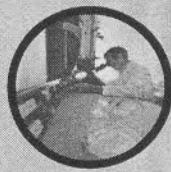


# Kajian Kinerja Lembaga Pengawasan Daerah

PENERBIT  
PKP2A I-LAN



# Kajian Kinerja Lembaga Pengawasan Daerah

PENERBIT  
**PKP2A I-LAN**

Judul Kajian : **Kajian Kinerja Lembaga Pengawasan di Daerah**

**TIM PENULIS**

1. Sabar Gunawan
2. Joni Dawud
3. Zulfikar
4. Ayat Suryatna

**Editor** : Sabar Gunawan



**TIM PELAKSANA KAJIAN**

**Koordinator** : Enni Iriani

**Peneliti Utama**

1. Sabar Gunawan
2. Jat Jat Wirijadinata
3. H. Deddy Mulyadi

**Peneliti**

1. Joni Dawud
2. Syarifudin Hidayat
3. Hari Nugraha

**Pembantu Peneliti**

1. Tetty Kurniati
2. Anita Ilyas
3. Lilis Multati
4. Budi Permana

**Staf Sekretariat**

1. Yudiantarti
2. Dikdik Hendarin
3. Tia Setiawati

Perpustakaan Nasional RI : Data Katalog dalam terbitan (KDT)

Kajian kinerja lembaga pengawasan di daerah /  
tim penulis, Sabar Gunawan ... ( et al. ) ;  
editor, Sabar Gunawan. – Bandung : Pusat  
Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur  
I LAN, 2007.  
149 hal. ; 21 cm

Bibliografi : 2 hlm.  
ISBN 978-979-3382-11-1

I. Pemerintah Daerah. I. Sabar Gunawan

352.14

**Diterbitkan oleh :**

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
LAN (PKP2A I – LAN) Bandung

## ABSTRAK

**Latar belakang** dari kajian ini berasal dari pemikiran bahwa salah satu pilar penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel adalah adanya lembaga pengawasan di daerah. Agar pilar pengawasan berfungsi sebagaimana yang diharapkan, maka lembaga pengawasan harus memiliki kekuatan dalam kewenangan, sistem manajemen dan dikelola oleh pegawai pemerintah yang profesional. Berdasarkan perannya, saat ini lembaga pengawasan daerah dibedakan menjadi 2 (dua) kategori yaitu sebagai eksternal audit (BPK) dan sebagai internal audit (Inspektorat Propinsi, Kabupaten/Kota). Mengingat saat ini masih banyak permasalahan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh lembaga pengawas di daerah, serta adanya tuntutan dan keharusan pelaksanaan audit kinerja oleh kelembagaan internal audit di pemerintah daerah Kabupaten/ Kota, maka perlu dilakukan kajian secara seksama. Berdasar hal tersebut maka **Rumusan Masalah** penelitian ini adalah “*Bagaimanakah rencana pelaksanaan audit kinerja oleh lembaga pengawasan internal (Badan Pengawasan Daerah) di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia.*” Yaitu berkenaan dengan gambaran umum; persepsi, faktor-faktor dan strategi kelembagaan yang dapat mengoptimalkan rencana pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. **Maksud** penelitian ini untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan audit kinerja yang dilakukan oleh lembaga pengawas daerah (Bawasda) Pemerintah Kabupaten/Kota. **Hasil penelitian** ini digunakan sebagai rekomendasi ke berbagai pihak, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Penelitian ini menggunakan **metode** deskriptif kualitatif. Dengan **lokus** seluruh Bawasda Kabupaten/Kota, mengambil 13 **sampel** daerah. **Pengumpulan data** dilakukan melalui: (1) Studi kepustakaan, dan (2) Studi lapangan. Yang kemudian **dianalisis** dengan cara kualitatif.

Dari **hasil** kajian dapat disimpulkan: (1) Bawasda sebagai lembaga audit internal sudah saatnya memerlukan diri menjadi lembaga pengawasan yang menekankan pada fungsi audit kinerja (*performance audits*) yang mengarah pada jaminan mutu (*quality assurance*); (2) Bawasda belum memiliki kapasitas yang memadai sebagai pelaksana audit kinerja di daerah. (3) Persepsi mengenai audit kinerja ditafsirkan masih simpang siur oleh pemerintah daerah yang diwakili oleh pihak Bawasda, Setda ataupun SKPD. (4) Realitas demikian di pengaruhi berbagai faktor (penguatan dan pelemah) baik internal maupun eksternal. (6) Pilihan strategi kelembagaan yang ditawarkan untuk menggelindingkan rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah ada tiga pilihan, yaitu: (a) strategi *penguatan (revitalisasi)* (b) strategi *penataan (reposisi)* (c) strategi *perubahan (reformulasi)*. **Rekomendasi yang diberikan yaitu:** (1) Bawasda sebagai lembaga kepengawasan internal audit perlu memperkuat posisi dan statusnya dengan memerlukan dalam fungsi audit kinerja di daerah. Hal ini akan mempercepat terwujudnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang *berbasis kinerja*. (2) Perlu dilakukannya *reformasi lembaga kepengawasan di daerah* yang diarahkan pada penguatan, penataan dan perubahan Bawasda. Untuk tahap pertama, perlu segera dirancang kelembagaan baru bawasda dengan menambah bagian pengawasan internal dengan fungsi audit kinerja berikut dengan penyediaan tenaga auditor, prosedur kerja, sarana dan prasarana dan pembagiannya. (3) Diperlukan upaya bimbingan teknis (bimtek) yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah yang bekerja sama dengan lembaga lain yang memiliki keahlian dalam audit

kinerja.(4) Pemerintah Pusat perlu merumuskan dan menetapkan peraturan yang segera mengenai kedudukan Bawasda sebagai lembaga auditor internal dengan salah satu fungsinya pada audit kinerja, berikut dengan pedoman teknis yang akan dilaksanakan di lapangan. (5) Perlu memperluas partisipasi yang terbuka dengan pihak *stakeholder* berkenaan dengan upaya peningkatan kinerja pemerintah melalui implementasi audit kinerja dengan cara memperluas lajur sosialisasi, komunikasi, sehingga rencana pelaksanaan audit kinerja pemerintah daerah dapat berjalan lancar.



## RINGKASAN EKSEKUTIF

UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, secara eksplisit memberi ketegasan, bahwa pengelolaan keuangan negara harus disandarkan pada prinsip anggaran *berbasis kinerja*. Hal tersebut dimaknai bahwa pengalokasian anggaran yang merupakan bagian dari manajemen pemerintahan harus didasarkan pada capaian kinerja suatu lembaga. Capaian kinerja tersebut diukur berdasarkan standar kerja yang di dalamnya meliputi kinerja input, proses, keluaran (*output*), hasil (*outcomes*) serta keuntungan (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dengan demikian pengukuran kinerja kedudukannya amat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus menjadi landasan akuntabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai sasaran pelayanan.

Semangat penyelenggaraan pemerintahan berparadigma otonomi daerah yang berbasis kinerja memerlukan instrumen dalam bentuk pendekatan, metode dan alat/teknik. Salah satu pilar penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel adalah adanya lembaga pengawasan di daerah. Agar pilar pengawasan berfungsi sebagaimana yang diharapkan, maka lembaga tersebut harus diberi porsi peran yang memadai sebagai perangkat daerah yang bertugas mengawasi.

Lembaga pengawasan harus memiliki kekuatan dalam kewenangan, sistem manajemen dan dikelola oleh pegawai pemerintah yang profesional sehingga dihormati sebagai lembaga pengawasan atau audit. Lembaga tersebut harus dipercaya oleh lembaga lainnya, mampu mengaudit dirinya dengan benar, sehingga akan disegani oleh lembaga yang menjadi obyek pemeriksa (obrik). Selain itu lembaga ini dapat mempertanggungjawabkan hasil

akhir pemeriksanaan khususnya kepada pihak pimpinan daerah dalam upaya meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahannya.

Dengan reposisi fungsi tersebut, dapat ditafsirkan bahwa lembaga pengawasan internal memperlihatkan cara baru dalam melaksanakan pengawasan dari *watch dog* menjadi pengawasan *conseling partner* dan *quality assurance*<sup>1</sup>. Perubahan paradigma pengawasan tersebut menampakkan hubungan kesatuan (entitas) yang tidak terpisahkan antara subyek pemeriksa dengan objek yang diperiksa. Pertanggungjawaban pemeriksaan internal audit itu akan disampaikan kepada pimpinan lembaga Pemerintah Daerah sebagai masukan dan perbaikan di masa depan. Masukan tersebut, khususnya dalam perbaikan kinerja lembaga yang diawasi. Secara perlahan tetapi pasti, pada gilirannya cara pengawasan yang mengarah pada perbaikan akan berdampak luas dan signifikan pada peningkatan kinerja kelembagaan daerah secara keseluruhan.

Dalam mendukung pelaksanaan tugas dari lembaga internal audit yang mengarah pada perbaikan, ada tiga unsur pemeriksaan/audit yang secara umum dapat dijalankan, yakni: (1) pemeriksaan keuangan; (2) pemeriksaan kinerja; dan (3) pemeriksaan dengan tujuan khusus<sup>2</sup>. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi, efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Sedangkan pemeriksaan dengan tujuan khusus adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, jenis pemeriksaan ini biasanya untuk tujuan pemeriksaan investigasi dan atau verifikasi.

---

<sup>1</sup> Lihat paradigma baru pengawasan sebagai penyempurnaan konsepsi pengawasan oleh Bawasda Propinsi, Kabupaten dan Kota (paradigma ini terdokumentasi dalam hasil kajian kerjasama antara Propinsi Jawa Barat dengan PKP2AI LAN RI, 2004)

<sup>2</sup> Istilah ketiga jenis pemeriksaan ini menurut pasal 4 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara merupakan tugas BPK sebagai lembaga pemeriksaan keuangan negara. Namun dalam konteks jenis pemeriksaannya, ketiga jenis pemeriksaan ini dapat juga dirujuk untuk menentukan jenis pemeriksaan yang harus dilakukan oleh lembaga internal audit.

---

Berdasarkan hal tersebut, maka rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah *Bagaimanakah rencana pelaksanaan audit kinerja oleh lembaga pengawasan internal (Badan Pengawasan Daerah) di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia*. Pertanyaan penelitian yang diajukan berkenaan dengan gambaran umum; persepsi, faktor-faktor dan strategi kelembagaan yang dapat mengoptimalkan rencana pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

Berkaitan dengan hal itu secara teoritik Antony and Dearden (1985:4) memandang pengawasan sebagai suatu proses akan menggunakan komponen-komponen sebagai berikut:

- Alat pengamat pengendalian yang berfungsi untuk mengamati, memantau, mengukur atau menguraikan sekaligus melaporkan segala sesuatu yang terjadi dalam lingkungan sistem pengendalian manajemen.
- Alat Penilai yang berfungsi sebagai pengevaluasi kinerja suatu kegiatan dalam lingkungan sistem pengendalian manajemen yang diterima oleh alat pengamatan
- Pengubah adalah komponen pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai pengubah perilaku. Pengubah ini akan menerima masukan dari pembanding yang selanjutnya akan memberikan perbaikan terhadap penyimpangan yang terjadi.
- Sistem komunikasi adalah komponen pengendalian yang berfungsi untuk mengkomunikasikan seluruh arus informasi dari lingkungan ke alat, dari alat ke pembanding, dan dari pembanding ke pengubah, serta dari pengubah ke lingkungan kembali.

Dalam prakteknya pengawasan memiliki tiga tahapan, sebagaimana dikatakan oleh Welsh (1984 ; 16), yaitu (1) menetapkan standar prestasi (2) mengukur prestasi yang sekarang serta sekaligus membandingkan dengan standar yang telah ditetapkan dan (3) mengambil tindakan untuk memperbaiki semua penyimpangan yang terjadi pada pelaksanaan dari standar yang telah ditetapkan tersebut. Adapun Prajudi Atmosudirdjo (1982; 226-227)

---

mengemukakan bahwa pengawasan ataupun pengendalian terdiri atas tiga komponen, yaitu: (1) pengukuran penyelenggaraan (*Measure of the performance*); (2) Membandingkan penyelenggaraan dengan standar; dan (3) mengadakan tindakan koreksi

Berkenaan dengan ruang lingkup audit internal, Hiro Tugiman (2007) dengan mengutip pendapat Sawyer 2003 p. 1363 dan Arens et al 2006 p 772 menyebutkan ..... *should evaluate and contribute to the improvement of risk management, control and governance processes using a systematic and disciplined approach.* Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa audit internal terbagi menjadi:

- 1) Audit Keuangan dan Ketaatan (*Compliance And Financial Audit*); Audit keuangan dan ketaatan dilakukan untuk menentukan apakah laporan keuangan secara keseluruhan disajikan sesuai dengan kriteria tertentu (sesuai SAK atau SAP). Dalam Audit keuangan dan ketaatan, review pengendalian internal yang memadai harus dilakukan untuk memungkinkan auditor menentukan tingkat keyakinannya bahwa catatan dan laporan keuangan objek yang diperiksa dan kekayaannya terjaga dengan aman.
- 2) Audit Kinerja/ Operasional/ Pengelolaan (*Performance Audit/ Operational Audit/ Management Audit*); Audit kinerja/operasional merupakan review atas bagian-bagian dari prosedur operasi dan metode suatu organisasi dengan tujuan untuk mengevaluasi efisiensi, kehematan/ekonomis, dan efektivitas (3E). Audit kinerja merupakan evaluasi yang bebas, selektif , dan analitis atas suatu kegiatan program atau fungsi dengan tujuan untuk memberikan saran-saran perbaikan kepada objek yang diperiksa. Tujuan Audit kinerja adalah menghasilkan perbaikan dalam pengelolaan aktivitas/program yang diperiksa dengan membuat saran-saran tentang cara-cara pelaksanaan yang lebih hemat, lebih efisien, dan lebih efektif.

Audit internal merupakan bagian dari pengawasan internal yang menekankan pada pemberian bantuan kepada manajemen dalam mengidentifikasi sekaligus memberikan rekomendasi masalah ineffisiensi maupun potensi kegagalan sistem dan program. Pengawasan internal merupakan suatu penilaian yang sistematis dan obyektif oleh internal auditor atas operasi dan pengendalian yang bermacam-macam dalam suatu organisasi untuk menentukan apakah, (1) informasi keuangan dan operasi tepat dan dapat dipercaya; (2) resiko organisasi diidentifikasi dan diminimalisir; (3) peraturan eksternal dan kebijakan dan prosedur internal dapat diterima ditaati/diikuti; (4) standar yang memuaskan dipenuhi; dan (5) sumber daya digunakan secara efisien dan ekonomis. (6): tujuan organisasi dicapai secara efektif.

Pentingnya kinerja dan penilaian kinerja dikemukakan oleh Cummings dan Schwab (1973: 4) memandang penilaian kinerja pegawai pada pemerintahan memuat dua fungsi utama, yakni fungsi *summative* dan fungsi *formative*. Fungsi *summative* adalah fungsi yang dihubungkan dengan rencana pengambilan keputusan yang bersifat administratif. Sebagai contoh, hasil dari penilaian ini digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan gaji pegawai yang dinilai, memberikan penghargaan atau hukuman, promosi, dan mutasi pegawai. Sedangkan fungsi *formative* berkaitan dengan rencana untuk meningkatkan keterampilan pegawai dan memfasilitasi keinginan pegawai untuk meningkatkan kemampuan mereka. Salah satu maksudnya adalah untuk mengidentifikasi pelatihan yang dibutuhkan pegawai. Manajer berperan sebagai konsultan yang siap untuk memberikan pengarahan dan pembinaan untuk kemajuan pegawai.

Lebih luas lagi Stewart dan Stewart (1977: 5) menguraikan keuntungan penilaian kinerja pegawai akan berdampak pada tujuh bagian, yakni: (1). Memberikan *feedback* bagi pegawai agar efektif, maka masukan yang diberikan kepada pegawai harus jelas, deskriptif, objektif (memberikan masukan yang positif dan negatif), dan konstruktif (memberikan saran perbaikan); (2) *Management by Objective*, dimana manajer menentukan target dan tujuan yang harus dicapai oleh setiap bawahan. Target dan tujuan tersebut harus disetujui

---

oleh kedua belah pihak, dan evaluasi dilaksanakan berdasarkan pada hal-hal yang sudah disetujui bersama;(3) *Salary review*, hasil dari penilaian digunakan untuk menentukan apakah seseorang akan mendapatkan kenaikan atau penurunan gaji; (4) *Career counseling*, dimana dalam pelaksanaan penilaian, manajer mempunyai kesempatan untuk melihat kemungkinan perjalanan karier pegawai, salah satunya, bisa melalui pengiriman pegawai ke dalam program diklat; (5). *Succession planning*, dimana penilaian pegawai dapat membantu manajer dalam membuat daftar pegawai yang memiliki keterampilan dan kemampuan tertentu sehingga jika ada posisi yang kosong, manajer bisa dengan cepat menunjuk seseorang; (6). *Mempertahankan keadilan*, yakni suatu hal yang wajar jika seseorang lebih menyukai seseorang dibanding orang lain. Penilaian pegawai dapat mengurangi terjadinya hal tersebut misalnya dengan melibatkan atasan dari atasan langsung kita untuk ikut secara acak dalam proses penilaian; dan (7). *Penggantian pemimpin*, yakni suatu sistem penilaian pegawai dapat mengurangi beban pekerjaan manajer baru yang tidak tahu menahu kondisi dan kompetensi pegawainya. Data yang ada dalam dokumen penilaian dapat digunakan sebagai informasi yang penting untuk mengetahui kompetensi dan mengenal bawahan lebih cepat dan mungkin akurat.

Berkenaan dengan fungsinya dari lembaga pengawasan daerah (Bawasda) yang pada umumnya sebagaimana diuraikan di bagian bawah harus memberi tekanan pada kata audit kinerja pada point 3. Selengkapnya uraian tugas dari Bawasda dalam penguatan ini adalah, sbb:

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan umum di daerah;
2. Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan dalam bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan umum di Daerah yang meliputi bidang pemerintahan, aparatur perekonomian, pembangunan, kekayaan dan pendapatan;
3. Pelaksanaan pengawasan terhadap **kinerja** penyelenggaraan pemerintahan umum di Daerah;

4. Pelaksanaan pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap tugas pokok dan fungsi perangkat daerah dan badan usaha milik daerah;
5. Pelaksanaan pengawasan dan penelitian terhadap kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah;
6. Pengawasan terhadap pelaksanaan standard minimal (SPM) di Daerah;
7. Pengelolaan administrasi umum yang meliputi, penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, dan perputakaan serta kearsipan;
8. Pelaksanaan penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja;
9. Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi;
10. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

Berdasarkan kajian teori dan hasil pengolahan data di lapangan menunjukkan gambaran mengenai Bawasda harus memiliki kapasitas yang memadai sebagai pelaksana audit kinerja di daerah. Gambaran mengenai bawasda yang berkapasitas demikian pada umumnya belum terpenuhi yang ditunjukkan dengan masih kurangnya ketersediaan sumber daya auditor, baik kuantitas maupun kualitasnya; ketersediaan sarana dan prasarana termasuk pembuatan standar atau pedoman; dan dukungan sistem organisasi yang masih lemah.

Sementara dalam persepsi mengenai pengetahuan substansial audit kinerja pada pihak Bawasda, Setda ataupun SKPD menunjukkan belum memahami sepenuhnya, termasuk kepentingannya bagi peningkatan kinerja Pemerintah Daerah. Persepsi tersebut memang masih simpang siur namun dapat diduga hanya sepertiga atau 30% yang telah mengetahui substansi pengetahuan audit kinerja, termasuk kepentingannya bagi peningkatan kinerja Pemerintah Daerah. Kecenderungan besarnya yang belum memahami mempengaruhi motivasi, kesiapan penyediaan tenaga auditor kinerja, sarana

dan prasarana yang dibutuhkan termasuk prosedur kerja dan juga pembiayaannya.

Realitas demikian dipengaruhi berbagai faktor. Faktor yang dipandang sebagai penguat dari internal pemerintah adalah adanya kecenderungan terbuka pada pemerintah daerah untuk kepentingan audit kinerja di masa depan. Keterbukaan ini berkaitan dengan peran Bawasda sebagai audit internal. sementara itu sistem laporan akuntabilitas kinerja pemerintahan (LAKIP) juga sudah berjalan. Faktor eksternal yang mendukung adalah mulai meluasnya perhatian di berbagai kalangan masyarakat daerah untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih yang ditunjukkan dengan pengawasan kinerja pemerintah daerah dengan berbagai saluran, termasuk mass media.

Faktor pelemahnya, secara internal Bawasda pada umumnya berada dalam “jebakan” struktur budaya monoloyalistik. Terlebih lagi berada dalam kepemimpinan daerah yang mekanis dan kaku, sehingga peningkatan kinerja sebagai *life service* dari kepentingan-kepentingan politis. Selain faktor perundangan, baik di tingkat nasional maupun daerah belum mengarah dan menegaskan pada keharusan dilaksanakannya audit kinerja.

Pilihan strategi kelembagaan yang ditawarkan untuk menggulirkan rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah ada tiga pilihan, yaitu: (1) strategi ***penguatan*** (*revitalisasi*) kelembagaan Bawasda dengan tekanan pada penegasan fungsi “internal audit” dalam audit kinerja; (2) strategi ***penataan*** (*reposisi*) kelembagaan Bawasda dengan tekanan pada penataan kedudukan dan berposisi sebagai SKPD yang memiliki garis informasi langsung kepada Kepala Daerah; dan (3) strategi ***perubahan*** (*reformulasi*) kelembagaan Bawasda yang kedudukannya memiliki garis informasi langsung kepada Pimpinan Daerah dan juga kepada DPRD. Secara umum Model Penguatan Kelembagaan Bawasa ini dapat dilihat dalam tabel 1;tabel 2 ; dan tabel 3.

