis Internal (*Internal Business Process Perspective*) mampu meningkatkan kinerja APIP secara optimal ?
5. Bagaimana perspektif Anggaran(*Budgetting Perspective*) organisasi mampu mendukung operasional kegiatan organisasi ?

D. Tujuan Penelitian.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan bagaimana meningkatkan kinerja organisasi dan kepuasan *stakeholder* serta membedah kinerja *human capital manajemen* APIP yang mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan pengawasan internal menggunakan pendekatan instrumen *balanced scorecard*. Berdasarkan latar belakang masalah, fokus penelitian, subfokus penelitian dan pertanyaan yang menjadi

permasalahan, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis dan akademis sebagai berikut :

1. Secara akademis, memberikan kontribusi dalam pengembangan metodologi *balanced scorecard* dan peningkatan kompetensi sumber daya manusia dalam organisasi.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan kepada Kementerian Pertahanan untuk meningkatkan kualitas *human capital management* APIP menggunakan pendekatan *balanced scorecard* guna meningkatkan kinerja organisasi.

E. Signifikansi Penelitian.

Peneliti memilih *human capital management* APIP Kemhan dengan aspeknya sebagai obyek penelitian dengan pertimbangan obyek ini merupakan sesuatu yang sangat menarik untuk dibahas lebih lanjut dengan beberapa alasan yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. APIP Kemhan merupakan organisasi yang sudah lama berjalan mapan dan terstruktur relatif kuat serta didukung dengan mekanisme dan prosedur organisasi yang relatif memadai, namun perannya dalam melaksanakan *consultant activity* dan *quality assurance* dirasakan belum optimal sehingga perlu ditingkatkan lebih baik lagi sehingga mampu memberikan kinerja terbaiknya (*best performance*).
2. APIP Kemhan memiliki sumber daya manusia inti, yaitu Auditor yang secara kuantitas sudah mencukupi, namun secara kualitas masih belum merata kompetensi masing-masing individu sehingga perlu ditingkatkan agar sesuai dengan kebutuhan organisasi.
3. *Human capital* APIP terdiri dari Auditor dan Non Auditor yang bekerja sebagai pegawai APIP Kemhan terdiri dari personel militer yaitu personel Tentara Nasional Indonesia (TNI AD, TNI AL dan TNI AU) dan Aparatur Sipil Negara (ASN) sehingga

organisasi APIP Kemhan mempunyai budaya organisasi dan budaya kerja yang mempunyai ciri khas berbeda dengan APIP Kementerian/Lembaga Pemerintah lainnya.

4. APIP Kemhan dalam melaksanakan operasional organisasi didukung anggaran yang bersumber dari APBN setiap tahun, namun alokasi anggaran yang ditetapkan pemerintah belum maksimal (terbatas) untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara maksimal.

F. Kebaruan Penelitian.

Kebaruan penelitian (Novelty) merupakan unsur keterbaruan atau temuan dari penelitian yang mana penelitian ini akan menghasilkan sesuatu yang baik jika mampu menemukan unsur temuan baru (originalitas) sehingga memiliki kontribusi secara keilmuan dan praktis. Satu aspek penting keterbaruan (novelty) adalah menghasilkan alat ukur kinerja khusus APIP yang merupakan organisasi pemerintah yang bersifat non profit. Penelitian ini mempunyai implikasi memperbaiki model Kaplan dan Norton yang menjelaskan konsep dasar, kerangka kerja dan cara pengukuran kinerja organisasi yang berorientasi non profit menegaskan mengenai struktur *balanced scorecard* yang dikembangkannya namun tetap harus mempertahankan metrik keuangan (*financial metrics*) sebagai instrumen yang digunakan dengan tiga perspektif lainnya terdiri dari *stakeholders perspective*, *internal business process perspective*. Keterbaruan pada *learning and growth perspective*, model Kaplan dan Norton kurang memperhatikan *human capital* aspek militer sebagai faktor kekhususan. dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Obyek penelitian *human capital management* APIP Kemhan mempunyai karakter dan sifat yang berbeda dengan penelitian lainnya mengingat APIP Kemhan merupakan organisasi pengawasan internal pemerintah yang diawaki oleh personel militer dan sipil, terdiri dari prajurit TNI AD, TNI AL dan TNI AU; serta Aparatur

Sipil Negara (ASN) sehingga memiliki ciri khas budaya organisasi dan budaya kerja yang berbeda dengan Kementerian/Lembaga lainnya, misalnya dalam penyusunan struktur organisasi, rekrutmen dan pembinaan karier personel serta pelaksanaan tugas sehari-hari.

2. *Human capital management* APIP Kemhan terdiri dari personel anggota militer (TNI AD, TNI AL, TNI AU) dan Aparatur Sipil Negara tidak dibentuk sejak awal sebagai Auditor namun ditugaskan disatuan-satuan militer meliputi satuan tempur dan operasi, satuan teritorial, satuan intelegen dan satuan bantuan administrasi yang selanjutnya direkrut sebagai Auditor oleh APIP tanpa proses seleksi kompetensi, mutasi dilakukan seperti perpindahan biasanya dari satu Satker ke Satker lainnya, sehingga banyak personel yang bertugas kedalam lingkungan APIP namun belum berpengalaman sebagai Auditor dan belum memiliki sertifikat kompetensi.

Selain itu faktor yang mendorong keterbaruan (*novelty*) penelitian ini yang membahas tentang *human capital management* APIP di Kemhan menggunakan *balanced scorecard* sebagai instrumen penelitian, belum pernah dilakukan oleh peneliti lainnya.

Berdasarkan uraian penjelasan diatas peneliti meyakini bahwa penelitian ini tidak sama dengan penelitian sebelumnya dan memiliki perbedaan yang jelas dari segi obyek dan sasaran penelitian sehingga menghasilkan kebaruan penelitian (*novelty*) yang bermanfaat bagi organisasi Kemhan khususnya dan peneliti-peneliti lainnya sebagai bahan referensi dimasa yang akan datang. Pembahasan konsep *balanced scorecard* dalam penelitian ini selanjutnya akan dipadukan dengan teori-teori manajemen lainnya dan praktek pelaksanaan *human capital management* APIP Kemhan yang dilaksanakan saat ini sehingga akan menghasilkan konsep-konsep baru yang berguna bagi semua

pihak yang akan melakukan penelitian sejenis terutama dikalangan organisasi pengawasan milik pemerintah.

Peneliti berharap rekomendasi dari temuan penelitian ini akan dapat menjadi model baru yang bermanfaat dan dapat dijadikan pedoman bagi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) lainnya dalam pengelolaan *human capital* yang efektif dan efisien guna mewujudkan organisasi APIP berkelas dunia (*world class*) serta memberikan kontribusi positif terhadap pengembangan ilmu manajemen modern.