**Tabel 1.**  
**Matrik Model Penguatan (Revitalisasi) Kelembagaan Bawasda**

<b>Karakteristik</b>	Penguatan (= penegasan) fungsi kelembagaan Bawasda sebagai “internal audit” yang di dalamnya termasuk fungsi audit kinerja
<b>Kelembagaan</b>	Dalam Perda tentang Tugas Pokok dan Fungsi Bawasda diberi tambahan dengan pelaksanakan Audit Internal termasuk di dalamnya pelaksanaan fungsi Audit Kinerja
<b>Kedudukan Kelembagaan</b>	Memiliki garis informasi langsung dengan Kepala Daerah melalui koordinasi Sekretaris Daerah
<b>Pimpinan Kelembagaan</b>	Pengangkatan Pimpinan oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan Gubernur;
<b>SDM Pimpinan</b>	Calon pimpinan selain berasal dari birokrasi juga dapat mengambil dari luar birokrasi; melalui mekanisme yang lebih transparan dan lebih terbuka
<b>Sumber Daya Manusia</b>	Diisi oleh Jafung Auditor yang berbasis Kompetensi Jabatan Audit Internal (AI) (lebih dari 10% sudah bersertifikasi AI oleh lembaga yang kredibel)

**Tabel 2.**  
**Matrik Model Penataan (Reposisi) Kelembagaan Bawasda**

<b>Karakteristik</b>	Penguatan (= penegasan) fungsi kelembagaan Bawasda sebagai “internal audit” yang di dalamnya termasuk fungsi audit kinerja;  Penataan kedudukan kelembagaan Bawasda yang diposisikan sebagai SKPD yang memiliki garis informasi langsung ke Kepala Daerah
<b>Kelembagaan</b>	Dalam Perda tentang Tugas Pokok dan Fungsi Bawasda diberi tambahan dengan pelaksanakan Audit Kinerja  Kelembagaan Bawasda <b>diposisikan</b> sebagai SKPD yang memiliki “information line” secara langsung dengan Kepala Daerah
<b>Kedudukan Kelembagaan</b>	Memiliki garis informasi langsung “hanya” dengan Kepala Daerah
<b>Pimpinan Kelembagaan</b>	Pengangkatan Pimpinan oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan Gubernur
<b>SDM Pimpinan</b>	Calon pimpinan selain berasal dari birokrasi juga dapat mengambil dari luar birokrasi
<b>Sumber Daya Manusia</b>	Diisi oleh Jafung Auditor (lebih dari 40% sudah bersertifikasi AI oleh lembaga yang kredibel)

**Tabel 3.**  
**Matrik Model Perubahan (Reformulasi) Kelembagaan Bawasda**

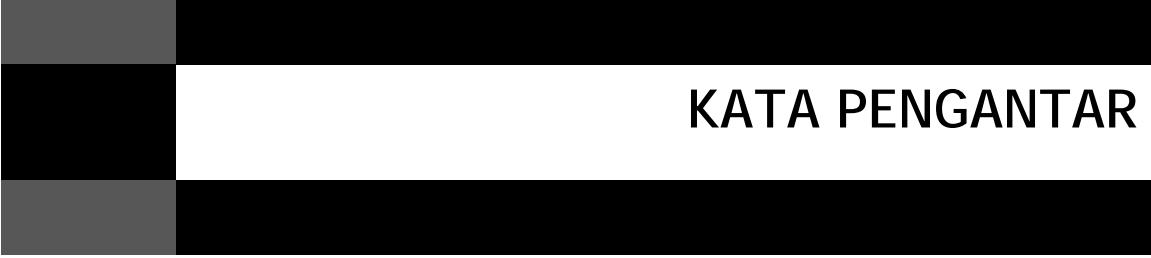
<b>Karakteristik</b>	Dibentuk kelembagaan internal audit Pemerintahan Daerah (Dewan Audit Internal Pemda Kab/Kota);  Kedudukan lembaga ini memiliki garis informasi langsung kepada Pimpinan Daerah dalam hal ini Kepala Daerah dan DPRD
<b>Kelembagaan</b>	Dibentuk Kelembagaan tersendiri yang terpisah dari struktur Pemerintah Daerah melalui perda tersendiri.  Tugas Pokok dan Fungsi kelembagaan ini meliputi fungsi internal audit Pemerintahan Daerah, baik audit keuangan dan audit Kinerja
<b>Kedudukan Kelembagaan</b>	Memiliki garis informasi langsung dengan Pimpinan Daerah (dalam hal ini Kepala Daerah dan DPRD)
<b>Pimpinan Kelembagaan</b>	Pengangkatan Pimpinan melalui mekanisme tes kecakapan dan kelayakan oleh DPRD; selanjutnya ditetapkan oleh Kepala Daerah
<b>SDM Pimpinan</b>	Calon pimpinan ditawarkan secara terbuka (baik untuk birokrasi maupun luar birokrasi)
<b>Sumber Daya Manusia</b>	Diisi oleh Jafung Auditor (lebih dari 70% telah bersertifikasi AI oleh lembaga yang kredibel)

Berdasarkan kajian teori dan analisis data lapangan berkenaan dengan evaluasi rencana pelaksanaan Audit Kinerja, maka dapatlah direkomendasikan sebagai berikut:

1. Bawasda sebagai lembaga kepengawasan internal audit perlu segera memperkuat posisi dan statusnya dengan memerankan dalam fungsi audit kinerja di daerah. Hal ini akan mempercepat terwujudnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang *berbasis kinerja*.
2. Perlu segera dilakukannya *reformasi lembaga kepengawasan di daerah* yang diarahkan pada penguatan, penataan dan perubahan Bawasda. Untuk tahap pertama, perlu segera dirancang kelembagaan baru bawasda dengan menambah bagian pengawasan internal dengan fungsi audit kinerja berikut

dengan penyediaan tenaga auditor, prosedur kerja, sarana dan prasarana dan pembiayaannya.

3. Dalam kaitan dengan penyediaan tenaga auditor dan prosedur kerja bidang audit kinerja, diperlukan upaya bimbingan teknis (bimtek) yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah yang bekerja sama dengan lembaga lain yang memiliki keahlian dalam audit kinerja.
4. Untuk mempercepat terciptanya pemerintahan di daerah yang berbasis kinerja, Pemerintah Pusat perlu merumuskan dan menetapkan peraturan yang segera mengenai kedudukan Bawasda sebagai lembaga auditor internal dengan salah satu fungsinya pada audit kinerja, berikut dengan pedoman teknis yang akan dilaksanakan di lapangan.
5. Perlu memperluas partisipasi yang terbuka dengan pihak *stakeholder* berkenaan dengan upaya peningkatan kinerja pemerintah melalui implementasi audit kinerja dengan cara memperluas lajur sosialisasi, komunikasi, sehingga rencana pelaksanaan audit kinerja pemerintah daerah dapat berjalan lancar.



## KATA PENGANTAR

UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, secara eksplisit menyinggung masalah pengelolaan keuangan negara yang harus disandarkan pada prinsip anggaran *berbasis kinerja*. Ketentuan ini memberi lajur pemikiran tentang pengalokasian anggaran adalah bagian dari sistem manajemen pemerintahan, khususnya Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota harus didasarkan pada capaian kinerja suatu kelembagaan. Capaian kinerja tersebut diukur berdasarkan standar kerja yang meliputi kinerja input, proses, keluaran (*output*), hasil (*outcomes*) serta keuntungan (*benefit*) dan dampak (*impact*).

Berdasarkan hal itu, pengukuran atau audit kinerja (Performance audits) menempati kedudukan yang amat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini akan menjadi bukti adanya akuntabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Lebih dari itu, akan menjadikan jaminan mutu (Quality assurance) kinerja pemerintan menjadi lebih terpercaya.

Serangkaian kajian mengenai kinerja telah dilakukan oleh PKP2A I LAN. Dengan tersusunnya laporan kajian ini diharapkan menambah energi dan daya dorong untuk terlaksananya pemerintahan daerah yang baik, bersih dan berwibawa.

Kami menghaturkan banyak terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung, termasuk kepada seluruh nara sumber. Semoga kajian ini membawa manfaat bagi kehidupan negara dan bangsa Indonesia untuk melangkah lebih baik.

Bandung, Agustus 2007

Tim Peneliti

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	Hal	
DAFTAR ISI	i	
<b>BAB 1</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1	Latar Belakang	1
1.2	Rumusan Masalah	9
1.3	Maksud dan Tujuan Penelitian	10
1.4	Kegunaan Penelitian	10
1.5	Metode Penelitian	11
1.6	Lokus Penelitian	11
1.7	Teknik Pengumpulan Data	12
1.8	Analisis Data	12
1.9	Waktu Penelitian	13
1.10	Kerangka Pemikiran	14
<b>BAB 2</b>	<b>KAJIAN PUSTAKA DAN KEBIJAKAN</b>	<b>16</b>
2.1	Konsep Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah	16
2.2	Bentuk Pengawasan	21
2.3	Konsepsi Audit Kinerja pada Sektor Publik	31
2.4	Kedudukan Bawasda dalam Pengawasan di Daerah	43
2.5	Kajian Peraturan dan Kebijakan Audit Kinerja	46
<b>BAB 3</b>	<b>KAPASITAS LEMBAGA PENGAWASAN DI DAERAH</b>	<b>52</b>
3.1	Kapasitas Lembaga Pengawasan di Daerah	52
3.2	Rencana Pelaksanaan Audit Kinerja	69
<b>BAB 4</b>	<b>PERSEPSI DAN FAKTOR PENGARUH AUDIT KINERJA</b>	<b>73</b>
4.1	<b>Pelaksanaan Audit Kinerja</b>	73
4.2	<b>Faktor-faktor Pengaruh Audit Kinerja</b>	96
<b>BAB 5</b>	<b>MODEL IMPLEMENTASI AUDIT KINERJA DI DAERAH</b>	<b>109</b>
5.1	<b>Model Reformasi Kelembagaan Pengawasan Daerah (Bawasda)</b>	111
5.2	<b>Model Penguatan Melalui Reformasi SDM Tenaga Audit Kinerja</b>	121
5.3	<b>Strategi Implementasi Model</b>	128
<b>BAB 6</b>	<b>PENUTUP</b>	<b>135</b>
6.1	KESIMPULAN	135
6.2	REKOMENDASI	137
DAFTAR PUSTAKA		138
LAMPIRAN		a-1

## **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Serangkaian pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia pada dasarnya diarahkan untuk mencapai peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya yang diselenggarakan oleh Pemerintah di Daerah. Pemberian otonomi yang lebih luas dan nyata kepada Pemerintah Daerah ditegaskan melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti UU No. 22 Tahun 1999. Undang-undang tersebut memperjelas adanya perubahan paradigma pemerintahan yang bersifat desentralisasi. Legitimasi undang-undang tersebut harusnya menjadi kebulatan semangat bagi Pemerintah Daerah untuk menyusun dan melaksanakan tugas pemerintahan yang berorientasi pelayanan kepada masyarakat. Untuk mencapai kualitas pelayanan, segenap perangkat pemerintahan di daerah harus memperkuat diri dengan sistem pemerintahan yang berbasis kinerja.

Desentralisasi sebagai bentuk reformasi birokrasi di dalamnya memuat perubahan-perubahan kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan dalam kelembagaan bukanlah tujuan utama, melainkan sebagai alat untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik diatur dalam bentuk penyelenggaraan yang bersistem pen pencapaian kinerja (*performance management*).

Pada UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, secara eksplisit dijelaskan, bahwa pengelolaan keuangan negara harus disandarkan pada prinsip anggaran *berbasis kinerja*. Hal tersebut dimaknai bahwa

pengalokasian anggaran yang merupakan bagian dari manajemen pemerintahan harus didasarkan pada pencapaian kinerja suatu kelembagaan. Pencapaian kinerja tersebut diukur berdasarkan standar kerja yang di dalamnya meliputi kinerja input, proses, keluaran (*output*), hasil (*outcomes*) serta keuntungan (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dengan demikian pengukuran kinerja kedudukannya amat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus menjadi landasan akuntabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai sasaran pelayanan.

Untuk mengimplementasikan semangat penyelenggaraan pemerintahan berparadigma otonomi daerah yang berbasis kinerja diperlukan instrumen dalam bentuk pendekatan, metode dan alat/teknik (Karhi Nisjar, 1995). Salah satu pilar penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel adalah adanya lembaga pengawasan di daerah. Agar pilar pengawasan berfungsi sebagaimana yang diharapkan, maka lembaga tersebut harus diberi porsi peran yang memadai sebagai perangkat daerah yang bertugas mengawasi. Lembaga pengawasan harus memiliki kekuatan dalam kewenangan, sistem manajemen dan dikelola oleh pegawai pemerintah yang profesional sehingga dihormati sebagai lembaga pengawasan atau audit. Lembaga tersebut harus dipercaya oleh lembaga lainnya, mampu mengaudit dirinya dengan benar, sehingga akan disegani oleh lembaga yang menjadi obyek pemeriksa (obrik). Selain itu lembaga ini dapat mempertanggungjawabkan hasil akhir pemeriksanaan khususnya kepada pihak pimpinan daerah dalam upaya meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahannya.

Mekanisme pengawasan yang terpercaya di Daerah diperlukan adanya komitmen pimpinan, khususnya pimpinan pemerintah daerah dalam hal ini Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota). Dalam pelaksanaannya kepentingan pengawasan ini akan didelegasikan kepada pimpinan lembaga pengawasan. Komitmen yang kuat yang diimplementasikan dalam bentuk pelaksanaan tugas pokoknya, yakni melakukan pengawasan dalam perencanaan yang mencakup di dalamnya penetapan standar kinerja,

penetapan kebijakan, penetapan prosedur, serta strategi-strategi pengawasan secara tepat sasaran.

Selama ini lembaga pengawasan di daerah cenderung menekankan pada audit keuangan dalam bentuk belanja daerah. Audit keuangan belum mampu menyentuh aspek yang berkaitan dengan kinerja program dan kegiatan. Saat ini telah dibentuk sejumlah kelembagaan yang memiliki tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga pengawasan di Daerah. Kelembagaan tersebut adalah BPK; BPKP; Inspektorat Jenderal Depdagri; Inspektorat Wilayah Provinsi dan Inspektorat yang ada di Kabupaten/Kota<sup>1</sup>. Berdasarkan perannya, saat ini ada dua kategori lembaga pengawasan yakni BPK sebagai *eksternal audit* dan Inspektorat Propinsi/Kabupaten/Kota sebagai *internal audit*. Kedua kategori lembaga pengawasan tersebut memiliki kedudukan, peran dan tugas masing-masing sebagaimana digambarkan dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 1.1**  
**Susunan Kelembagaan Pengawasan Menurut Kedudukan Tugasnya**

INSTITUSI	KEDUDUKAN	PERAN	TUGAS
BPK	Sejajar dengan Lembaga Negara lainnya	Pemeriksa pertanggung jawaban keuangan negara	Auditor dalam pemeriksaan keuangan negara
BPKP	Di bawah Presiden	Memberikan informasi kepada Presiden mengenai kinerja instansi pemerintah.	Pemeriksa dan penyediaan saran perbaikan kinerja
Inspektorat/Biro Pengawasan Dep/LPND	Di bawah Menteri/ Kepala LPND	Membantu pimpinan Dep/ LPND dalam bidang pengawasan	Pemasok saran perbaikan internal kelembagaan

---

<sup>1</sup> Nomenklatur Inspektorat Propinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota untuk lembaga pengawas di Daerah ini mengacu kepada pasal 24 dan 25 Peraturan Pemerintah No. 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Namun sampai dengan saat ini penamaan Inspektorat Propinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota belum diikuti oleh seluruh Daerah, maka di beberapa Daerah masih ada yang menggunakan nomenklatur Badan Pengawas Daerah (Bawasda).

---

Badan Pengawas Daerah (Inspektorat)	Di bawah Kepala Eksekutif di Daerah	Menjadi aparat <b>pengawasan internal</b> pemerintah daerah	Pemasok saran perbaikan internal kelembagaan
DPR/DPRD	Legislatif	Kontrol terhadap kebijakan eksekutif	Menetapkan aturan dan saran
MA dan Kejaksaan	Yudikatif	Kontrol Yudikatif	Saran hukum dan Represif
Masyarakat	-	Kontrol sosial	Kontrol pelayanan dan kinerja outcomes eksekutif.

Sumber: *Diadaptasi dari SANKRI; Buku I, LAN RI, 2003*

Berdasarkan tabel tersebut dapat dicermati, bahwa terdapat perbedaan peran masing-masing lembaga pengawasan. Lembaga pengawasan, khususnya yang berkategori pengawasan internal mengalami reposisi peran dari sebelumnya yang hanya terbatas pemeriksa dan pengawas (*watch dog*) menjadi pengawasan yang mengarah pada pembimbingan (*counseling*). Pemeriksaan dalam pelaksanaan bercirikan adanya perbedaan yang terlepas dengan objek yang diawasi, sehingga maknanya tidak lagi mengacu pada kepentingan pengendalian. Sementara pengawasan yang bermakna pembimbingan (*counseling*), pelaksanaan pengawasan yang mengarah pada perbaikan kualitas (*conseling partner* dan *quality assurance*).

Dengan reposisi fungsi tersebut, dapat ditafsirkan bahwa lembaga pengawasan internal memperlihatkan cara baru dalam melaksanakan pengawasan dari *watch dog* menjadi pengawasan *conseling partner* dan *quality assurance*<sup>2</sup>. Perubahan paradigma pengawasan tersebut menampakkan hubungan kesatuan (entitas) yang tidak terpisahkan antara subyek pemeriksa dengan objek yang diperiksa. Pertanggungjawaban pemeriksaan internal audit itu akan disampaikan kepada pimpinan kelembagaan Pemerintah Daerah sebagai masukan dan perbaikan di masa depan. Masukkan tersebut,

---

<sup>2</sup> Lihat paradigma baru pengawasan sebagai penyempurnaan konsepsi pengawasan oleh Bawasda Propinsi, Kabupaten dan Kota (paradigma ini terdokumentasi dalam hasil kajian kerjasama antara Propinsi Jawa Barat dengan PKP2AI LAN RI, 2004)

---

khususnya dalam perbaikan kinerja kelembagaan yang diawasi. Secara perlahan tetapi pasti, pada gilirannya cara pengawasan yang mengarah pada perbaikan akan berdampak luas dan signifikan pada peningkatan kinerja kelembagaan daerah secara keseluruhan.

Dalam mendukung pelaksanaan tugas dari lembaga internal audit yang mengarah pada perbaikan, ada tiga unsur pemeriksaan/audit yang secara umum dapat dijalankan, yakni: (1) pemeriksaan keuangan; (2) pemeriksaan kinerja; dan (3) pemeriksaan dengan tujuan khusus<sup>3</sup>. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan berkas-berkas laporan keuangan lembaga yang pengguna keuangan. Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Sedangkan pemeriksaan dengan tujuan khusus adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, jenis pemeriksaan ini biasanya untuk tujuan pemeriksaan investigasi dan atau verifikasi.

Dalam makna yang hampir sama Arens & Loebbecke (2003:4) membagi tiga jenis audit yang dapat dilakukan oleh Audit Internal, yaitu:

- (1) *Audit laporan keuangan*; Audit laporan keuangan bertujuan menentukan apakah laporan keuangan secara keseluruhan – yang merupakan informasi terukur yang akan diverifikasi – telah disajikan sesuai dengan kriteria-kriteria tertentu;
- (2) *Audit operasional*; Audit operasional merupakan penelaahan atas bagian manapun dari prosedur dan metode operasi suatu organisasi untuk menilai efisiensi dan efektivitasnya.

---

<sup>3</sup> Istilah ketiga jenis pemeriksaan ini menurut pasal 4 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara merupakan tugas BPK sebagai lembaga pemeriksaan keuangan negara. Namun dalam kontek jenis pemeriksaannya, ketiga jenis pemeriksaan ini dapat juga dirujuk untuk menentukan jenis pemeriksaan yang harus dilakukan oleh lembaga internal audit.

---

- (3) *Audit ketaatan*; Audit ketaatan bertujuan mempertimbangkan apakah auditee telah mengikuti prosedur atau aturan tertentu yang telah ditetapkan.

Sementara itu, Hiro Tugiman (2007) dengan mengutip pendapat Sawyer 2003 p. 1363 dan Arens et al 2006 p 772 menyebutkan ruang lingkup audit internal sebagai ..... *should evaluate and contribute to the improvement of risk management, control and governance processes using a systematic and disciplined approach*. Dengan demikian yang harus digarisbawahi bahwa audit internal terbagi menjadi:

- 1) Audit Keuangan dan Ketaatan (*Compliance And Financial Audit*); Audit keuangan dan ketaatan dilakukan untuk menentukan apakah laporan keuangan secara keseluruhan disajikan sesuai dengan kriteria tertentu (sesuai SAK atau SAP). Dalam Audit keuangan dan ketaatan, review pengendalian internal yang memadai harus dilakukan untuk memungkinkan auditor menentukan tingkat keyakinannya bahwa catatan dan laporan keuangan objek yang diperiksa dan kekayaannya terjaga dengan aman.
- 2) Audit Kinerja/ Operasional/ Pengelolaan (*Performance Audit/ Operational Audit/ Management Audit*); Audit kinerja/operasional merupakan review atas bagian-bagian dari prosedur operasi dan metode suatu organisasi dengan tujuan untuk mengevaluasi efisiensi, kehematan/ekonomis, dan efektivitas (3E). Audit kinerja merupakan evaluasi yang bebas, selektif , dan analitis atas suatu kegiatan program atau fungsi dengan tujuan untuk memberikan saran-saran perbaikan kepada objek yang diperiksa. Tujuan Audit kinerja adalah menghasilkan perbaikan dalam pengelolaan aktivitas/program yang diperiksa dengan membuat saran-saran tentang cara-cara pelaksanaan yang lebih hemat, lebih efisien, dan lebih efektif.

Keseluruhan jenis pemeriksaan kelembagaan audit internal harus bersifat integratif dan mengarah pada upaya pembimbingan yang mengarah

pada perbaikan. Pada waktu mendatang model pemeriksaan yang integratif tersebut akan mewujudkan pemeriksaan yang menuju penjaminan mutu dalam hal ini mutu kinerja Pemerintah Daerah.

Berdasarkan sejumlah kajian terdahulu kinerja layanan Pemerintah Daerah mengindikasikan masih jauh untuk disebut sesuai dengan harapan masyarakat. Realitas yang ada masih memposisikan pelayanan prima dalam pelayanan publik sebatas wacana yang terkompilasi dalam berbagai dokumen perencanaan Daerah. Kajian PKP2A-I LAN (2005) menunjukkan penyelenggaraan pengawasan yang dilakukan oleh Bawasda selama ini dihadapkan dengan berbagai kendala, baik dari aspek kelembagaan, ketatalaksanaan maupun sumber daya. Temuan tersebut berupa:

1. Perubahan kebijakan di Pusat yang terlambat/belum ditindaklanjuti dengan petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis oleh Departemen/ Lembaga yang berwenang sehingga berdampak pada pelaksanaan tugas oleh Bawasda di Daerah;
2. Masih belum seragamnya penggunaan tolok ukur dalam pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga pengawas/pemeriksa eksternal dengan was/rik yang dilakukan oleh Bawasda;
3. Masih relatif terbatasnya ketersediaan dan kemampuan sumber daya aparatur dalam hal ini pejabat fungsional Auditor. Hal ini dapat dilihat dari rasio beban kerja auditor yang terlalu tinggi;
4. Masih kurangnya perhatian dari Pimpinan Daerah terhadap informasi hasil pengawasan. Hal ini dapat dilihat dari kurangnya tindak lanjut (*follow-up*) atas rekomendasi yang diberikan Bawasda;
5. Akibat dari point No, 4 di atas, maka informasi hasil kerja Bawasda kurang dioptimalkan untuk memacu peningkatan kualitas kinerja Pemerintah Daerah secara keseluruhan.
6. Daya dukung dan ketersediaan sarana dan prasarana kerja yang belum mendukung optimalisasi pelaksanaan tugas;
7. Pelaksanaan pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan Bawasda sesuai dengan kebijakan yang ada masih berorientasinya kepada audit

- keuangan belum kepada audit kinerja, sehingga fungsi yang dilakukannya masih terbatas tertib administratif keuangan;
8. Bawasda belum sepenuhnya berperan aktif dalam proses penyusunan perencanaan program/kegiatan pembangunan, sehingga terdapat seringkali masih ditemukan adanya *gap* persepsi antara perencana dan pengawas dalam melihat keberhasilan/penpencapaian suatu program;

Berdasarkan sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh Bawasda sebagai lembaga audit internal, maka dibutuhkan berbagai penataan dalam upaya optimalisasi kelembagaan internal audit ini. Melalui penataan kelembagaan dan mekanisme kerjanya diharapkan tercapainya optimalisasi kinerja Bawasda sehingga berbagai persoalan yang terjadi selama ini dapat terpecahkan. Dalam kaitan dengan pengukuran pencapaian kinerja yang selama ini dilaporkan oleh setiap SKPD dengan lebih baik perlu ditindaklanjuti oleh lembaga pengawasan dalam kerangka mengimplementasikan kepentingan mewujudkan audit kinerja pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengukuran kinerja diharapkan akan memberikan dorongan yang nyata bagi setiap komponen (satuan kerja) di daerah Kabupaten/Kota dalam upaya peningkatan kinerjanya. Informasi yang memadai tentang pencapaian kinerja setiap satuan/unit kerja sebagai bahan awal untuk ditindaklanjuti lebih jauh oleh pimpinan daerah dalam rangka peningkatan kinerja pegawai pemerintah daerah di masa datang.

Selanjutnya untuk mendukung adanya hasil pemeriksaan yang memadai dari kelembagaan internal audit ini, maka dibutukan kapasitas kelembagaan dengan didukung suatu sistem pengawasan yang memadai. Menurut UNDP (2002), sebuah kapasitas kelembagaan yang memadai adalah dapat dilihat dari tiga level kapasitas, yaitu: (1) kapasitas individu;(2) kapasitas organisasi; (3) dan kapasitas sistem. Untuk mengukur daya dukung sebuah sistem, Nugraha (2005) dengan mengadopsi pendekatan sistem pengendalian dari Anthony and Dearden dibutuhkan lima komponen sub-sistem, yaitu: (1) *tools* yaitu seperangkat alat atau instrumen untuk melakukan pengukuran; (2)

standar, norma dan kriteria sebagai pembanding hasil pengukuran; (3) kegiatan evaluasi dan tindak lanjut, merupakan kegiatan penilaian yang dilanjutkan upaya pemberian tindakan lanjutan atas hasil evaluasi tersebut; (4) sistem informasi, dan; (5) sistem komunikasi. Keberadaan dan daya dukung kelima sub sistem pengawasan ini dapat dipergunakan untuk mengukur keandalan (memadai atau tidaknya) sebuah sistem pengawasan.

Dengan mencermati uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat permasalahan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh lembaga pengawas di Daerah. Di samping itu adanya tuntutan dan keharusan pelaksanaan audit kinerja oleh kelembagaan internal audit di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota merupakan kepentingan nyata dan strategis untuk dikaji secara seksama. Untuk itu, penelitian ini mengambil judul: **Kajian Kinerja Lembaga Pengawasan di Daerah, dengan sub judul *Evaluasi Rencana Pelaksanaan Audit Kinerja oleh Bawasda di Pemerintah Kabupaten/Kota*.**

## 1.2 Rumusan Masalah

Batasan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah *Bagaimanakah rencana pelaksanaan audit kinerja oleh lembaga pengawasan internal (Badan Pengawasan Daerah) di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia.*

Untuk mencapai penjelasan atas jawaban permasalahan pokok tersebut, maka secara rinci diajukan pertanyaan penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah gambaran umum kapasitas Bawasda Kabupaten/Kota sebagai audit internal dalam menjalankan fungsi audit kinerja?
2. Bagaimanakah persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rencana pelaksanaan Audit Kinerja di daerah?

3. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi rencana pelaksanaan fungsi pengawasan khususnya audit kinerja?
4. Bagaimanakah strategi kelembagaan untuk mengoptimalkan rencana pelaksanaan audit kinerja?

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan audit kinerja yang dilakukan oleh lembaga pengawas daerah (Bawasda) Pemerintah Kabupaten/Kota.

Sedangkan yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan gambaran umum kapasitas Bawasda Kabupaten/Kota dalam audit internal dalam fungsi audit kinerja.
2. Mendeskripsikan persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota, khususnya Bawasda, Setda dan SKPD dalam rencana pelaksanaan Audit Kinerja di daerah.
3. Menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi rencana pelaksanaan fungsi pengawasan khususnya audit kinerja.
4. Merumuskan pilihan strategi kelembagaan untuk mengoptimalkan rencana pelaksanaan audit kinerja.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini akan digunakan sebagai rekomendasi ke berbagai pihak, khususnya Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia untuk menjadi pertimbangan dalam merumuskan kebijakan dalam bidang pengawasan di Daerah, khususnya dalam peningkatan kapasitas Bawasda sebagai lembaga pengawas internal. Selain itu juga kegunaan penelitian dijadikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat untuk mengeluarkan perundangan yang dapat

mempertegas kepentingan audit kinerja melalui pedoman yang dapat dioperasionalkan oleh Pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

## **1.5 Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif, yaitu metode penelitian yang berusaha menggambarkan kondisi yang ada, dengan memperhatikan informasi yang bersumber dari informan / responden dan pakar. Pendekatan yang dilakukan adalah secara kualitatif yaitu mengutamakan data primer yang didukung hasil wawancara. Penelitian ini memfokuskan kepada aspek-aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan audit kinerja yaitu audit non keuangan seperti kinerja sumber daya manusia, organisasi serta sistemnya dalam rangka pen pencapaian visi dan misi lembaga pemerintah di daerah Kabupaten dan Kota. Audit kinerja itu sendiri dapat diartikan sebagai penilaian secara independen, obyektif dan komprehensif atas suatu entitas atau bagian dari suatu entitas, yang dilaksanakan oleh pihak di luar entitas yang diaudit berdasarkan standar audit kinerja dan bertujuan untuk memperoleh gambaran utuh tentang tingkat efisiensi, keekonomisan dan efektifitas entitas atau bagian dari entitas dimaksud.

## **1.6 Lokus Penelitian**

Dalam penelitian ini, yang menjadi lokus adalah seluruh Bawasda Kabupaten/Kota. Mengingat keterbatasan sumber daya dan pertimbangan penyebaran wilayah/daerah, maka dipilih 13 Kabupaten dan Kota. Untuk jelasnya lokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

<b>NO</b>	<b>WILAYAH</b>	<b>KABUPATEN/KOTA</b>
1	Sumatera	Kab. Pariaman, Kota Palembang, Kab. Lampung Selatan
2	Jawa	Kab. Serang, Kab. Ciamis, Kab. Purwokerto, Kota Jogja, Kota Surabaya, Kota Malang
3	Kalimantan	Kota Palangkaraya, Kota Balikpapan
5	Bali, NTB	Gianyar, Mataram

---

---

Adapun yang menjadi *key informants* adalah aparatur yang berfungsi dan melaksanakan pengawasan (Bawasda) dan aparatur/pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dijadikan objek pemeriksaan (obrik)/yang diawasi. SKPD sebagai objek pemeriksaan ditetapkan meliputi Sekretariat Daerah dan Bappeda.

### **1.7 Teknik Pengumpulan Data**

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini menggunakan cara sebagai berikut: (1). Studi kepustakaan, baik berupa laporan pelaksanaan kegiatan maupun berbagai teori/konsep yang terkait; (2). Studi lapangan, yaitu dengan melakukan wawancara kepada aparatur yang bertindak sebagai pengawas dan yang diawasi. Wawancara ini akan dipandu oleh kuesioner yang telah ditetapkan.

### **1.8 Analisis Data**

Data yang diperoleh dari lapangan akan dianalisis dengan cara deskriptif kualitatif. Tahapan analisis yang akan dilakukan disesuaikan dengan kerangka pemikiran kajian ini. Hasil analisis data kualitatif ini dimulai dari penggambaran kondisi kapasitas lembaga pengawas internal (Bawasda), pelaksanaan fungsi pengawasan dan audit kinerja di Daerah. Selanjutnya berdasarkan hasil analisis dirumuskan bentuk kelembagaan lembaga pengawas di Daerah yang diharapkan dapat mengoptimalkan pelaksanaan audit kinerja di Daerah.

### **1.9 Waktu Penelitian**

Penelitian dilaksanakan selama 6 (enam) bulan dengan rincian waktu sebagai berikut:

TAHAPAN PELAKSANAAN	Bulan					
	Jan	Peb.	Mart	April	Mei	Juni
1. Pembuatan TOR						
2. Penyusunan Desain Penelitian						
3. Penyempurnaan Desain Penelitian						
4. Pembuatan Kuesioner						
5. Penyempurnaan Kuesioner						
6. Konfirmasi Dengan Daerah Penelitian						
7. Penelitian Lapangan						
8. Pengolahan dan Analisis Data						
9. Pembuatan Laporan						
10. Diseminasi Hasil Kajian						
11. Perbaikan dan Pencetakan Laporan						

## 1.10 Kerangka Pemikiran

Setelah diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 1999, Daerah memiliki kewenangan yang luas dan nyata untuk mengelola dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Adapun salah satu tujuan Otda adalah untuk meningkatkan daya saing daerah terutama dalam penggunaan dana, baik yang diberikan oleh pemerintah Pusat (APBN) maupun yang dibiayai oleh daerah itu sendiri (APBD) untuk dimanfaatkan demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

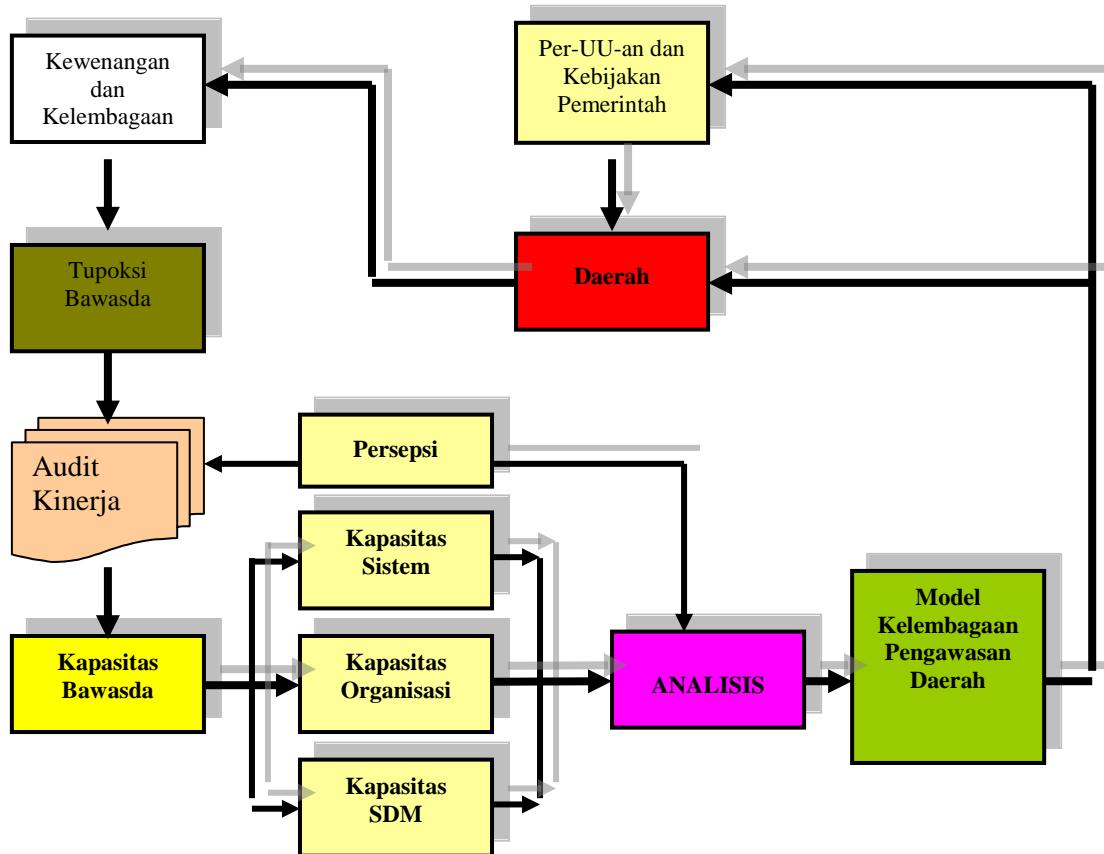
Dalam rangka efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Daerah, maka telah diterbitkan berbagai peraturan, antara lain

UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan bahwa pengelolaan keuangan negara harus disandarkan pada prinsip anggaran *berbasis kinerja*. Ini dimaknai bahwa pengalokasian anggaran yang merupakan bagian dari manajemen pemerintahan harus didasarkan pada pencapaian kinerja suatu kelembagaan. Untuk itu perlu dilakukan upaya pengendalian agar kinerja yang dicapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan dalam proses pen pencapaian kinerja tersebut mengacu pada peraturan yang berlaku (taat azas). Hal ini menunjukkan urgensi dan strategisnya fungsi pengawasan dan pelaksanaan audit kinerja yang harus dilakukan oleh setiap institusi dan Daerah otonom. Oleh karena itu, Daerah melalui lembaga pengawasnya harus melakukan audit kinerja.

Adapun lembaga pengawas di Daerah yang memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi di bidang pengawasan adalah Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Pelaksanaan fungsi pengawasan dan audit kinerja yang harus dilakukan oleh Bawasda dipengaruhi oleh Kapasitas yang dimilikinya, yaitu kapasitas SDM, kapasitas organisasi dan kapasitas sistem pengawasan. Aspek yang dibahas dalam kapasitas SDM, yaitu kualitas dan kuantitas aparatur pengawas, sedangkan aspek dalam kapasitas organisasi, yaitu ketersediaan pedoman, standar dan manual pengawasan, mekanisme kerja, kondisi sarana prasarana kerja. Untuk aspek kapasitas sistem yang akan dibahas yaitu peraturan dan kebijakan yang ada serta kewenangan yang dimiliki Bawasda dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan audit kinerja.

Berdasarkan gambaran kapasitas tersebut, serta persepsi dari Bawasda yang bertindak sebagai auditor, Setda dan SKPD yang mewakili sebagai auditee, maka dapat diketahui kondisi pelaksanaan pengawasan khususnya audit kinerja, kendala-kendala apa yang dihadapi. Kemudian akan dirumuskan alternatif model kelembagaan yang kiranya dapat mengoptimalkan fungsi pengawasan dan pelaksanaan audit kinerja. Sehubungan dengan uraian di atas maka kerangka pemikiran dapat disajikan dalam bagan berikut:

**Bagan 1.1.**  
**Alur Kajian Kinerja Lembaga Pengawasan di Daerah**



## BAB 2

# KAJIAN PUSTAKA & KEBIJAKAN TENTANG PENGAWASAN DAN AUDIT KINERJA

### 2.1 Konsep Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Pemberian otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 3 Tahun 2005 tentang perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang, diarahkan pada upaya untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yang lebih ditekankan pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan, kekhususan, memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta partisipasi masyarakat dengan tetap berada pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>4</sup>.

Pemberian otonomi atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ini di satu sisi telah memberikan peluang dan kesempatan bagi daerah untuk mengoptimalkan penpencapaian mutu pelayanannya. Namun di sisi lain juga merupakan tantangan khususnya untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan pada sekelompok elit kelompok masyarakat serta penpencapaian kualitas pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM). Salah satu prinsip manajemen yang perlu mendapat perhatian dalam penpencapaian kualitas layanan tersebut adalah aspek pengawasan.

---

<sup>4</sup> Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah.

---

Pengawasan sebagai satu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terstruktur dan sistematis untuk mengukur kepastian dari rencana suatu kegiatan. Apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan dilakukan sesuai dengan rencana atau tidak.

Penyelenggaraan pengawasan diharapkan mendapatkan suatu keyakinan yang memadai sampai sejauhmana Daerah mampu melaksanakan otonominya secara proposional dalam hal penyelenggaraan pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Guna mencapai sasaran tersebut di atas dibutuhkan piranti ampuh dan juga dapat digunakan di lapangan. Dalam hal ini pengendalian yang operasional dalam pengertian bisa dilakukan oleh pihak yang mempunyai suatu kompetensi yang dapat berimplikasi pada perbaikan kinerja. Dalam konteks ini, salah satu piranti yang dapat dikembangkan dalam rangka menciptakan iklim keterbukaan, akuntabilitas dan peningkatan kinerja pembangunan di daerah adalah dengan pengawasan atau pengendalian pembangunan yang disandarkan pada prinsip-prinsip, kelembagaan, mekanisme, dan menggunakan media tertentu.

Pengawasan merupakan kegiatan membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya terjadi. Bila ternyata ditemukan adanya penyimpangan/hambatan segera diambil tindakan koreksi. Agar dapat efektif mencapai tujuannya, pengawasan tidak dilakukan hanya pada saat akhir proses manajemen saja, akan tetapi dilakukan pada seluruh rangkaian kegiatan manajemen yakni sejak mulai perencanaan.

Hongren telah mengartikan pengawasan sebagai “proses tindakan dan evaluasi terhadap implementasi sebuah perencanaan dan penggunaan umpan balik agar sasaran dicapai sesuai dengan target” (Arif Suadi, 1995 ; 6). Sementara itu Malayu Hasibuan, 1996 ; 246, dengan mengutip pendapat GR Terry memberikan pengertian pengawasan sebagai *...as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard; what is being accomplished, that is performance, evaluating the performance and if*

*necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is, in conformity with the standard”.*

Dalam kontek pelaksanaan otonomi daerah, fungsi pengawasan akan digunakan untuk menjadikan birokrasi sebagai penyelenggara layanan publik yang efisien, efektif, berorientasi pada penpencapaian visi dan misi yang ditetapkan. Dengan dilakukannya suatu pengawasan akan diperoleh masukan bagi pengambil keputusan untuk: (1) menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidak adilan; (2) mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan tersebut; dan (3) mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan penpencapaian visi dan misi organisasi.

Suatu pengawasan akan bermakna dan bilamana dapat memainkan perannya dengan baik. Indikatornya: (1) pihak yang diawasi merasa terbantu, sehingga dapat mencapai visi dan misinya secara efektif dan efisien; (2) dapat menciptakan suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi an akuntabilitas; (3) dapat menimbulkan suasana saling percaya dalam dan diluar lingkungan operasi organisasi; (4) dapat meningkatkan akuntabilitas organisasi; (5) dapat meningkatkan kelancaran operasi organisasi; dan (6) lebih jauhnya dapat mendorong terwujudnya *good governance*.

Pada awalnya, model pengawasan dicirikan dengan lebih mengandalkan pihak luar yang menilai kinerja pada pihak tertentu. Pengawasan dilakukan dengan menggunakan prosedur, standar, alat-alat dan indikator yang sudah ditentukan sebelumnya. Ciri lain adalah dengan lebih mengedepankan penilaian '*input*' dibandingkan '*output*'. Cara ini dipandang tidak memberikan ruang manfaat bagi pihak yang dinilai. Dengan kata lain model pengendalian konvensional hanya mencoba memuaskan pihak penilai dan tidak peduli dengan pihak yang dinilai.

Sejalan dengan iklim keterbukaan dan demokratisasi, kini banyak dikembangkan model pengendalian yang melibatkan berbagai pihak, yang berupa kolaborasi antara '*outsider*' dan '*insider*', agen pembangunan, dan pembuat kebijakan. Model pelaksanaan kegiatan pengawasan dilakukan secara bersama-sama dengan melibatkan bidang-bidang yang akan dinilai berikut bagaimana tindak lanjut perbaikannya (*corrective action*). Orientasi dari model ini tidak mencari kesalahan, tetapi lebih menekankan pada memberdayakan, dengan demikian kegiatan pengawasan berjalan secara transparan, sahih, objektif dan yang terpenting mampu memuaskan semua pihak yang diawasi.

Dalam prakteknya pengawasan memiliki tahapan, sebagaimana dikatakan oleh Welsh (1984 : 16) dengan tiga tahapan, yaitu (1) menetapkan standar prestasi (2) mengukur prestasi yang sekarang serta sekaligus membandingkan dengan standar yang telah ditetapkan dan (3) mengambil tindakan untuk memperbaiki semua penyimpangan yang terjadi pada pelaksanaan dari standar yang telah ditetapkan tersebut. Adapun Prajudi Atmosudirdjo (1982; 226-227) mengemukakan bahwa pengawasan ataupun pengendalian terdiri atas tiga komponen, yaitu: (1) pengukuran penyelenggaraan (*Measure of the performance*); (2) Membandingkan penyelenggaraan dengan standar; dan (3) mengadakan tindakan koreksi

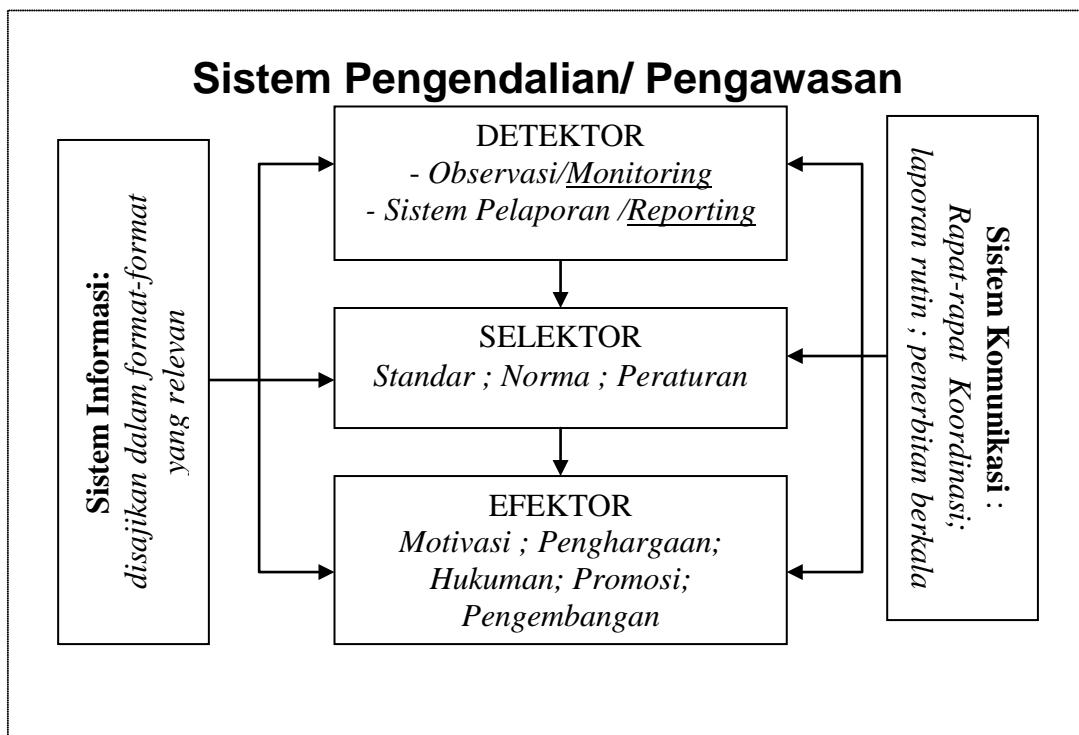
Sedangkan Antony and Dearden (1985:4) berpendapat pengendalian/pengawasan sebagai suatu proses akan menggunakan komponen-komponen sebagai berikut:

- Alat pengamat pengendalian yang berfungsi untuk mengamati, memantau, mengukur atau menguraikan sekaligus melaporkan segala sesuatu yang terjadi dalam lingkungan sistem pengendalian manajemen.
- Alat Penilai yang berfungsi sebagai pengevaluasi kinerja suatu kegiatan dalam lingkungan sistem pengendalian manajemen yang diterima oleh alat pengamatan
- Pengubah adalah komponen pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai pengubah perilaku. Pengubah ini akan menerima masukan dari

pembanding yang selanjutnya akan memberikan perbaikan terhadap penyimpangan yang terjadi.

- Sistem komunikasi adalah komponen pengendalian yang berfungsi untuk mengkomunikasikan seluruh arus informasi dari lingkungan ke alat, dari alat ke pembanding, dan dari pembanding ke pengubah, serta dari pengubah ke lingkungan kembali.

**Gambar**  
**Komposisi Sistem Pengendalian /Pengawasan**  
(Diadaptasi dari Anthony and Dearden, 1985)



Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa makna pengawasan adalah bukan hanya berorientasi pada hasil, malainkan yang terpenting adalah proses yang didalamnya meliputi:

- Menentukan standar sebagai acuan baik berupa pengaturan-pengaturan, ketentuan-ketentuan atau target-target yang ditentukan.

Standar (patokan) yang dibuat harus jelas dan disepakati untuk menghindari interpretasi yang beragam.

- Melakukan pengumpulan data-data empiris yang terjadi apakah dilakukan dengan secara administratif yakni hanya menerima laporan atau melakukan pengumpulan data secara langsung. Dari Proses ini akan terpetekan kondisi riil yang terjadi di lapangan
- Membandingkan atau mengukur antara standar yang telah ditentukan dengan kondisi yang terjadi di lapangan sehingga akan terlihat atau diketahui apabila terjadi deviasi atau penyimpangan.
- Melakukan tindakan koreksi terhadap penyimpangan apakah dalam bentuk, pembetulan atau pelurusan kembali agar kondisi lapangan menyesuaikan dengan standar yang telah ditentukan.

## **2.2. Bentuk Pengawasan**

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pengawasan yang ditujukan untuk keterpaduan antarprogram dan antarkegiatan sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu kegiatan pengawasan harus dilakukan pada tahap awal, tahap pelaksanaan dan pada akhir program. Agar terwujudnya sinergi dan juga konsistensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka diperlukan suatu pengendalian dalam bentuk pogram-program pembangunan. Hal ini dikemukakan oleh Dadang Solihin dan Putut Marhayudi (2002) yang menjelaskan tujuan dilakukannya pengawasan, yaitu sebagai berikut:

1. Memastikan program dan kegiatan mencapai tingkat kinerja yang ditentukan;
2. Memastikan adanya integritas yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan di daerah dan nasional; dan
3. Membantu pen pencapaian efektifitas pembangunan nasional.

Secara empiris salah satu negara tetangga yang berhasil penerapkan pengawasan adalah Malaysia. Pada bangsa tersebut sistem pengawasan sejak

awal diarahkan untuk mencapai tingkat keberhasilan pembangunan (Hussain, 2002). Tiga faktor yang sangat mendukung keberhasilan Negara Malaysia dalam melaksanakan pembangunan adalah: (1) Program pembangunan socio-ekonomi yang mendasar dan berkelanjutan; (2) Birokrasi modern yang berdedikasi tinggi dan tanggap terhadap kepemimpinan politik dan kebutuhan masyarakat, dan (3) Sistem perencanaan, pengawasan dan evaluasi yang menjamin pelaksanaan pembangunan tetap konsisten dijalurnya.

Di Indonesia sendiri bentuk pengawasan ada dua jenis yakni *pengawasan internal* dan *pengawasan eksternal*.

### **2.2.1. Pengawasan Internal**

*Internal auditor* atau pengawas internal pada dalam pengawasan pembangunan sangatlah penting. Ketiadaan aparat pengawas akan menghambat pelaksanaan fungsi-fungsi organisasi lain yang berdampak buruk pada suatu pemerintahan. Keberadaan pengawas internal adalah untuk menjembatani hubungan antara pimpinan tertinggi dengan para manajer dan staf dalam rangka memperkecil ketimpangan informasi yang berkembang diantara mereka. Untuk itu peran internal auditor meliputi : (1) peningkatan kualitas keandalan dan ketepatan waktu informasi pertanggungjawaban pengelolaan organisasi; (2) pemastian terwujudnya kehematian, efisiensi dan efektivitas pengelolaan organisasi.

Pengawasan internal menekankan pada pemberian bantuan kepada manajemen dalam mengidentifikasi sekaligus memberikan rekomendasi masalah inefisiensi maupun potensi kegagalan sistem dan program. Pengawasan internal merupakan suatu penilaian yang sistematis dan obyektif oleh internal auditor atas operasi dan pengendalian yang bermacam-macam dalam suatu organisasi untuk menentukan apakah, (1) informasi keuangan dan operasi tepat dan dapat dipercaya; (2) resiko organisasi diidentifikasi dan diminimalisir; (3) peraturan eksternal dan kebijakan dan prosedur internal dapat diterima ditaati/diikuti; (4) standar yang memuaskan dipenuhi; dan (5) sumber

daya digunakan secara efisien dan ekonomis. Keenam: tujuan organisasi dicapai secara efektif.

Auditor harus dapat mengantisipasi setiap perubahan lingkungan, termasuk perubahan visi dan misi organisasi, perubahan struktur organisasi, maupun perubahan dalam perlakuan terhadap sumber – sumber yang dikuasai oleh organisasi. Berbagai perubahan tersebut akan membawa dampak pada perubahan sistem dan prosedur dalam organisasi. Agar dapat menjalankan perannya dengan baik, auditor hendaknya mampu menginformasikan pengaruh setiap perubahan dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan sistem pengendalian manajemen.

Pengawas internal bukan hanya berfungsi untuk melakukan pemeriksaan-pemeriksaan akan tetapi juga sebagai mitra manajemen dalam upaya mencapai kinerja organisasi sebagaimana yang diharapkan. Peran pengawasan internal tidak terbatas pada kegiatan verifikasi terhadap kebenaran angka – angka, tetapi juga meliputi penilaian terhadap ketaatan atas kebijakan yang telah ditetapkan, penilaian terhadap pengamanan harta kekayaan organisasi, dan penilaian atas penggunaan sumber-sumber yang dikuasai dan dikelola oleh organisasi, dan yang terpenting adalah evaluasi terhadap penpencapaian kinerja. Ada dua peran sumber yang dapat diambil oleh lembaga pengawasan internal yaitu sebagai *watchdog* dan sekaligus menjadi *agent of change*. Kedua peranan tersebut merupakan bentuk-bentuk pelayanan lembaga pengawasan internal terhadap pihak manajemen. Sebagai *wactdog*, fungsi lembaga pengawasan internal adalah melakukan pemantauan kinerja untuk mendorong penpencapaian rencana dan target-target yang telah ditetapkan. Dalam peran ini tugas auditor internal yang paling dominan adalah melakukan tugas – tugas pengecekan dan pengujian atas ketaatan pelaksanaan kinerja terhadap instruksi-instruksi yang digunakan.

Sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman, peran internal auditor kemudian terus mengelamai peningkatan. Auditor Internal kemudian memainkan peran sebagai ahli (*expert*) atau konsultan untuk keberhasilan

organisasi. Dalam peran sebagai konsultan, auditor internal mulai berorientasi pada identifikasi kelemahan-kelemahan operasional (*risk based audit*) maupun manajerial. Untuk dapat berhasil dalam menjalankan peran yang satu ini, auditor internal lebih mengandalkan operational auditing sebagai audit tool yang utama. Dengan identifikasi berbagai alternatif pola operasi atau dengan metode manajemen tertentu, auditor internal melahirkan sejumlah usul perbaikan/penyempurnaan bagi peningkatan kinerja organisasi.

Sebagai agen perubahan (*agent of change*), pengawasan internal dapat bertindak sebagai konsultan dan katalisator sangat penting terutama dalam membantu manajemen melakukan penilaian dan pengukuran terhadap kinerja organisasi. Dengan memanfaatkan berbagai instrumen terutama instrumen pemeriksaan operasional, performance audit, value for money audit dan key performance indicator audit, internal auditor dapat memainkan perannya sebagai konsultan dan katalisator melalui pengukuran kinerja organisasi yang telah dicapai oleh manajemen.

### **2.2.2. Pengawasan Eksternal**

Pengawasan eksternal penting terutama untuk meningkatkan kredibilitas keberhasilan dan kemajuan organisasi. Adanya ketidakseimbangan informasi antara manajemen sebagai penyedia informasi dengan para *stakeholders*, sebagai pengguna informasi mendorong perlunya suatu institusi baik dari segi posisi, tugas dan perannya yang memungkinkan pelaksanaan pengujian secara independen terhadap kelayakan dan kebenaran informasi pertanggungjawaban yang disajikan. Artinya, kedudukan institusi tersebut harus seindipenden mungkin, baik terhadap penyedia maupun pengguna informasi. Dengan independensi, akan menjadikan informasi yang disajikan lebih dapat diandalkan (*reliable*).

Penyelenggaraan pengujian oleh eksternal dilaksanakan dengan prinsip kemitraan (partnership) antara pihak auditor dengan yang diawasi. Secara spesifik tugas pengawasan eksternal akan mendorong tercapainya *good*

corporate governance. Perbandingan pengawasan eksternal dan pengawasan internal dapat dicermati pada tabel berikut :

**Tabel**  
**Perbandingan Pengawasan Eksternal dan Pengawasan Internal**

URAIAN	EKSTERNAL	INTERNAL
1. Tujuan Utama	Memberikan pendapat terhadap kelayakan suatu pertanggungjawaban ( <i>attestation function</i> )	Membantu manajemen untuk menjamin terwujudnya efisiensi dan efektifitas ( <i>quality assurance function</i> )
2. Pemakai	Stakeholders ( <i>investors, creditors, government, dll</i> )	Manajemen
3. Metode audit yang utama	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Compliance audit</i></li><li>• <i>Financial audit</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Operational audit</i></li><li>• <i>Management audit</i></li><li>• <i>Performance audit</i></li></ul>
4. Kriteria yang digunakan	<ul style="list-style-type: none"><li>• Standar akuntansi yang berlaku</li><li>• Peraturan per UU</li><li>• Standar profesi audit independen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Key Performance indicators &amp; akuntansi manajemen</i></li><li>• Peraturan Per UU</li><li>• Standar Profesi audit internal</li></ul>
5. Kualifikasi Auditor	Memiliki kompetensi dalam audit ketaatan dan audit keuangan	Memiliki kompetensi dalam evaluasi efektivitas dan kualitas manajemen
6. Data	Waktu lampau	Waktu sekarang dan yang akan datang
7. Media audit	Laporan Keuangan	Sistem pengendalian manajemen dan laporan akuntabilitas
8. Frekuensi	Berkala	Berkala atau sesuai kebutuhan
9. Output	Pendapat tentang kesepadan dan rekomendasi	Rekomendasi, tindakan penyempurnaan sisidur
10. Outcome	Kredibilitas informasi	Peningkatan kinerja dan akuntabilitas.

Sumber: *Hasil kajian kerjasama antara Propinsi Jawa Barat dengan PKP2AI LAN RI, 2004*

---

---

Baik pengawasan eksternal maupun internal pada dasarnya diselenggarakan untuk mewujudkan *outcome* yang sama, yakni terciptanya *good governance*. Akan tetapi *output* dari kedua jenis ini berbeda. Produk atau *output* utama dari pengawasan eksternal adalah pernyataan pendapat yang profesional tentang kesepadan (keandalan dan kelayakan) informasi dan laporan pertanggungjawaban yang disajikan oleh pihak atau obyek yang diaudit. *Output* sampingan dari jenis audit ini adalah pemberian rekomendasi atas temuan-temuan yang diperoleh.

Di samping pemilahan pengawasan pembangunan dengan internal dan eksternal, terdapat juga jenis pengawasan lain yang pada dasarnya mengarah pada pengawasan pembangunan, yaitu:

- *Pengawasan Masyarakat* yakni pengawasan masyarakat terhadap jalannya pemerintahan. Pengawasan masyarakat dilakukan melalui media masa atau melalui unjuk rasa.
- *Pengawasan Legislatif* yaitu Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif terhadap eksekutif dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.
- *Pengawasan Fungsional* yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit yang ditugaskan untuk melakukan pengawasan.
- *Pengawasan Melekat (Waskat)* yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan.

## 2.2 Konsepsi Kinerja Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

### 2.2.1 Pengertian Kinerja

Istilah kerja atau bekerja dipersepsikan bermacam-macam oleh setiap individu ataupun kelompok sosial. Cara pandang ini sangat dipengaruhi oleh latar belakang dan sistem berpikir masing-masing. Ada individu atau kelompok pegawai yang memandang bekerja sebagai tugas yang membebani karena dikaitkan dengan kewajiban yang harus ditunaikan. Selain itu juga ada individu atau kelompok pegawai yang memandang bekerja sebagai aktivitas yang

menghasilkan sumber penghasilan yang menyenangkan. Bahkan bekerja juga dipersepsi sebagai gengsi karena berkaitan dengan status sosial atau jabatan yang dipandang terhormat. Dari keseluruhan persepsi dan makna bekerja yang bermacam-macam dapatlah diperas, bahwa bekerja lebih banyak diarahkan pada usaha mewujudkan aktivitas secara terencana, baik dengan pelibatan tenaga fisik maupun tenaga non-fisik (berpikir). Aktivitas bekerja yang berulang-ulang dilaksanakan akan mencapai suatu kompetensi pada bidang kekhususan atau profesi. Perwujudan kerja yang didasarkan kompetensi yang profesional dan dipandu dengan program yang ditetapkan disebut *performance* atau kinerja.

Dalam suatu organisasi pemerintahan kinerja seringkali dihubungkan dengan prestasi kerja yang bersifat kolektif. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa prestasi kerja organisasi merupakan hasil dari kerjasama antara pegawai yang bersangkutan dengan organisasi dimana pegawai tersebut dapat mencapai prestasi kerja yang diinginkan. Prestasi kerja dicapai manakala kinerja pegawai disandarkan pada standar yang ditetapkan. Standar kerja disosialisasikan, diarahkan, diintervensi dan dilatihkan dari satu individu kepada individu lainnya melalui mekanisme tertentu. Namun demikian dalam mencapai standar tersebut diperlukan motivasi untuk meningkatkan kinerja sebagaimana diungkapkan Torington dan Hall (1995:316) yang menyatakan bahwa "kinerja dan prestasi kerja adalah sebagai hasil interaksi antara kemampuan individual dan motivasi".

Bernardin dan Russell (1998:239) mendefinisikan kinerja sebagai "catatan dari *outcomes* yang dihasilkan dari suatu pekerjaan, atau aktivitas spesifik dalam kurun waktu tertentu". Sementara Levinson (1997) seperti dikutip oleh Marwansyah dan Mukaram (1999: 103) memandang "kinerja adalah pen pencapaian/prestasi seseorang berkenaan dengan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya". Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, kinerja dapat dimaknai sebagai prestasi kerja atau derajat kemampuan pegawai dalam mencapai standar pekerjaan yang telah ditentukan sebelumnya.

Penilaian suatu kinerja sebagaimana dinyatakan Mondy & Noe (1990: 382) sebagai *"Suatu sistem yang bersifat formal yang dilakukan secara periodik untuk mereview dan mengevaluasi kinerja pegawai"*. Pikiran itu sejalan dengan Levinson yang memandang penilaian kinerja adalah uraian yang bersifat sistematis tentang kekuatan/kelebihan dan kelemahan yang berkaitan dengan pekerjaan seseorang atau kelompok pegawai. Penilaian kinerja dikatakan oleh Alewine (1992: 244) bagai cara untuk menjadikan pegawai dapat memandang dirinya dengan apa adanya. Selain itu juga mampu mengenali kebutuhan diri untuk perbaikan kinerja dirinya di masa mendatang dan sekaligus dapat berperan aktif dalam pembuatan rencana perbaikan kinerja selanjutnya. Dengan begitu upaya melakukan penilaian tiada lain untuk memberi umpan balik yang bersifat konstruktif kepada para pegawai sehingga akan dapat meningkatkan kinerja organisasi.

Cummings dan Schwab (1973: 4) memandang penilaian kinerja pegawai pada pemerintahan memuat dua fungsi utama, yakni fungsi *summative* dan fungsi *formative*. Fungsi *summative* adalah fungsi yang dihubungan dengan rencana pengambilan keputusan yang bersifat administratif. Sebagai contoh, hasil dari penilaian ini digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan gaji pegawai yang dinilai, memberikan penghargaan atau hukuman, promosi, dan mutasi pegawai. Sedangkan fungsi *formative* berkaitan dengan rencana untuk meningkatkan keterampilan pegawai dan memfasilitasi keinginan pegawai untuk meningkatkan kemampuan mereka. Salah satu maksudnya adalah untuk mengidentifikasi pelatihan yang dibutuhkan pegawai. Manajer berperan sebagai konsultan yang siap untuk memberikan pengarahan dan pembinaan untuk kemajuan pegawai.

Lebih luas Stewart dan Stewart (1977: 5) menguraikan keuntungan penilaian kinerja pegawai akan berdampak pada tujuh bagian, yakni: (1). Memberikan *feedback* bagi pegawai agar efektif, maka masukan yang diberikan kepada pegawai harus jelas, deskriptif, objektif (memberikan masukan yang positif dan negatif), dan konstruktif (memberikan saran perbaikan); (2) *Management by Objective*, dimana manajer menentukan target dan tujuan yang

---

---

harus dicapai oleh setiap bawahan. Target dan tujuan tersebut harus disetujui oleh kedua belah pihak, dan evaluasi dilaksanakan berdasarkan pada hal-hal yang sudah disetujui bersama;(3) *Salary review*, hasil dari penilaian digunakan untuk menentukan apakah seseorang akan mendapatkan kenaikan atau penurunan gaji; (4) *Career counseling*, dimana dalam pelaksanaan penilaian, manajer mempunyai kesempatan untuk melihat kemungkinan perjalanan karier pegawai, salah satunya, bisa melalui pengiriman pegawai ke dalam program diklat; (5). *Succession planning*, dimana penilaian pegawai dapat membantu manajer dalam membuat daftar pegawai yang memiliki keterampilan dan kemampuan tertentu sehingga jika ada posisi yang kosong, manajer bisa dengan cepat menunjuk seseorang; (6). *Mempertahankan keadilan*, yakni suatu hal yang wajar jika seseorang lebih menyukai seseorang dibanding orang lain. Penilaian pegawai dapat mengurangi terjadinya hal tersebut misalnya dengan melibatkan atasan dari atasan langsung kita untuk ikut secara acak dalam proses penilaian; dan (7). *Penggantian pemimpin*, yakni suatu sistem penilaian pegawai dapat mengurangi beban pekerjaan manajer baru yang tidak tahu menahu kondisi dan kompetensi pegawainya. Data yang ada dalam dokumen penilaian dapat digunakan sebagai informasi yang penting untuk mengetahui kompetensi dan mengenal bawahan lebih cepat dan mungkin akurat.

### **2.2.2 Manajemen Kinerja**

Manajemen kinerja telah menjadi bahasan dalam manajemen publik sejak 1990-an. Keberadaan manajemen kinerja (*performance management*) dengan pengukuran kinerja (*performance measurement*) telah digunakan di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Inggris, Australia, dan New Zealand sebagai alat untuk memonitor dan reporting berbagai aktivitas pemerintah dalam rangka mewujudkan good governance. Sebagai sebuah sistem yang terintegrasi manajemen kinerja diyakini dapat digunakan untuk mendukung pengambilan keputusan, peningkatan kualitas pelayanan dan pelaporan (Bacal, 2001:34). Dalam manajemen kinerja, sistem manajemen internal dan organisasi diarahkan untuk mencapai hasil (output dan outcomes-oriented). Pendekatan lama yang berorientasi pada sistem dan prosedur dalam implementasinya

---

menghambat fleksibilitas organisasi pemerintah karena perubahan atas sistem dan prosedur yang sangat sulit untuk dilakukan.

Secara umum manajemen kinerja (*performance management*) dapat diartikan *is the process through which managers ensure that employees' activities and outputs contribute to the organization's goals.* (Noe, dkk. 2004:239). Sedangkan menurut Ruky (2001) yang dikutip oleh PKKOD Lan-RI (2004:9) manajemen kinerja adalah usaha, kegiatan atau program yang diprakarsai dan dilaksanakan oleh pimpinan organisasi (pemerintah) untuk merencanakan, mengarahkan dan mengendalikan prestasi kerja.

Dari pendapat di atas kegiatan manajemen kinerja diarahkan pada pengintegrasian berbagai fungsi manajemen sehingga semua pihak dalam organisasi mengetahui dan kemudian termotivasi untuk berpartisipasi dalam mencapai tujuan organisasi. Kejelasan tujuan akan mempermudah pemilihan strategi dan pelaksanaan program kegiatan. Sedangkan proses monitoring yang terencana, jelas, terbuka dan melibatkan partisipasi semua pihak dalam organisasi akan memudahkan proses perbaikan baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan tindak lanjut dan pelaporannya. Pentingnya pemahaman internal organisasi akan membangun kinerja yang optimal tentang apa yang akan dicapai dan bagaimana mencapainya. Ini merupakan sebuah pendekatan dalam organisasi publik. Dan unsur penting dalam manajemen kinerja ialah manajemen kinerja dengan menitik beratkan kepada penentuan target dan bagaimana hal tersebut diwujudkan.

Menurut Noe, dkk. 2004:240, pada dasarnya semua kegiatan manajemen kinerja diarahkan pada pengintegrasian berbagai fungsi manajemen sehingga semua pihak dalam organisasi mengetahui dan kemudian termotivasi untuk berpartisipasi dalam mencapai tujuan organisasi. Kejelasan rencana sangat penting termasuk penetapan indikator rencana, demikian juga pengawasan untuk mencegah atau melakukan perbaikan agar rencana dapat terwujud. Dengan demikian perencanaan dan pengawasan seperti dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Siagian (1978:26) mempertegas

perencanaan adalah proses menetapkan sasaran dan tindakan yang perlu untuk mencapai suatu tujuan, sedangkan pemantauan proses untuk memastikan bahwa aktivitas sebenarnya sesuai dengan aktivitas yang direncanakan. Evaluasi dilakukan setelah proses monitoring dimana di dalamnya dilakukan pengukuran kinerja dan pencatatan serta perbandingan antara kinerja dengan standar kinerja. Tahap selanjutnya adalah diagnosis untuk mengetahui tingkat pencapaian dan kesalahan/penyimpangan yang terjadi. Apabila kinerja yang dicapai sesuai/tidak menyimpang dari standar yang telah ditentukan maka proses berlanjut ke pelaporan, sedangkan apabila terdapat penyimpangan maka perlu dilakukan perbaikan (improving). Tahap terakhir dari proses manajemen kinerja adalah pelaporan (reporting), yaitu segenap kegiatan menyusun dan menyampaikan keterangan tertulis mengenai segala sesuatu dalam organisasi kepada pimpinan ( Ruky, 2002 : 8-9). Selanjutnya menurut Ruky ruang lingkup menajemen kinerja ialah (1) sarana dan prasarana; (2) Proses kerja atau metode kerja; (3) kemampuan SDM; (4) gairah kerja/motivasi SDM; (5) kualitas bahan baku dan bahan pembantu.

Untuk mengimplementasikan manajemen kinerja menurut Whittaker (dikutip LAN 2000) berbagai proses harus dilakukan oleh suatu organisasi. Proses-proses tersebut ialah perencanaan dan penetapan tujuan, pengembangan ukuran yang relevan, pelaporan atas hasil dan penggunaan informasi. Dan unsur penting dalam manajemen kinerja adalah adanya tujuan yang berisi prioritas dan sasaran yang ingin dicapai, pengukuran kinerja, pengawasan, dan pelaporan (kepada pimpinan), dan membuatnya dalam sebuah sistem yang kukuh. Pengawasan adalah unsur penting untuk mencegah terjadinya penyimpangan atau sebagai alat untuk pembinaan.

## **2.3 Konsepsi Audit kinerja Pada Sektor Publik**

### **2.3.1 Pengertian Audit Kinerja**

Auditing merupakan suatu proses yang sistematis, pendekatan yang logis, mempunyai maksud dan terstruktur untuk pengambilan keputusan. Arens & Loebbecke (2003:1) memberikan definisi audit sebagai proses

pengumpulan dan pengevaluasian bahan bukti tentang informasi yang dapat diukur mengenai suatu entitas ekonomi yang dilakukan seorang yang kompeten dan independen untuk dapat menentukan dan melaporkan kesesuaian informasi dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetaskan.

Dalam pengertian yang sama, The American Accounting Association Committee on Basic Auditing Concepts (dalam Amin Widjaja Tunggal, 2000: 1) telah mendefinisikan auditing sebagai: *“A systematic process of objectively obtaining and evaluating evidence regarding assertions about economic actions and events to ascertain the degree of correspondence between those assertions and established criteria and communicating the result to interested users.*

Berdasarkan beberapa pengertian yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa pemeriksaan (auditing) merupakan suatu proses pengumpulan dan penilaian bukti yang dilakukan oleh orang yang independen dan kompeten mengenai informasi kuantitatif dari suatu kegiatan ekonomi dengan tujuan pelaporan tingkat perbedaan antara informasi kuantitatif dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Nugroho Widjayanto (1985 : 8) membagi jenis-jenis audit sebagai berikut:

- (1) Pemeriksaan Keuangan (Financial Auditing); Pemeriksaan keuangan (financial auditing) adalah pemeriksaan yang dilakukan atas laporan keuangan suatu organisasi atau perusahaan dengan tujuan untuk menetapkan kewajaran penyajian laporan keuangan tersebut.
- (2) Pemeriksaan Operasional; Pemeriksaan operasional terutama bertujuan untuk memeriksa kehematian, efisisensi, dan efektivitas kegiatan dan juga menilai apakah cara-cara pengelolaan yang diterapkan dalam kegiatan tersebut sudah berjalan dengan baik.
- (3) Pemeriksaan Sosial; Pemeriksaan sosial diarahkan kepada masalah-masalah sosial, dalam kata lain melakukan penilaian apakah suatu

organisasi atau perusahaan telah menunaikan tanggung jawab sosialnya.

Secara umum audit terbagi menjadi dua jenis, yaitu audit eksternal dan audit internal. Audit yang dilakukan oleh auditor eksternal atau akuntan publik guna melayani memakai laporan keuangan pihak ketiga (seperti pemegang saham, pemerintah dan kreditor). Sementara itu audit internal seperti disampaikan oleh Board of Directors The Institute of Internal Auditors (dalam Amin Widjaja Tunggal, 2000: 3) mendefinisikan sebagai berikut: *“Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization’s operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes”*.

Audit internal dilakukan oleh satuan pengawas internal atau auditor internal. Audit tersebut meliputi audit operasional, audit ketaatan, dan audit laporan keuangan yang berguna bagi pihak manajemen.

Terdapat bermacam-macam audit yang biasa dilakukan auditor internal. Arens & Loebbecke (2003:4) membagi tiga jenis audit, yaitu:

- (1) Audit laporan keuangan; Audit laporan keuangan bertujuan menentukan apakah laporan keuangan secara keseluruhan – yang merupakan informasi terukur yang akan diverifikasi – telah disajikan sesuai dengan kriteria-kriteria tertentu.
- (2) Audit operasional; Audit operasional merupakan penelaahan atas bagian manapun dari prosedur dan metode operasi suatu organisasi untuk menilai efisiensi dan efektivitasnya.
- (3) Audit ketaatan; Audit ketaatan bertujuan mempertimbangkan apakah auditee telah mengikuti prosedur atau aturan tertentu yang telah ditetapkan.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa audit internal terbagi menjadi:

- 3) Audit Keuangan dan Ketaatan (*Compliance And Financial Audit*); Audit keuangan dan ketaatan dilakukan untuk menentukan apakah laporan keuangan secara keseluruhan disajikan sesuai dengan kriteria tertentu (sesuai SAK atau SAP). Dalam Audit keuangan dan ketaatan, review pengendalian internal yang memadai harus dilakukan untuk memungkinkan auditor menentukan tingkat keyakinannya bahwa catatan dan laporan keuangan objek yang diperiksa dan kekayaannya terjaga dengan aman.
- 4) Audit Kinerja/ Operasional/ Pengelolaan (Performance Audit/ Operational Audit/ Management Audit); Audit kinerja/ operasional merupakan review atas bagian-bagian dari prosedur operasi dan metode suatu organisasi dengan tujuan untuk mengevaluasi efisiensi, kehematan/ekonomis, dan efektivitas (3E). Audit kinerja merupakan evaluasi yang bebas, selektif, dan analitis atas suatu kegiatan program atau fungsi dengan tujuan untuk memberikan saran-saran perbaikan kepada objek yang diperiksa. Tujuan Audit kinerja adalah menghasilkan perbaikan dalam pengelolaan aktivitas/program yang di periksa dengan membuat saran-saran tentang cara-cara pelaksanaan yang lebih hemat, lebih efisien, dan lebih efektif.

Sementara yang menjadi ruang lingkup auditor internal (Sawyer 2003p. 1363; Arens et al 2006 p 772, dalam Hiro Tugiman, 2007) *Auditor Internal audit activity should evaluate and contribute to the improvement of risk management, control and governance processes using a systematic and disciplined approach.* Selanjutnya, Menurut Hiro Tugiman, 2007, dengan mengacu Pickett (2000 p 73) Kondisi yang akan mendorong layanan yang optimal dalam organisasi bagi auditor internal apabila dipenuhi hal-hal berikut:

**Gambar 2.1**  
**Assesing Audit Independence**  
Pickett, 2000 hal. 73 (dalam Hiro Tugiman, 2007)

Structures	Staffing	Strategy	Systems
Top reporting line	Qualified staff	Risk assessment	Audit Manual
High audit status	Training & development	Completed plans	MIS, DSS, EUC, EIS
Access to top management	Performance targets	Executive support plans, resultant report & follow-up	For Management response is required
And audit committee	Code of ethics		Quality assurance

### 2.3.2 Audit Kinerja Dalam Sektor Publik

Audit kinerja untuk sektor publik telah lama dikumandangkan. Hal ini terkait kualitas penyelenggaraan layanan publik yang dinilai banyak fihak masih belum memadai dan sangat jauh berbeda dengan penyelenggaraan layanan di sektor bisnis. Sebagai suatu respon atas tuntutan tersebut, pada awal tahun 1990, Negara Inggris melalui Perdana Menteri yang saat itu dipegang Margareth Thatcher, telah membentuk sebuah komisi birokrasi yang bertugas sebagai perumus program perbaikan pelayanan publik *The Next Steps*. Demikian juga Presiden AS Bill Clinton, pada pertengahan tahun 1990-an mengangkat David Osborne dan Wapres Al Gore untuk memimpin proyek reformasi birokrasi *Reinventing Government*. Kemudian Deklarasi OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) merupakan organisasi kerjasama ekonomi dan pembangunan yang beranggotakan 24 negara.

*The Next Steps* adalah nama suatu program perbaikan kinerja birokrasi pemerintah Inggris, yang diarahkan untuk memperbaiki manajemen kinerja birokrasi pelayanan publik yang mulai tidak dipercaya masyarakat kepada pemerintah. Program ini dicanangkan pada akhir tahun 80-an. Beberapa

negara *commonwealth*, terutama Australia dan New Zealand, juga menerapkan program serupa “Next Steps”. Menurut Goldsworthy (1991) program “Next Steps” itu menghasilkan saran delapan langkah pembaharuan sistem birokrasi, yakni:

1. Memecah unit-unit pelaksanaan pelayanan menjadi bagian yang berbeda-beda, masing-masing disebut ‘*executive agency*’ (unit pelaksana teknis);
2. Memberi kewenangan lebih besar kepada unit-unit pelaksana dalam bidang anggaran, sistem personalia, dan praktik-praktek manajemen lainnya;
3. Memberi keleluasaan kepada unit-unit tersebut untuk pimpinan lembaga secara kompetitif, baik dari sektor pemerintah maupun swasta;
4. Mewajibkan pimpinan unit untuk menyusun rencana strategis untuk tiga sampai lima tahun ke depan, dan rencana bisnis selama satu tahun;
5. Meminta pimpinan unit untuk menentukan hasil kinerja yang ingin dicapai;
6. Memberi insentif yang besar kepada pimpinan unit untuk memperoleh bakat yang dibutuhkan, termasuk bonus sebesar 20% dari gaji mereka;
7. Membatasi masa kerja pimpinan unit pelaksana sesuai kontrak, tidak seperti pegawai negeri yang bekerja seumur hidup;
8. Mewajibkan pimpinan unit pelaksana untuk mengajukan kembali lamaran kerja setiap tiga tahun sekali untuk berkompetisi dengan calon lainnya.

Upaya melaksanakan audit kinerja pada dasarnya upaya pemeriksaan dengan melibatkan serangkaian kegiatan yang sistematik untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif mengenai kegiatan yang dilakukan. Hal ini diperlukan untuk menentukan tingkat kesesuaian antara kegiatan tersebut dengan kinerja yang telah ditetapkan serta mengkomunikasikan hasil-hasilnya

---

kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam konteks ini, pengawasan memfokuskan kegiatannya pada kegiatan manajemen atau audit kerja dalam organisasi pemerintah.

Selama ini upaya melaksanakan audit kinerja nyaris tak terdengar di Indonesia. Pekerjaan audit lebih diarahkan pada audit keuangan (*financial*). Pentingnya audit kinerja juga telah dikumandangkan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton dengan menerapkan konsep *Balanced Scorecard*, yang pada intinya bahwa finansial pada sebuah perusahaan hanyalah salah satu tolok ukur saja. Sedangkan audit kinerja adalah bagian dari fungsi manajemen yang sangat urgensi. Artinya, apakah manajemen telah bertindak benar atau salah, sesuai atau menyimpang, akurat atau keliru. Orientasi audit ini ditekankan pada kejadian-kejadian masa silam dengan perhatian utama pada terjadi tidaknya penyimpangan. Karena itu diagnosis dan terapi yang diajukannya pun bersifat jangka pendek. Inilah yang disebut auditor kinerja yang berperan selaku *watch dog* (auditor).

Badan pengawasan di pemerintah pada awalnya menekankan pada audit keuangan atau *rule based auditing money*. Alat yang digunakan berupa audit dan orang yang melakukannya disebut auditor/pemeriksa. Sedangkan Kinerja (*performance*) sebagai kata benda mengandung arti “*thing done*” (sesuatu yang telah dikerjakan). Menurut *Oxford Dictionary*, kinerja (*performance*) merupakan suatu tindakan, proses atau cara bertindak atau melakukan fungsi. Kinerja merupakan suatu konstruk, dimana banyak para ahli yang berbeda dalam mendefenisikan kinerja (Mwita, 2003). Secara terminologis, kinerja memiliki pengertian yang berkaitan dengan hasil yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya untuk mencapai tujuan organisasi. Prawirosentono (1999, dalam Widodo, 2006) mendefinisikan kinerja sebagai suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Begitu pula, Lembaga Administrasi

Negara (2000), dalam Widodo, 2006) mendefinisikan kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat penpencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, visi dan organisasi.

Selanjutnya, Sri Ningsih (2002, dalam Paskarina) berpendapat bahwa kinerja mungkin berfokus pada *input*, misalnya uang, staf, karyawan, wewenang yang legal ,dukungan politis dan birokratis. Kinerja juga mungkin berfokus pada aktivitas atau proses yang mengubah input menjadi *output* dan kemudian menjadi *outcome*, misalnya kesesuaian program atau aktivitas dengan hukum, peraturan,dan pedoman yang berlaku atau standar proses yang ditetapkan. Kinerja juga dapat berfokus pada *output* suatu program kegiatan, misalnya jumlah produk atau jasa yang telah diberikan atau disediakan bagi para kolega, klien, publik atau masyarakat. Kinerja juga berfokus pada efisiensi atau produktivitas yang menghubungkan *output* dengan *input*. Dengan demikian kinerja adalah konsep utama organisasi yang menunjukkan seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dalam rangka penpencapaian tujuan.

Sedangkan audit kinerja (*Performance Auditing*) ... *for an activity to be properly called an audit there must be* : (1). *An auditor, auditee, and audit recipient*; (2). *An accountability relationship between the auditee (subordinate) and the audit recipient (higher authority)*; (3) *Independence between the auditor and auditee, and* (4) *An examination and evaluation of certain of the auditee's accountable activities by the auditee for the audit recipient.* (Herbet, 1983: 8).

Sebetulnya jika ditelusuri audit kinerja sudah lama dikenal dan dipraktekkan di USA sejak tahun 1963. Menurut Thierauf (1989:45), jenis-jenis audit yang ada dibedakan menjadi lima bagian, yaitu :

1. *Financial Auditing* yaitu *Performed by internal and external auditors.*
2. *Operational Auditing* yaitu *Undertaken by internal auditors, operational auditor external auditors and auditors and management.*

3. *Manajemen Auditing* yaitu *Performed by internal and external auditors, internal and management consultans, and organization managers.*
4. *Performance Auditing* yaitu *Undertaken by members of the board of directors.*
5. *Social Auditing* yaitu *Performed by high level executives as well as internal and external management consultants*

Dari pengertian itu audit kinerja memberikan penekanan terhadap efisiensi dan efektivitas kinerja organisasi. Agar pelaksanaan audit kinerja berhasil ada tiga objek yang saling berkepentingan (para stakeholders) yaitu (a). Pemeriksa (auditor); (b) Objek yang akan diperiksa; (c) pihak ketiga yang memerlukan pertanggungjawaban. Hubungan antara pihak pertama dengan kedua menimbulkan fungsi pemeriksaan, sedangkan antara pihak pertama (auditor) dengan pihak ketiga menimbulkan fungsi pengesahan dan hubungan pihak kedua dan ketiga menimbulkan fungsi pertanggungjawaban (accountability). Dalam praktiknya pihak pertama diwakili oleh Bawasda, BPK. Sedangkan pihak kedua adalah pegawai sendiri (aparatur, atau pimpinan unit atau SKPD, dan pihak ketiga adalah pimpinan puncak dalam organisasi (Bupati). Dengan lengkapnya ketiga unsur itu menurut Leo Herbert (1983: 349) maka kegiatan pemeriksaan akan lancar karena sudah memiliki unsur-unsur yaitu :

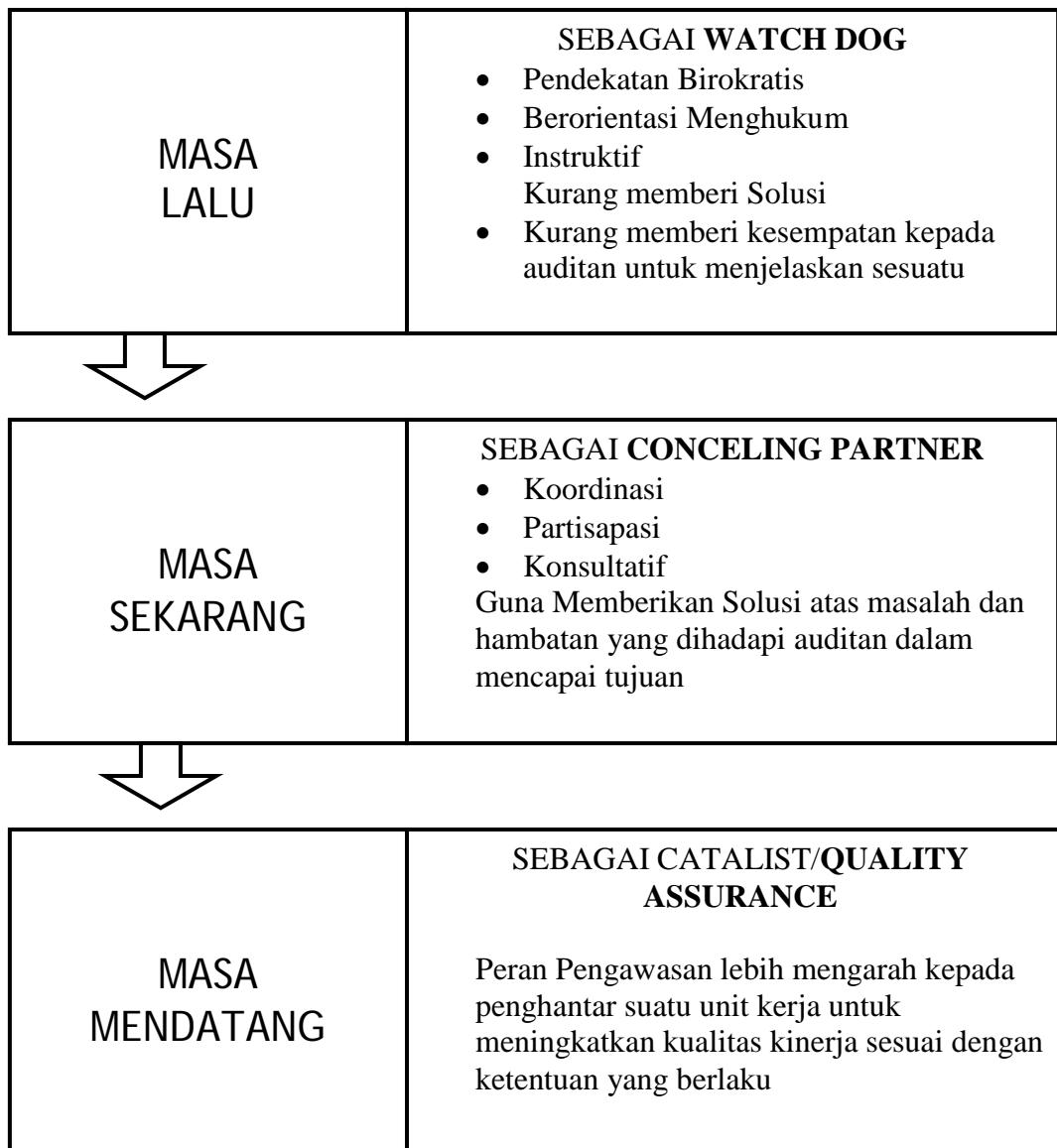
1. Pihak pemeriksa (auditor)
2. Hubungan pertanggungjawaban antara pihak yang diperiksa dengan pihak penerima hasil pemeriksaan.
3. Pemeriksa harus bebas dari pengaruh pihak yang diperiksa.
4. Pengujian dan evaluasi terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan oleh pemeriksa yang kemudian dilaporkan kepada penerima hasil pemeriksaan.

### **2.3.3 Perkembangan Paradigma Audit Kinerja**

Sejalan dengan kebutuhan pengembangan birokrasi di Indonesia, maka fungsi pengawasan telah mengalami reposisi. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, fungsi kepengawasan di Indonesia telah mengalami pergeseran makna. Pengawasan dalam paradigma baru mencoba memasukan unsur koordinasi dan partisipasi serta konsultasi sebagai bagian yang melekat dalam proses pengawasan. Paradigma pengawasan baru ini lebih memberikan tekanan yang bersifat psikologis kepada auditee, dimana posisi auditor internal sebagai mitra yang juga manusia yang dapat bekerjasama dan diajak untuk mencapai peningkatan kinerja suatu organisasi.

Paradigma baru ini yang menjadi benih model pengawasan yang menjadikan pemeriksa (auditor) berperan sebagai “*conseling partner*” yaitu pihak yang memposisikan diri sebagai *catalist* dan *quality assurance*. Pada tabel berikut diuraikan perkembangan paradigma pengawasan menjadi sebagai berikut:

**Bagan  
Perkembangan Paradigma Audit Kinerja**



Sumber: *Hasil kajian kerjasama antara Propinsi Jawa Barat dengan PKP2AI LAN RI, 2004*

Selama ini, pelaksanaan pengawasan lebih diindikasikan dengan perolehan temuan-temuan atas kejadian yang telah berjalan pada masa lalu; atau tepatnya melakukan penilaian kegiatan yang telah dilaksanakan. Dalam konteks perkembangan manajemen pemerintahan yang baru, auditor harus mengalami perkembangan, dimana fokus audit pengawasan tidak lagi hanya melulu menyoroti persoalan yang telah terjadi pada bidang keuangan,

melainkan juga harus memfokuskan pada sasaran strategik yang berupa audit kinerja. Audit kinerja telah menjadi pilar penting dalam menegakkan fungsi manajemen secara keseluruhan karena akan dapat mendorong keterpencapaian sasaran pada organisasi pemerintah di daerah.

Dalam paradigma baru pengawasan internal tidak hanya dilaksanakan pada proses manajemen, bahkan dalam tahapan yang lebih ideal seharusnya dapat memberi jaminan kualitas/mutu (*quality assurance*) yang dapat menghindari terjadinya resiko berbagai kesalahan, kecurangan dan penyalahgunaan pelaksanaan program. Dengan demikian pengawasan itu akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja penyelenggaraan manajemen pemerintahan.

Melalui perkembangan paradigma baru ini, fungsi pengawasan akan dapat dilaksanakan oleh aparat pengawasan internal (APIP) yang independen sebagai mitra dalam akuntabilitas dan peningkatan kinerja. Pengawasan internal juga akan lebih baik untuk menempatkan diri dan berkosentrasi pada sistem pengendalian internal (SPI) yang berupa penilaian kualitas pelaksanaan; reliabilitas dan integritas informasi keuangan; kesesuaian dengan kebijakan; verifikasi dan perlindungan harta; serta efisiensi, efektivitas dan kehematan serta akuntabilitas penggunaan berbagai sumber daya dan kinerjanya.

Sejalan dengan pergeseran dalam paradigma pengawasan di atas, maka diperlukan reformasi kelembagaan pengawasan pada pemerintahan di Indonesia. Reformasi kelembagaan pengawasan Bawasda di daerah kiranya tidak bisa dihindari agar dapat melakukan penyesuaian dengan perubahan paradigma kepengawasan yang lebih akrab dan menjamin kualitas. Salah satu bidang reformasi birokrasi adalah dengan merumuskan kembali kewenangan dan penataan mekanisme kerja kelembagaan dengan lembaga satuan kerja yang ada dalam pemerintahan daerah. Akan tetapi reformasi kelembagaan pengawasan harus diikat dengan peraturan yang jelas dan tegas agar memperoleh kepastian hukum.

## 2.4 Kedudukan Bawasda Dalam Pengawasan Di Daerah

### 2.4.1 Fungsi Pengawasan Bawasda

Badan pengawasan di lingkungan organisasi pemerintah, khususnya di Kabupaten/Kota berfungsi sebagai lembaga pengawas pembangunan di daerah. Dengan berbagai keterbatasan yang ada sampai saat ini lembaga Bawasda masih menekankan pada audit finansial atau keuangan atau *rule based auditing money*. Alat yang digunakan oleh lembaga pengawasan ini adalah audit, dan orang yang melakukannya disebut auditor/pemeriksa.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, Auditing/pemeriksaan adalah suatu proses sistematik untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif mengenai kegiatan yang dilakukan oleh Bawasda. Hal ini diperlukan untuk menentukan tingkat kesesuaian antara kegiatan tersebut dengan kinerja yang telah ditetapkan serta mengkomunikasikan hasil-hasilnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam konteks ini, pengawasan memfokuskan kegiatannya pada kegiatan manajemen atau audit kerja dalam organisasi pemerintah. Sebab selama ini yang muncul disoroti pejabat publik adalah audit keuangan, pada hal sesungguhnya audit kinerja tidak kalah pentingnya dalam organisasi pemerintah. Artinya, apakah manajemen telah bertindak benar atau salah, sesuai atau menyimpang, akurat atau keliru. Orientasi audit ini ditekankan pada kejadian-kejadian masa silam dengan perhatian utama pada terjadi tidaknya penyimpangan. Karena itu diagnosis dan terapi yang diajukannya pun bersifat jangka pendek. Inilah yang disebut auditor kinerja yang berperan selaku *watch dog* (auditor).

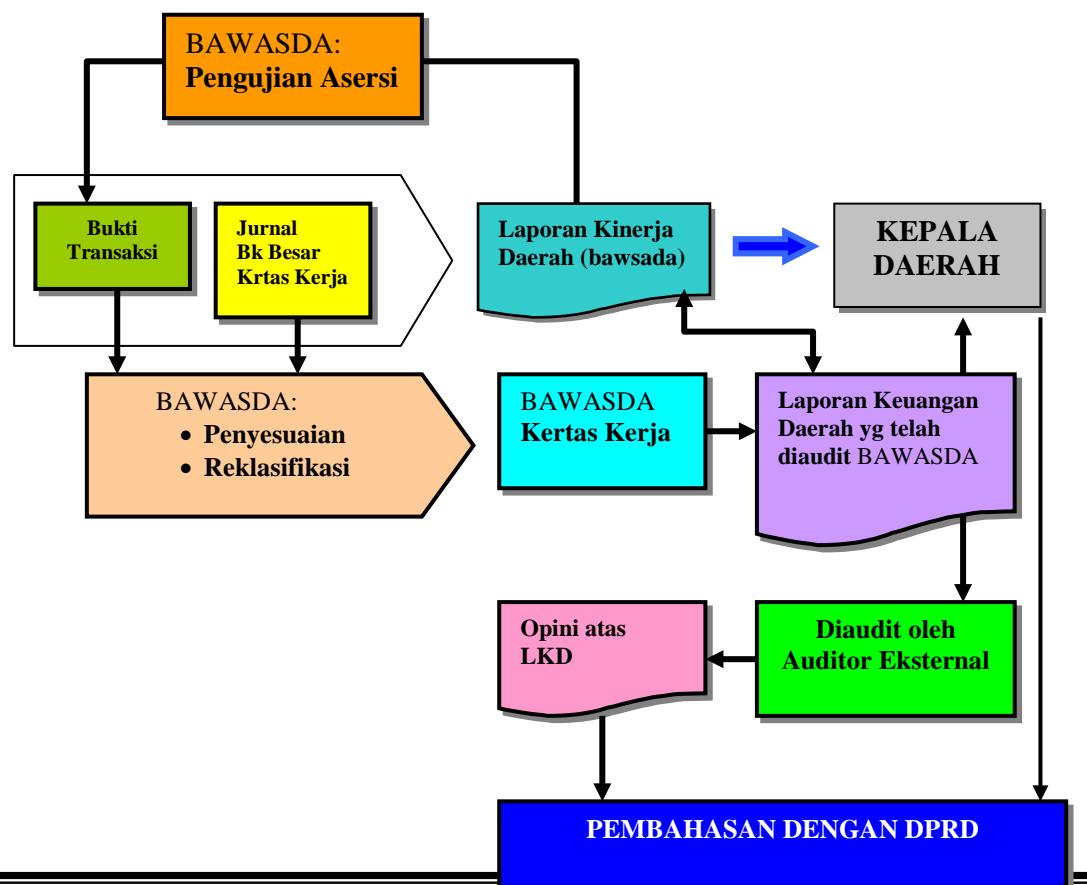
Fungsi Bawasda pada perkembangan selanjutnya mulai memasuki fungsi pengawasan yang memerlukan sebagai mitra yang berkeahlian (*expert*) untuk menjadi konsultan dalam audit lembaga pengawasan lain. Dalam peran sebagai konsultan, Bawasda mulai berorientasi pada identifikasi kelemahan-kelemahan operasional maupun manajerial. Pengawasan dalam konteks ini lebih mengandalkan operasional auditing sebagai audit *tools* yang utama. Dengan identifikasi berbagai alternatif pada operasi atau metode

manajemen, auditor melahirkan sejumlah usul perbaikan/penyempurnaan sebagaimana layaknya seorang expert atau konsultan. Paradigma pengawasan yang telah meluas dari sekedar *watchdog* ke posisi konsultan, mendorong pengawasan untuk dapat memberi nilai tambah yang maksimal.

Untuk memperkuat fungsi Bawasda harusnya tidak hanya sampai pada pemberian rekomendasi. Apalagi berhenti berarti Bawasda hanya sampai sebagai fungsi pengidentifikasi penyimpangan saja. Pada saatnya kelak, Bawasda memerankan yang lebih baik lagi yakni mampu memastikan bahwa usulan perbaikan yang diajukannya itu dapat dilaksanakan perbaikan. Dengan kata lain auditor Bawasda memerankan sebagai katalisator (*counseling partner*), dan sekaligus menjadi penjamin mutu (*quality assurance*).

**Bagan 2.1**

**Fungsi Bawasda dalam Pengawasan Audit Kinerja.**



## 2.4.2 Prinsip Pengawasan Bawasda

Dalam menjalankan pergeseran paradigma peran dan fungsi tersebut, Bawasda Pemerintah Kabupaten/Kota harus mengacu pada sejumlah prinsip pengawasan yang baik (Hasil kajian kerjasama antara Propinsi Jawa Barat dengan PKP2AI LAN RI, 2004) yaitu:

- 1) *Prinsip Tanggung Jawab*; prinsip ini diwujudkan dalam kedudukan dari lembaga Bawasda maupun aparat pengawas (auditor) yang memiliki tanggung jawab secara profesional dalam melaksanakan pengawasannya.
- 2) *Prinsip Objektivitas dan Independen*; prinsip ini diwujudkan dalam kedudukan dari lembaga Bawasda maupun aparat pengawas (auditor) yang mempertahankan objektivitas serta memiliki independensi dalam melaksanakan pengawasannya.
- 3) *Prinsip Pengamanan dan Kepastian Hukum*; prinsip ini diwujudkan dalam setiap langkah pemeriksaan yang dilakukan oleh Bawasda maupun aparat pengawas (auditor) yang harus mencerminkan pengamanan harta dan kekayaan Daerah dan secara hukum memberikan jaminan kepastian hukum.
- 4) *Prinsip Efisiensi dan Efektivitas*; prinsip ini diwujudkan dalam setiap langkah pemeriksaan yang dilakukan oleh Bawasda maupun aparat pengawas (auditor) yang harus mencerminkan pemakaian sumber daya daerah yang paling efisien dan efektif.
- 5) *Prinsip Keseksamaan*; prinsip ini diwujudkan dalam setiap langkah pemeriksaan yang dilakukan oleh Bawasda maupun aparat pengawas (auditor) dengan mematuhi standar teknis serta berusaha keras untuk meningkatkan kompetensi dan mutu pengawasan.
- 6) *Prinsip Kerahasiaan*, prinsip ini wujud dari upaya untuk menjamin bahwa seluruh dokumen hasil pemeriksaan adalah dokumen rahasia, yang hanya dapat disampaikan kepada fihak-fihak berwenang sesuai dengan peraturan yang berlaku.

## **2.5 Kajian Peraturan dan Kebijakan Audit Kinerja**

### **2.5.1. Kebijakan Peningkatan Kinerja Aparatur Negara**

Sejak tahun 1970-an pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan untuk menegakkan disiplin aparatur. Kebijakan tersebut tertuang dalam bidang kepegawaian, yakni Undang-Undang (UU) No. 8/1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, Peraturan Pemerintah (PP) No. 30/1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, UU No. 43/1999 tentang Perubahan atas UU No.8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, PP No. 42/2003 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Pada pasal 5 UU No. 8/1974 dinyatakan bahwa, setiap Pegawai Negeri wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.

Demikian juga pada Peraturan Pemerintah 30/1980 diuraikan tentang tanggung jawab dan larangan yang harus dipatuhi oleh seluruh Pegawai Negeri. Lebih lanjut pada pasal 3 ayat (1) UU No.43/1999 mempertegas kinerja Pegawai Negeri yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Lebih lajut pada Pasal 4 UU No. 43/1999 dinyatakan bahwa, setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan Pemerintah serta wajib menjaga perastuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, dalam PP No. 42/2004 dinyatakan bahwa Jiwa Korps Pegawai Negeri Sipil adalah rasa kesatuan dan persatuan, kebersamaan, kerjasama, tanggungjawab, dedikasi, disiplin, kreativitas, kebanggaan dan rasa memiliki organisasi Pegawai Negeri Sipil dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada Peraturan Pemerintah tersebut memuat Kode Etik Pegawai Negeri Sipil adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil dalam mewujudkan kinerja dalam bentuk pelaksanaan

tugas dalam pergaulan hidup sehari-hari. PP tersebut mengatur pula bagaimana etika PNS dalam dalam bernegara, dalam berorganisasi terhadap diri sendiri dan terhadap sesama Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas memiliki kaitan dengan peningkatan kinerja pegawai dalam rangka mewujudkan *Good governance*, bersih dan bebas dari KKN. Dalam hubungan ini, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Kemudian ditegaskan dengan dikeluarkan UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedua undang-undang tersebut yaitu UU No. 28/1999 dan UU No. 31/1999 selanjutnya mengalami perubahan untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman peraturan hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta perlakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Perubahan atas UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dilakukan dengan membentuk UU No. 20/2001 tentang Perubahan atas UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pada tahun 2001. Masih dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi, dikeluarkan UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU No. 30/2002 tersebut mencabut UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Melalui UU No. 30/2002 tersebut telah dibentuk lembaga yang khusus menangani pemberantasan korupsi yaitu Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berbagai kebijakan tersebut pada dasarnya melandasi pengembangan dan peningkatan kinerja Aparatur Negara, dengan cara pengembangan budaya kerja. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 04/1991 tentang Pedoman Pemasyarakatan Budaya Kerja, sebagai landasan bagi aparatur pemerintah dalam melaksanakan peningkatan kinerja di lingkungan pemerintahan pusat dan daerah.

Dalam kerangka meningkatkan kinerja melalui penerapan budaya kerja, maka Kementerian PAN-RI mengeluarkan Keputusan No. 25/KEP/M.PAN/4/2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Aparatur Negara yang mencakup: (1) Kebijakan Pengembangan Budaya Kerja Aparatur; (2) Nilai-nilai Dasar Budaya Kerja Aparatur Negara; (3) Penerapan Nilai-nilai Budaya Kerja Aparatur Negara; dan (4) Sosialisasi Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara. Pedoman pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara. Hal ini menjadi menjadi pedoman dalam melaksanakan kinerja pegawai melalui pengembangan budaya kerja aparatur negara pada lingkungan instansi/lembaga masing-masing. Pedoman ini sekaligus untuk menumbuhkan dan meningkatkan semangat/ etos kerja, disiplin dan tanggung jawab moral aparaturnya secara terus-menerus dan konsisten, sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Berbagai upaya yang dituangkan dalam kebijakan-kebijakan tersebut di atas, menegaskan pentingnya kaidah, norma dan nilai dalam upaya pengembangan kinerja aparatur dalam melaksanakan tugas yang menjadi kewenangan dan tanggungjawabnya sebagai aparatur pemerintahan. Pengembangan kinerja pegawai akan menjadikan aparatur pemerintah yang mampu melaksanakan tugas secara profesional dan berkinerja tinggi.

Pengembangan kinerja aparatur pemerintah di daerah harus dilakukan dengan pendekatan dan cara yang tepat. Diantaranya dengan sistem pengawasan dalam melaksanakan tugas sebagai aparatur pemerintah yang merealisasikan pemberdayaan dan pembangunan, pengaturan dan pelayanan. Program dan kegiatan yang dirancang tersebut harus dipandu dengan sistem pengawasan kinerja yang bermitra dan dapat mengarah pada perbaikan.

### **2.5.2 Kebijakan Penyelenggaraan Audit Kinerja**

Eseni pengawasan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi manajemen pemerintahan. Dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pengawasan diharapkan memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan kewenangan dalam otonomi daerah yang dimilikinya.

Pengawasan akan terkait dengan penyelenggaraan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam suatu sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam tatanan operasional, pengawasan di daerah disandarkan dengan prinsip demokratisasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Sebagai salah satu fungsi organik manajemen (pemerintahan) maka untuk memperoleh hasil yang optimal pelaksanaan fungsi pengawasan harus berjalan secara simultan, proporsional dalam pen pencapaian tujuan program. Adapun sasaran Pengawasan yang dilakukan Pemerintah adalah sebagai berikut :

- Mencapai tingkat kinerja tertentu
- Menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit Pemerintahan Daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga lain.
- Untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan daerah dan nasional;
- Untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di daerah;
- Untuk mencapai integritas nasional dan
- Pelaksanaan bimbingan dan pengawasan tetap dijaga agar tidak membatasi inisiatif, tanggungjawab daerah dan berupaya menyelaraskan nilai efisiensi dan efektivitas.

Badan Pengawas Daerah (Bawasda) sebagai aparat internal Pemerintah kabupaten/Kota dengan tugas pokok membantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bidang pengawasan. Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, Badan Pengawas Daerah mempunyai fungsi pada umumnya, yakni:

- a. Perumusan kebijaksanaan di bidang pengawasan;
- b. Pelaksanaan pelayanan penunjang penyelanggaraan Pemerintahan Daerah di bidang pengawasan;

- c. Penyusunan perencanaan strategis, evaluasi dan pelaporan dari kegiatan pengawasan;
- d. Pelaksanaan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- e. Pelaksanaan dan penilaian laporan berkala di lingkungan Pemerintah Daerah dan Pengaduan masyarakat;
- f. Pengelolaan urusan ketatausahaan.

Landasan hukum dalam pelaksanaan pengawasan dalam pemerintah, khususnya pemerintah kabupaten/kota, adalah sebagai berikut:

- 1. Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa jenis pemeriksaan (audit) ada 3 (tiga) jenis, yakni (1). *Pemeriksaan keuangan*, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah; (2) *Pemeriksaan kinerja*, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan internal pemerintah; (3) *Pemeriksaan dengan tujuan tertentu*, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja;
- 2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- 3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tanggal 18 Juni 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- 4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001, tanggal 12 Juli 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- 5. Surat Mendagri tanggal 15 Mei 1990 nomor 700/806/A4/11 perihal Penggunaan Kode Pemeriksaan;

6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Cakupan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah itu mencakup (a) Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan; (b) Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan; (c) Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan; (d) Pendidikan dan pelatihan; dan (e) Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
7. PP 58 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Keuangan Daerah;
8. PP No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah;
9. Peraturan BPK No.1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

## BAB 3

# KAPASITAS LEMBAGA PENGAWASAN DI DAERAH

### 3.1. Kapasitas Lembaga Pengawasan di Daerah

Penyelenggaraan tugas dan fungsi suatu organisasi dipengaruhi oleh kapasitasnya. Beranjak dari hal ini, untuk mengetahui bagaimana lembaga pengawasan di Daerah (Bawasda) melaksanakan tugas dan fungsinya, maka terlebih dahulu diperlukan gambaran tentang kondisi kapasitas kelembagaan Bawasda. Hasil pembahasan pada bab ini selanjutkan dijadikan sebagai dasar untuk melakukan jastifikasi kebutuhan pengembangan kapasitas (*capacity building*) kelembagaan Bawasda dalam rangka perluasan tugas dan wewenang Bawasda untuk melakukan audit kinerja di lingkungan Pemerintah Daerah.

Pembahasan mengenai kapasitas kelembagaan Bawasda ini dilihat dari 3 aspek, yaitu a) Kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM); b) Kapasitas Organisasi; dan c) Kapasitas Sistem. Pembagian ini diadaptasi dari konsep UNDP (1998) dalam pengembangan kapasitas, serta didasarkan atas pertimbangan bahwa suatu kelembagaan terdiri atas ketiga unsur penting tersebut, dimana ketiga unsur dimaksud berpengaruh terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi suatu organisasi, dalam hal ini Bawasda. Adapun dimensi-dimensi yang dibahas pada setiap aspek tersebut, adalah sebagai berikut:

#### 3.1.1 Kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM)

Kapasitas SDM merupakan suatu kemampuan untuk melaksanakan program dan kegiatan agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien. Secara umum, tinjauan mengenai kapasitas SDM ini meliputi 2 hal, yaitu dari segi kuantitas dan kualitas. Kuantitas yang dimaksud lebih berhubungan

dengan seberapa banyak jumlah pegawai yang ada dalam melaksanakan beban kerja yang harus dilaksanakan, sedangkan kualitas berhubungan dengan tingkat kompetensi pegawai untuk melaksanakan tugas dan fungsi organisasi. Proporsionalitas dalam kuantitas dan kualitas SDM sangat mendukung dalam optimalisasi hasil kerja yang akan dicapai. Disamping itu, akan dibahas pula mengenai ada tidaknya berbagai bentuk program pengembangan SDM yang ada di setiap Bawasda, yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kompetensi dan mutu SDM.

Dari gambaran mengenai kondisi SDM ini selanjutnya dapat dilihat tentang seberapa kuat modal Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh Bawasda, yang selanjutnya akan terkait dengan seberapa besar kemungkinan Bawasda untuk melakukan fungsi audit kinerja di lingkungan pemerintah daerahnya masing-masing.

#### **a. Kuantitas SDM**

Secara umum, SDM yang dimiliki Bawasda masih dirasakan kurang. Hal ini dinyatakan oleh sebagian besar Daerah lokus yang dikunjungi, walaupun terdapat beberapa daerah menyatakan relatif cukup. Kondisi ini terlihat dari data sekunder maupun dari hasil wawancara dengan *key informans*. Kurangnya SDM yang dimiliki ini didasarkan atas perbandingan antara jumlah obyek pemeriksaan dengan jumlah pegawai khususnya yang memiliki kompetensi dan prasyarat sebagai auditor.

Kondisi tersebut menyebabkan beban kerja (*work load*) berlebih yang harus ditanggung oleh para auditor atau sebagian pegawai yang diberdayakan sebagai auditor. Dampak lanjutan dari keadaan ini adalah berpengaruh terhadap efektifitas dalam proses dan *output/ hasil* optimal yang ingin dicapai. Upaya untuk menambah jumlah pegawai sudah dilakukan oleh para pimpinan Bawasda, namun dengan berbagai keterbatasan yang dimiliki Daerah dan kebijakan Pemerintah, pemenuhan kebutuhan pegawai yang diharapkan belum dapat terpenuhi secara optimal.

Di Bawasda Kabupaten Gianyar, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Badan Pengawas Daerah didukung oleh sumber daya manusia sebanyak 26 (dua puluh enam) orang, dimana yang menduduki jabatan struktural sebanyak 12 (dua belas) orang dan staf pelaksana sebanyak 14 (empat belas) orang. Sampai dengan tanggal 2 April 2004, berdasarkan pangkat/golongan, SDM Bawasda terdiri dari:

1. Golongan IV sebanyak 4 (empat) orang: 1 (satu) orang IVc dan 3 (tiga) orang bergolongan IVb.
2. Golongan III sebanyak 21 (duapuluhsatu) orang: 8 (delapan) orang IIId, 5 (lima) orang IIIc, 1 (satu) orang IIIb, dan 7 (tujuh) orang IIIa (dua orang diantaranya masih berstatus CPNS).
3. Golongan IIc sebanyak 1 (satu) orang.

Berikut ini gambaran mengenai sumber daya manusia yang ada di Badan Pengawas Kota Surabaya. Bila dilihat jumlah pegawai menurut golongan adalah sebagaimana terlihat dari Tabel berikut:

**Tabel 3.1a.**  
**Jumlah Pegawai Menurut Golongan**

<b>GOLONGAN</b>	<b>JUMLAH</b>
Pegawai Teknis	2
Golongan IV	44
Golongan III	4
Golongan II	-
Golongan I	50
Sub Jumlah I	
Pegawai Administratif	
Golongan IV	1
Golongan III	10
Golongan II	3
Golongan I	-
Sub Jumlah II	20
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>

Selanjutnya, jumlah pegawai menurut eselon (jabatan struktural), jabatan fungsional, jenjang pendidikan.

**Tabel 3.1b.**  
**Jumlah Pegawai Menurut Jabatan Struktural**

NO.	JABATAN	JUMLAH
1.	Eselon II	1
2.	Eselon III	4
3.	Eselon IV	8
4.	Eselon V	-
5.	Staf	51
6.	Honor Daerah	6
	Jumlah	70

**Tabel 3.1c.**  
**Jumlah Pegawai Menurut Jabatan Fungsional**

NO.	JABATAN	JUMLAH
1.	Auditor Ahli Muda	7
2.	Auditor Ahli Pertama	3
3.	Auditor Trampil Penyelia	6
4.	Auditor Trampil Pelaksana	3
5.	Lanjutan Auditor Trampil Pelaksana	5
	Jumlah	24

**Tabel 3.1d.**  
**Komposisi PNS Berdasarkan Jenjang Pendidikan**

NO.	PENDIDIKAN	JUMLAH
1.	Megister (S-2)	11
2.	Sarjana (S-1)	42
3.	Sarjana Muda (D-3)	3
4.	SMU/SMK/MA	13
5.	SLTP/MTs	1
6.	SD/MI	-
	Jumlah	70

Sedangkan di Lampung Selatan, sumber daya manusia Bawasda untuk menjalankan tugas dan fungsi serta kewenangan yang diembannya agar berhasi guna, berdasarkan data Badan Kepegawaian Kabupaten Lampung Selatan (periode Mei 2007) berjumlah 53 orang Pegawai Negeri Sipil. Dalam

pandangan Bawasda, kuantitas SDM Bawasda sudah memadai dengan jumlah PNS 53 orang, 8 orang jabatan fungsional Auditor, dan 8 orang THLS.

Kuantitas SDM di Kota Malang tercatat sebagai berikut: Jumlah Personil yang ada, sebanyak 25 orang, dari sisi eselonisasi, maka eselon II =1 orang; Eselon III=4 orang; Eselon IV=8 orang; Non eselon =12; mereka merupakan jabatan fungsional auditor dan staf pelaksana. 10 orang diantaranya berusia antara 41-50 tahun ; antara 20-40 sebanyak 9 orang; di atas 50 tahun sebanyak 6 orang. Berdasarkan pendidikan : SD=2;SLTP=1; SLTA=2; Sarjana Muda=1 orang; S1=14 ; S2=5 orang;

Pendidikan Fungsional terdiri atas: 2 orang mengikuti Pendidikan Keuangan Negara, pendidikan tenaga fungsional lain yang berkaitan dengan pengawasan=9 orang. Adapun latar belakang pendidikan formal masing-masing pimpinan unit adalah sebagai berikut:

**Tabel 3.2.**  
**Latar Belakang Pendidikan Formal**

<b>No</b>	<b>JABATAN</b>	<b>PEND. FORMAL</b>	<b>JMLH</b>	<b>KETERANGAN</b>
1.	KEPALA BADAN	S2	1	Drs., mm.
2.	KEPALA BAGIAN TATA USAHA	S1	1	SH,
3.	KA SUB BAG KEUANGAN & PENYUSUNAN PROG.	S1	1	Dra.
4.	KA SUB BAG UMUM	S1	1	S.E
5.	KA. BIDANG PEMERINTAHAN	S1	1	Drs.
6..	KA.BIDANG PEREKONOMIAN DAN PEMBANGUNAN	S1=2,	1	SE-DAN MM/MSDM
7.	KA.BIDANG PENDAPATAN DAN KEKAYAAN	S1	1	Drs.
8.	KA.SUB.BID.PEMERIN-TAHAN	S1	1	Drs adm.Negara
9.	KA.SUB.BID.APARATUR	S1	1	SE, Mgt.Perusahaan
10.	KA.SUB.BIDANG PEREKONOMIAN	S1	1	Dra. Adm Negara
11.	KA.SUB.BIDANG PEMBANGUNAN	S2	1	Ir.-TEKNIK S2 Mgt Akuntansi
12.	KA.SUB.BIDANG PENDAPATAN	S1	1	Dra. EKONOMI, AKUNTANSI
13.	KA.SUB.BIDANG KEKAYAAN	S1	1	SE, MANAGEMENT

Jumlah SDM di Bawasda Kabupaten Serang sebanyak 46 (empat puluh enam) personil yang terbagi dalam 3 (tiga) tim audit yang melakukan

pengawasan kepada 21 SKPD/Satker. Sedangkan personil yang memenuhi standar sebagai auditor baru tersedia sebanyak 4 (empat) orang saja.

Berkaitan dengan SDM di Kota Mataram, selama ini SDM di Bawasda selain mengaudit keuangan, juga mengaudit kinerja, SDM-nya masih jauh dari harapan. Selama ini, pola rekruitmen personil Bawasda sering berganti-ganti – maksudnya pegawai relatif sering dimutasi sehingga pegawai yang sudah dilatih untuk memahami tugas Bawasda kemudian dipindah ke satuan kerja lain. Terkadang baru bekerja satu atau dua tahun di Bawasda dimutasi ke Dinas lain sehingga diperlukan lagi pengkaderan dan peningkatan pengetahuan pegawai baru dengan keahlian audit. Hal ini disampaikan oleh *key informant*.. Salah satu pemecahannya selama ini adalah berusaha mengangkat pegawai menjadi pejabat fungsional auditor agar betul-betul memiliki kemampuan spesifik di bidangnya dan tidak mudah untuk dipindahkan ke satuan kerja lain. Kalau seperti sekarang pola struktural sulit untuk mendukung pekerjaan. Semantera itu, dengan sedemukian banyaknya objek pemeriksaan, menurut Kepala Bawasda, "300 unit obrik (objek pemeriksaan) dalam satu tahun itu hanya 15%, auditor yang ada hanya 18 orang, setiap bulan dibagi menjadi 4 kelompok/tim, satu tim sekitar 6 orang. Idealnya, minimal jumlah auditor sebanyak 125 orang untuk memeriksa semua obrik."

Profil SDM di Bawasda Kota Mataram, *passing gradenya (kualitasnya)* agak tinggi dari pada dinas-dinas di daerah tersebut, hanya persoalannya masih mengambangnya status mereka. Oleh karena itu, seperti ada kebijakan baru, bahwa Bawasda akan diarahkan menjadi inspektorat di daerah. Peraturan Pemerintahnya sudah ada, kendati, kata *key informantnya* "aturan operasional yang berkaitan dengan jabatan fungsional ini sampai sekarang belum ada. Idealnya di sana bukan lagi jabatan struktural yang melakukan pemeriksaan, pejabat struktural hanya di sekretariatnya. Seharusnya sudah terdapat auditor ahli semuanya, dan mereka tidak dipindah-pindah ke satuan kerja lain".

Pemeriksaan di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Ciamis dilakukan oleh para auditor yang jumlahnya cukup memadai dengan beban kerja dan memiliki kompetensi sesuai dengan bidangnya. Dengan cara mengikutsertakan para auditor untuk mengikuti diklat yang diselenggarakan bekerjasama dengan

BPKP. Ciamis. Rencananya, pengangkatan tenaga fungsional auditor hingga 30 orang. Diharapkan dengan adanya pengangkatan untuk tenaga ini, diharapkan pengawasan di Ciamis akan lebih baik. Sampai saat ini sudah ada 10 orang yang baru selesai latihan sehingga dalam waktu tak lama akan ada penambahan. Proses penambahan ini terus berlanjut sehingga mencapai jumlah yang ideal dibutuhkan yaitu 30 orang. Kalau jumlah auditor dibutuhkan sudah terpenuhi, proses pengawasan pembangunan di Ciamis akan lebih meningkat dalam kualitasnya.

Jumlah pegawai Bawasda Kota Jogjakarta ada 49 orang yang terdiri dari tenaga administrasi 20 dan auditor ada 19. Ada 9 tenaga administrasi yang disiapkan untuk tenaga auditor. Pada tahun 2007 ini ada 29 auditor. Permasalahannya mirip dengan daerah lain, yaitu kekurangan yang besar dalam melakukan tugas pemeriksaan di SKPD.

Di Palangkaraya, selama tahun 2006 telah dilakukan pengiriman 33 peserta diklat teknis yang semula direncanakan hanya 25 orang; (pencapaian kinerja 132 %); pengiriman diklat penjenjangan yang direncanakan 5 orang , terkirim 2 orang (capaian kinerja 40%); Diklat Jabatan Fungsional Auditor , semula direncanakan sebanyak 5 orang, hanya terkirim 3 orang (capaian kinerja 60%). Sumberdaya manusia yang menunjang pelaksanaan Inspektorat terdiri atas: 36 personil, diantaranya 21 auditor, 6 orang staf Ka Sub Bag Umum dan 2 orang staf sub Bag. Perencanaan dan Evaluasi. Dari sisi latar belakang pendidikan terdiri atas ; S2 : 2 orang; S1 : 17 ; Sarjana muda : 6 orang; selebihnya tidak bergelar. 6 orang.

**Tabel 3.3.**  
**Peserta Diklat di Kota palangkaraya**

<b>N o</b>	<b>JABATAN</b>	<b>PENDIDIKAN FORMAL</b>	<b>JUMLAH</b>	<b>KETERANGAN</b>
1.	INSPEKTUR	S1	1	Drs.
2.	KEPALA TATA USAHA	S2	1	SH, MM.
3.	KA SUB BAG PERENCANAAN DAN EVALUASI	S1	1	SARJANA TEKNIK
	Staf	S1 + non gelar	2	1 SH+1 non gelar
4.	KA SUB BAG UMUM	S1	1	S.Sos.
	Staf	S1+ non gelar	6	SE,SP,A.Md.+ 3 non gelar

5.	INSPEKTUR PENGAWASAN PEMERINTAHAN KOTA	BIDANG URUSAN	S2	1	SE,MM.
	Auditor		S1=2, D3,=1 + non gelar=4	7	SE-2; D3=1;
6.	INSPEKTUR PENGAWASAN PEMERINTAHAN KOTA	BIDANG URUSAN	S1	1	Drs.
	Auditor		S1+D3+non gelar	7	Dra.=1;SH-1; SP=1 D3=2 (Bc.Kn,A.Md);non gelar=2
7.	INSPEKTUR PENGAWASAN PEMERINTAHAN KOTA	BIDANG URUSAN	S1	1	SH
8.	Auditor		S1=4; D3=2;non gelar=1	7	Drs.=2;SE-1; S.Sos=1 D3=2 (BA, A.Md.);non gelar=1
JUMLAH				36	

### b. Kualitas SDM

Gambaran kondisi kualitas SDM tidak berbeda dengan kondisi kuantitasnya, bahwa sebagian besar informan menyatakan masih kurang memadainya kualitas SDM pada sebagian besar Badan Pengawas di Daerah lokus. Hal tersebut khususnya terlihat dari segi kompetensi dan jenis pekerjaan, sedangkan jika dilihat dari pengetahuan/tingkat pendidikan, relatif memadai dengan sebagian besar pegawai Bawasda berlatar belakang pendidikan Diploma 3 ke atas.

Kompetensi dalam pelaksanaan pekerjaan terbagi ke dalam dua, yaitu kompetensi khusus (substansi/teknis) dan kompetensi umum (administratif/manajerial). Komposisi pegawai Bawasda yang memiliki kompetensi khusus sebagai auditor (pejabat fungsional auditor) dan atau yang memiliki keterampilan substansi untuk melaksanakan audit, masih kurang memadai untuk melaksanakan fungsi audit secara optimal. Bahkan di beberapa Daerah, ada yang tidak memiliki Pejabat Fungsional Auditor. Pegawai yang ada lebih banyak melaksanakan tugas-tugas administratif dan manajerial.

Melihat gambaran Sumber Daya Manusia dari kedua dimensi tersebut, menunjukkan bahwa sebagian besar kondisi Bawasda dalam kapasitas SDM secara umum dinilai belum memadai untuk melaksanakan audit secara optimal.

Adapun upaya yang dilakukan oleh Bawasda dalam mensikapi keterbatasan pegawai dalam melaksanakan audit adalah dengan memberdayakan pejabat struktural sebagai ketua tim auditor dan pegawai administratif yang berpendidikan tertentu dengan memiliki pengetahuan dan keterampilan audit sebagai anggota tim audit. Di satu sisi, upaya ini memang dinilai cukup efektif untuk melaksanakan tugas dan fungsi Bawasda, namun di sisi lain, hal ini berimplikasi terhadap kualitas hasil auditing. Kenyataan tersebut dinyatakan oleh sebagian obrik dari beberapa Daerah lokus yang menyatakan bahwa mereka merasa audit yang dilakukan oleh Bawasda tidak optimal dan terkadang merasa tidak pernah diaudit. Persepsi obrik tersebut, secara implisit dibenarkan oleh Bawasda, karena dengan komposisi pegawai yang ada sekarang mereka hanya mampu membina dan mengawasi kurang dari 30% dari total jumlah obrik yang harus diperiksa, dan rata-rata hanya mampu memeriksa 50% dari jumlah obrik yang ada.

Permintaan untuk penambahan pegawai dan mengikutsertakan pegawai dalam berbagai diklat teknis substantif merupakan upaya lain yang dilakukan oleh Bawasda. Penambahan pegawai melalui rekrutmen (PNS) baru terkendala dengan keterbatasan Daerah dan kebijakan Pemerintah dalam pengadaan pegawai. Namun demikian, untuk memenuhi kebutuhan Bawasda, Daerah mengambil kebijakan dengan mengalokasikan pegawai dari SKPD lain untuk ditempatkan di Bawasda. Hal inipun sebenarnya tidak disambut baik oleh pegawai yang dimutasi, karena masih terdapat persepsi bahwa mereka yang dipindahkan ke Bawasda karena “bermasalah” atau “dibuang”. Walaupun mereka tidak bisa menolak kebijakan pimpinan untuk dipindahkan, namun hal tersebut berdampak pada motivasi mereka dalam bekerja. Memang kondisi ini tidak terjadi pada semua Daerah yang dijadikan lokus, karena terdapat beberapa Daerah yang memiliki “image” yang positif sebagai SKPD yang “ditakuti dan dihormati” sehingga mereka bersedia, mau dan mengajukan diri untuk ditempatkan di Bawasda.

Untuk peningkatan kompetensi pegawai melalui pengikutsertaan pegawai dalam diklat teknis substantif, telah dilakukan oleh Daerah. Namun

---

masih terdapat persoalan/kendala antara lain keterbatasan dana dan pemberdayaan pegawai yang telah diikutsertakan dalam diklat. Keterbatasan dana dimaksud, yaitu kebutuhan pegawai yang seyogyanya didiklatkan masih relatif lebih sedikit dibandingkan yang diikutsertakan dalam diklat. Di samping itu, persyaratan dan standar yang ditetapkan oleh penyelenggara diklat dirasakan memberatkan. Kemudian yang berkaitan dengan pemberdayaan pegawai, tidak jarang pegawai yang telah mengikuti diklat tidak ditempatkan/dimutasikan ke SKPD lain dan tidak melaksanakan peran audit. Berbagai kondisi ini berdampak pada pelaksanaan fungsi auditing yang kurang efektif dan optimal.

Sebagaimana dinyatakan sebelumnya, bahwa tidak semua Daerah lokus berhadapan dengan persoalan dan kendala dalam aspek Kapasitas SDM. Kota Surabaya misalnya, memiliki Bawasko dengan kondisi SDM dinilai relatif memadai, baik dari segi kuantitas maupun kualitas.

### **3.1.2. Kapasitas Organisasi**

Pembahasan dalam kapasitas organisasi meliputi daya dukung organisasi dalam penyelenggaraan proses pelaksanaan auditing. Untuk kepentingan tersebut, dimensi yang dibahas adalah mengenai keberadaan (eksistensi) berbagai norma, standar, dan pedoman yang digunakan sebagai dasar atau pedoman untuk melakukan pengawasan, juga mengenai ketersediaan sarana prasarana di Bawasda.

#### **a. Ketersediaan Norma, Standar Dan Pedoman Pengawasan**

Keberadaan (eksistensi) norma, standar dan pedoman pengawasan ini merupakan salah satu indikasi positif bahwa suatu Bawasda dapat melakukan tugas dan fungsi audit dengan efektif dan efisien. Hal ini karena norma, standar dan pedoman pengawasan merupakan perangkat keras (*hardware*) dalam pelaksanaan tugas pengawasan.

Untuk pelaksanaan fungsi audit keuangan (*financial audit*), secara umum, semua Bawasda di Daerah lokus telah memiliki referensi (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis) yang dijadikan acuan untuk melaksanakan fungsi tersebut. Referensi yang dimaksud adalah berupa petunjuk pelaksanaan yang mengacu kepada kebijakan yang diatur oleh Departemen dan/atau Lembaga berdasarkan peraturan perundangan (UU No. 1 Tahun 2004) yang memiliki kewenangan seperti Menteri Keuangan, Menteri Teknis (DEPDAGRI) dan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota). Untuk petunjuk teknis pelaksanaan pengawasan/pengendalian mengacu kepada Pedoman Badan Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (BPKP).

Adapun pedoman untuk melaksanakan pengawasan audit kinerja (yang diartikan *informan* sebagai audit komprehensif/ operasional) mengacu kepada kebijakan dari Inspektorat Jenderal Depdagri yang diterbitkan pada tahun 2004. Namun demikian, referensi yang mengatur tentang operasionalisasi audit kinerja dirasakan masih kurang. Hal ini disebabkan karena, masih terdapat perbedaan persepsi atas pemahaman dari maksud yang tercantum di dalam peraturan perundangan mengenai audit kinerja.

Pengaturan yang dilakukan oleh Daerah c.q. Gubernur/Bupati/ Walikota terbatas pada kelembagaan seperti struktur, tugas dan fungsi Lembaga Pengawas Internal (Bawasda) dan jadwal waktu pemeriksaan dalam Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT).

Sebagaimana yang ada pada kebanyakan instansi Pemerintah Daerah, fokus audit di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya adalah pada audit keuangan (*financing audit*), namun demikian di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Surabaya ini, audit kinerja sudah mulai dilakukan, meskipun menggunakan nama/istilah lain yaitu audit operasional. Dalam audit operasional ini, materi pemeriksaan didasarkan atas ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Pedoman Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dikeluarkan oleh Inspektorat Jendral Departemen Dalam Negeri. Secara normatif, audit operasional meliputi Pemeriksaan atas keuangan dan

penilaian ketaatan pada peraturan perundangan yang berlaku; Menilai efisiensi dan efektifitas pelaksanaan program/kegiatan; dan Evaluasi hasil program/kegiatan

Bawasda Kabupaten Lampung Selatan mempunyai kewenangan yang diatur dalam Perda dan Keputusan Bupati Nomor 29 Tahun 2003, yaitu: a) pelaksanaan pemeriksaan terhadap tugas Pemerintah Daerah yang meliputi pemerintahan, perekonomian, kesejahteraan rakyat, pembangunan dan aparatur, b) pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap tugas perangkat daerah, c) pengusutan mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan penyimpangan atau penyalahgunaan tugas perangkat daerah, d) pembinaan tenaga fungsional pengawasan di lingkungan Badan Pengawas Daerah, dan e) evaluasi dan pelaporan tugas.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan, Bawasda Kabupaten Serang mengacu pada Pedoman Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dari Direktorat Jendral Departemen Dalam Negeri tahun 2004. Tugas tersebut mencakup Tujuan pemeriksaan; Sasaran Pemeriksaan; Perencanaan; Evaluasi Pelaksanaan kegiatan; dan Pertanggungjawaban Tugas Pokok dan Fungsinya.

Di Bawasda Kota Jogjakarta, pemeriksaan yang cukup lengkap ini mengacu kepada buku pedoman Pemeriksaan Reguler. Audit kinerja yang dimaksud adalah dengan melihat keseluruhan proses pengawasan yang kaitannya dengan penetapan kemudian kebenaran ditambah dengan bagaimana efisiensinya bagaimana ekonomisnya dan sebagainya. Jadi semuanya dipertimbangkan dalam jenis pemeriksaan ini.

Di Kota Palangkaraya, khusus untuk Inspektorat telah ditetapkan standard kinerja tahunan, diharapkan nanti akan berlanjut bagi unit kerja dan anggotanya. Proses pengawasan akan berjalan mulai dari membentuk standar-menilai kinerja, kemudian mengambil tindakan korektif. Standar merupakan tingkatan kualitas yang telah ditetapkan atau kuantitas yang dapat digunakan

sebagai pedoman kinerja yang diungkapkan dalam bentuk angka. Ada beberapa jenis standar yang umum digunakan misalnya: standar waktu, standar produktivitas, standar biaya, standar kualitas serta standar perilaku. Hasil pengamatan menunjukkan bahwa standar tersebut secara resmi baru dituangkan dalam Renstra dan rencana tahunan, sedangkan standard kinerja individu belum tersusun seperti di daerah lainnya.

### **b. Ketersediaan Sarana Prasarana**

Daya dukung sarana prasarana dapat mempengaruhi efektifitas dan efisiensi proses dan hasil dalam pelaksanaan suatu pekerjaan. Hal inilah yang mendasari perlunya pembahasan mengenai ketersediaan sarana dan prasarana dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dalam pengawasan oleh Bawasda. Sarana dan prasarana yang dimaksud meliputi perangkat kerja dan peralatan kerja, seperti komputer (desktop/Laptop), tempat/lemari arsip, media transportasi (kendaraan dinas: mobil, motor) dan lain sebagainya.

Sebagian besar Daerah lokus menyatakan bahwa sarana prasarana yang tersedia kurang memadai untuk mendukung tugas. Pernyataan ini didapatkan dari wawancara dengan *key informants* dan hasil kunjungan yang dilakukan. Implikasi dari kurangnya sarana prasarana adalah inefisiensi dalam proses pelaksanaan, sebagaimana disampaikan oleh informan, bahwa terbatasnya tempat arsip terkadang mengakibatkan data tidak tertata dengan baik, sehingga penyelesaian pekerjaan menjadi lebih lama karena harus mencari data atau meminta ulang data yang dibutuhkan. Hal lain seperti, terbatasnya sarana transportasi sehingga untuk melakukan peninjauan lapangan memakan waktu yang lama atau dengan kata lain waktu yang ditetapkan tidak sebanding dengan waktu yang dibutuhkan untuk melakukan tugas di obyek pemeriksaan.

#### **3.1.3. Kapasitas Sistem**

Tinjauan mengenai kapasitas sistem mencakup peraturan dan kebijakan yang mengatur dalam bidang pengawasan/pengendalian sebagai legitimasi

---

---

bagi lembaga pengawas internal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Peraturan dan kebijakan yang dimaksud, baik berupa kebijakan Pusat (UU, PP, Permen, Keputusan Kepala Badan/ Lembaga) maupun Daerah (Perda, Peraturan/Keputusan Bupati/Walikota).

Menurut informan, walaupun relatif sudah tersedia kebijakan dari Pusat, tetapi kebijakan tersebut dirasakan multitafsir sehingga menimbulkan pemahaman yang berbeda, baik antar aparat pengawas maupun antara auditor dan auditee. Namun bagi Daerah c.q. Bawasda yang memiliki hubungan baik/network dengan institusi pengawas intern (APIP) lain perbedaan pemahaman tersebut dapat dieliminir.

Adapun kebijakan Daerah yang mengatur tentang kewenangan yang diejawantahkan ke dalam tugas dan fungsi Bawasda cenderung hampir sama. Dalam penyusunan struktur organisasi kecenderungan yang hampir sama adalah dalam pembagian unit kerja yang rata-rata terbagi ke dalam 3 unit lini (Bidang) dan berdasarkan bidang pemeriksaan, seperti bidang Pengawasan Pemerintahan, Pengawasan Ekonomi dan Keuangan, dan bidang Pengawasan Pembangunan dan Sosial Budaya. Ada juga Daerah yang membagi unit lininya berdasarkan bidang urusan, seperti urusan pemerintahan Kota, Kecamatan dan Kelurahan (Kota Palangkaraya).

Kesamaan lain yang ada pada setiap Daerah, yaitu mekanisme koordinasi, bahwa Kepala Bawasda dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah (Sekda). Hal ini memunculkan dilema, dimana disatu sisi secara idealnya lembaga pengawas seharusnya independen, sedangkan kondisi yang ada dengan berada di bawah koordinasi Sekda, dimana Sekretariat Daerah merupakan salah satu obyek yang diperiksa sehingga kondisi ini memunculkan keraguan independensi dalam pelaksanaan tugas pengawasan/pengendalian.

Berdasarkan gambaran kapasitas Bawasda pada masing-masing Daerah lokus menunjukkan kecenderungan, bahwa sebagian besar Bawasda mengalami persoalan dan kendala dalam melaksanakan audit kinerja. Untuk itu

perlu langkah-langkah strategis dan konkret agar pelaksanaan audit kinerja dapat dilaksanakan secara optimal.

Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Kabupaten Gianyar sebagai Lembaga Teknis Daerah dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 4 Tahun 2004 Tanggal 2 April 2004. Bawasda, satu dari 8 (delapan) lembaga teknis daerah di Kabupaten Gianyar, merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala dan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Peraturan lain yang ada yaitu Peraturan Bupati Gianyar Nomor 28 Tahun 2005 Tanggal 26 Januari 2005 tentang Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Jabatan Struktural Pada Badan Pengawas Daerah Pemerintah Kabupaten Gianyar. Dalam Peraturan tersebut dinyatakan bahwa Badan Pengawas Daerah mempunyai tugas pokok:

- a. Melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang Pengawasan Daerah;
- b. Melaksanakan tugas dekonsentrasi dan pembangunan di bidang Pengawasan Daerah yang diberikan oleh Bupati.

Sedangkan fungsi yang dimiliki oleh Bawasda adalah sebagai berikut:

- b. Perumusan kebijakan teknis sesuai kewenangan di bidang Pengawas Daerah;
- c. Pengelolaan dan fasilitasi sesuai kewenangan di bidang Pengawas Daerah;
- d. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum sesuai bidang Pengawas Daerah;
- e. Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan bidang Pengawas Daerah;
- f. Pelaksanaan urusan tata usaha.

Beberapa peraturan perundangan yang mengatur tentang Lembaga Teknis Kota Surabaya yaitu:

---

---

1. Perda Kota Surabaya No. 15 Tahun 2005 tentang Organisasi Lembaga Teknis Kota Surabaya
2. Peraturan Walikota Surabaya No. 7 Tahun 2006 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Badan Pengawas Kota Surabaya
3. Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/89/436.1.2/2006 tentang Kegiatan Badan Pengawasan Kota Surabaya

Berdasarkan Perda Kota Surabaya No. 15 Tahun 2005, Pasal 5 mengenai Badan Pengawas, dinyatakan bahwa Badan Pengawas mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Daerah di bidang pengawasan serta melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah dan/atau Pemerintah Propinsi. Selanjutnya, untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Badan Pengawas mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengawasan;
- b. Penunjang penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- c. Pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Badan;
- d. Pengelolaan ketatausahaan Badan;

Pelaksanaan tugas-tugas lain diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya. Adapun dasar/ketentuan yang digunakan untuk melakukan pengawasan terutama audit kinerja oleh Badan Pengawas Kota Surabaya (Bappeko) adalah Pedoman Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keluaran Inspektorat Jendral Departemen Dalam Negeri Tahun 2004.

Di Pemda Lampung Selatan, Badan Pengawas Daerah (Bawasda) sebagai salah satu perangkat daerah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2002 adalah merupakan unsur penunjang Pemerintah di bidang pengawasan yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Dan untuk menjalankan tugas dan fungsinya tersebut, Bawasda mempunyai kewenangan yang diatur dalam Perda tersebut dan Keputusan Bupati Nomor 29 Tahun 2003.

---

Sedangkan, Badan Pengawasan Kota Malang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Badan dan Kantor sebagai Lembaga Teknis Pemerintah Kota Malang. Adapun tugas pokok dan fungsi Badan Pengawasan, di Kota Malang berdasarkan Keputusan Walikota malang nomor 6 /2004 Tentang Pebentukan , Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Badan, dan Kantor, sebagai Lembaga Teknis Pemerintah Kota Malang. Uraian tugas masing-masing unit organisasi di atas diatur dalam Keputusan Walikota Malang No. 348/2004 Tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi Dan Tata Kerja Badan Pengawasan Kota Malang.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan, Bawasda Kabupaten Serang mengacu pada Pedoman Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dari Direktorat Jendral Departemen Dalam Negeri tahun 2004. Tugas tersebut mencakup Tujuan pemeriksaan; Sasaran Pemeriksaan; Perencanaan; Evaluasi Pelaksanaan kegiatan; dan Pertanggungjawaban Tugas Pokok dan Fungsinya.

Seperti di daerah lain, Pembentukan susunan organisasi dan tatakerja Badan Pengawas Daerah Kabupaten Banyumas diatur dalam Perda Kabupaten Banyumas no. 10 Tahun 2004; serta Inspektorat Kota Palangkaraya dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Palangkaraya Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Organisasi dan tata Kerja Inspektorat Kota Palangkaraya. Perda ini dikeluarkan sebagai tindak lanjut PP No. 79/2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

### **3.2. Rencana Pelaksanaan Audit Kinerja**

Pada kebanyakan institusi pengawasan pemerintahan, terdapat kecenderungan untuk memfokuskan pada pelaksanaan audit keuangan (*rule based auditing money*). Begitu pula halnya dengan institusi pengawas internal di Daerah yaitu Bawasda. Berbeda halnya dengan audit keuangan (*financial auditing*) yang begitu populer, sebaliknya audit kinerja (*performance auditing*)

---

belum banyak mendapat perhatian secara proporsional dan bahkan nyaris tak terdengar. Di samping itu, masih terdapat perbedaan persepsi atas pemahaman terhadap audit kinerja baik dari sisi pendefinisianya maupun materi atau *contentnya*. Beberapa Bawasda memahami audit kinerja dengan istilah audit komprehensif atau audit operasional. Oleh karena itu, sebagian Bawasda mengklaim telah melakukan audit kinerja yang didasarkan atas pemahaman bahwa mereka telah melakukan audit komprehensif/operasional. Adapun audit kinerja yang mereka maksud adalah pemeriksaan/analisis terhadap LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) dan dalam bentuk pelaporan monitoring dan evaluasi SKPD.

Pelaksanaan audit kinerja bila didasarkan pada pemahaman bahwa audit kinerja merupakan audit yang dilakukan pada suatu kinerja organisasi maka audit itu dapat berkaitan dengan sumber daya input, seperti orang (pegawai), uang dan wewenang formal (tugas), proses yang mentransformasi *input* menjadi *output* bahkan pada *outcome*. Oleh karena itu, sebenarnya audit ini mungkin saja tidak hanya dilakukan oleh Bawasda, tetapi oleh setiap institusi yang bertanggung jawab terhadap pengendalian dalam proses manajemen. Berkaitan dengan ini, walaupun secara luas dipahami bahwa institusi yang berwenang untuk melakukan pengawasan di Daerah adalah Bawasda, tetapi secara de facto juga dilakukan oleh unit kerja lain yang mengawasi/mengendalikan program kerja SKPD, seperti Sekretariat Daerah (di beberapa Daerah yang dilakukan oleh unit kerja yang disebut Bagian Penyusunan/Bina Program), juga Bappeda melakukan audit kinerja. Melihat pada peraturan perundangan yang berlaku, memang yang bertugas melakukan fungsi dalam pengawasan adalah Bawasda.

Bawasda melaksanakan jadwal/waktu audit biasanya berdasarkan pada program kerja yang telah ditetapkan dalam Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT). Yakni program yang mengatur waktu pemeriksaan, jumlah SKPD/obrik yang akan diperiksa dan obrik mana saja.

Pemeriksaan tidak dilakukan terhadap semua obrik (walaupun idealnya harus mencakup semua obrik). Penetapan jumlah obrik dilakukan dengan cara pengambilan sampel yang didasarkan pada pertimbangan tingkat strategis program, jumlah dan sumber dana, efek yang ditimbulkan demi pencapaian visi dan misi Daerah. Disamping itu, pemeriksaan juga mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi serta kapasitas yang dimiliki Bawasda.

Adapun proses rencana pelaksanaan selanjutnya adalah dengan membentuk Tim Pemeriksa (Audit) yang rata-rata terdiri dari 4 – 5 orang dengan 1 orang Ketua Tim. Selanjutnya, Bawasda mengirimkan surat pemberitahuan kepada semua obrik mengenai jadwal pemeriksaan yang akan dilakukan oleh Tim Auditor Bawasda. Adapun pembinaan dan pemeriksaan terhadap SKPD dilakukan melalui wawancara, pembuktian dan uji petik ke lapangan, namun demikian tidak semua obrik akan dikunjungi atau dilakukan uji petik.

Untuk memberikan gambaran bagaimana pelaksanaan audit kinerja (audit komprehensif/operasional) dilakukan, berikut ini audit yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Audit kinerja yang dilakukan Badan Pengawas Kota (Bawasko) di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya menggunakan nama/istilah yaitu audit operasional. Dalam audit operasional ini, materi pemeriksaan didasarkan atas ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Pedoman Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dikeluarkan oleh Inspektorat Jendral Departemen Dalam Negeri.

Adapun materi pemeriksaan yang terkait dengan audit kinerja adalah mengenai pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari suatu instansi/satuan kerja yang ada. Tujuan audit ini dilakukan adalah untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi/satuan kerja telah direncanakan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Perda jo SK Gubernur tentang Uraian tugas dan Fungsi Struktur Organisasi dan Tata Kerja Masing-Masing Unit Kerja di lingkungan Pemerintahan Propinsi).

Mengenai pelaksanaan audit kinerja, sampai sejauh ini memang telah ada daerah yang melakukannya, misalnya Bawasko Surabaya, meskipun menggunakan nama/istilah lain yaitu audit operasional. Namun demikian, pelaksanaan audit kinerja ini belum maksimal. Didasarkan atas beberapa observasi di lapangan berupa *croscheck* kepada beberapa SKPD yang menjadi objek pemeriksaan, diketahui bahwa audit kinerja yang dilaksanakan oleh Bawasko masih sebatas melakukan analisis terhadap LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) dan dalam bentuk pelaporan monitoring dan evaluasi SKPD setiap triwulan.

Menurut persepsi SKPD, pengawasan yang dilakukan oleh Bawasko tersebut belum optimal, hal ini karena *feed back* hasil evaluasi/audit tidak diberikan kepada SKPD (obrik) yang dievaluasi. Padahal hasil audit tersebut sangat penting guna pencapaian target kegiatan supaya lebih efektif, efisien dan tepat waktu. Selain itu, menurut narasumber, salah satu SKPD justru tidak merasa diaudit oleh Bawasko. Sementara itu, dari persepsi Bawasko, pelaksanaan audit kinerja telah dilakukan dengan cukup baik. Hal ini tentu kontras dengan persepsi SKPD sebagai objek yang diperiksa. Ini menunjukkan bahwa koordinasi dan komunikasi antara Bawasko sebagai pihak yang mengaudit dan SKPD sebagai pihak yang diaudit masih kurang. Selain itu, indikator audit kinerja yang digunakan sebaiknya juga tidak disosialisasikan, sementara penggunaan LAKIP sebagai *tools* untuk melakukan audit tidak selalu dilengkapi dengan peninjauan ke lapangan secara langsung.

Gambaran di atas, merupakan suatu kondisi yang terjadi dalam pelaksanaan audit yang dipersepsikan sebagai audit kinerja. Keadaan yang hampir serupa, sebenarnya juga terjadi di beberapa Daerah. Oleh karena itu, dirasakan perlu untuk melakukan upaya-upaya untuk mencari alternatif solusi agar dapat meningkatkan kapasitas kelembagaan dan mekanisme untuk mengoptimalkan pelaksanaan audit kinerja di Daerah. Untuk lebih jelasnya, persepsi mengenai pelaksanaan audit kinerja akan dijelaskan pada BAB berikutnya.

## BAB 4

## PERSEPSI DAN FAKTOR BERPENGARUH DALAM AUDIT KINERJA

Bagian ini akan memaparkan hasil analisis data lapangan berkenaan dengan persepsi internal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tentang kesiapan pelaksanaan Audit Kinerja. Kemudian pada sub bab kedua, dipaparkan juga hasil analisis berbagai faktor pendukung dan penghambat yang berpengaruh besar dalam kesiapan pelaksanaan audit kinerja. Faktor yang berpengaruh itu dipandang dalam dua sisi, yakni internal Pemerintah Daerah maupun eksternal Pemerintah daerah. Pembahasan ini akan dijadikan sebagai pijakan dalam merancang alternatif model pelaksanaan audit kinerja berdasarkan tingkat dan kategori kondisi Bawasda Daerah lokus penelitian.

### 4.1. Pelaksanaan Audit Kinerja

Untuk mendukung dan membumikan paradigma pengawasan yang baru memerlukan berbagai penggalian data secara mendalam berkenaan dengan persepsi internal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengenai aspek-aspek utama audit kinerja (*Performance Audit*). Asep-aspek persepsi internal yang utama itu akan dapat membantu sejauhmana kemungkinan pengawasan audit kinerja dapat dilaksanakan. Analisis data mengenai hal itu digali pada pihak: (1) Bawasda sebagai pihak pemeriksa; (2) Sekda sebagai pihak yang memerlukan pertanggungjawaban; dan (3) Satuan Kerja atau SKPD sebagai pihak obyek yang diperiksa.

Analisis data persepsi pihak Bawasda dan SKPD dipandang penting karena memiliki hubungan fungsional dalam pelaksanaan pemeriksaan. Sementara analisis data persepsi pihak pertama (auditor) dengan pihak Sekda adalah perwujudan dari hubungan pertanggungjawaban (*accountability*) dalam pemeriksaan.

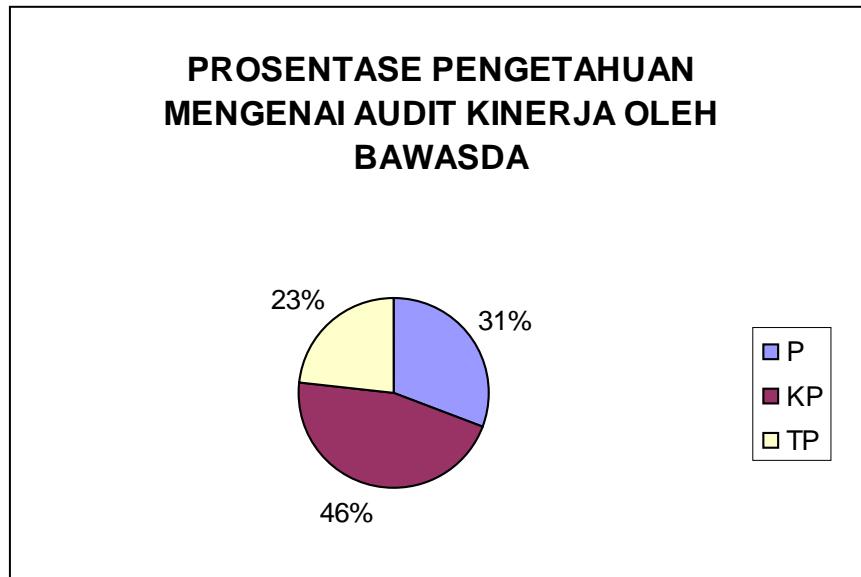
Persepsi aspek-aspek yang diperhitungkan dan dipandang kuat akan mempengaruhi ketercapaian audit kinerja itu, yakni: (1) persepsi aspek pengetahuan mengenai audit kinerja; (2) persepsi aspek motivasi untuk merealisasikan Audit Kinerja; (3) persepsi aspek ketersediaan dan kemampuan SDM Auditor Kinerja; (4) persepsi aspek sarana dan prasarana dalam pelaksanaan Audit Kinerja; (5) persepsi aspek mekanisme atau proses kerja Audit Kinerja; dan (6) persepsi aspek dukungan pembiayaan dalam pelaksanaan Audit Kinerja.

#### **4.1.1. Pengetahuan tentang Audit Kinerja**

Yang dimaksud dengan pengetahuan audit kinerja di sini adalah seperangkat informasi atau informasi yang akan memahami berkenaan dengan materi dan prosedur audit kinerja bagi pihak internal Pemerintah Daerah. persepsi aspek pengetahuan dipandang *crucial*, karena akan menjadi landasan motivasi atau dorongan bagi individu maupun kelompok internal pegawai pemerintah untuk menafsirkan kepentingan adanya Audit Kinerja dalam peningkatan kinerja di lingkungan organisasinya. Sejumlah pengetahuan Audit Kinerja tersebut juga akan mendorong terinternalisasikannya semacam pemahaman yang menyeluruh, sehingga dalam batas-batas tertentu akan mendorong individu atau kelompok pegawai Pemerintah daerah untuk merealisasikan perencanaan Audit Kinerja di lingkungan organisasinya di masa mendatang.

Berdasarkan analisis data yang dieksplorasi dengan berbagai teknik pengumpulan data diperoleh kecenderungan adanya variasi persepsi pengetahuan yang mengarah pada kemungkinan Audit Kinerja dapat dipahami, baik dari pihak Bawasda, Setda maupun SKPD. Dari 13 lokus Bawasda yang dianalisis, kecenderungan aspek pengetahuan mengenai Audit Kinerja dapat ditemukan, dimana paham sebanyak 31% dan kecenderungan mayoritas adalah termasuk pada kategori kurang paham yaitu sekitar 46%. Selebihnya sekitar 23% termasuk yang tidak paham secara benar. Kecenderungan ini dapat digambarkan menjadi, sebagai berikut:

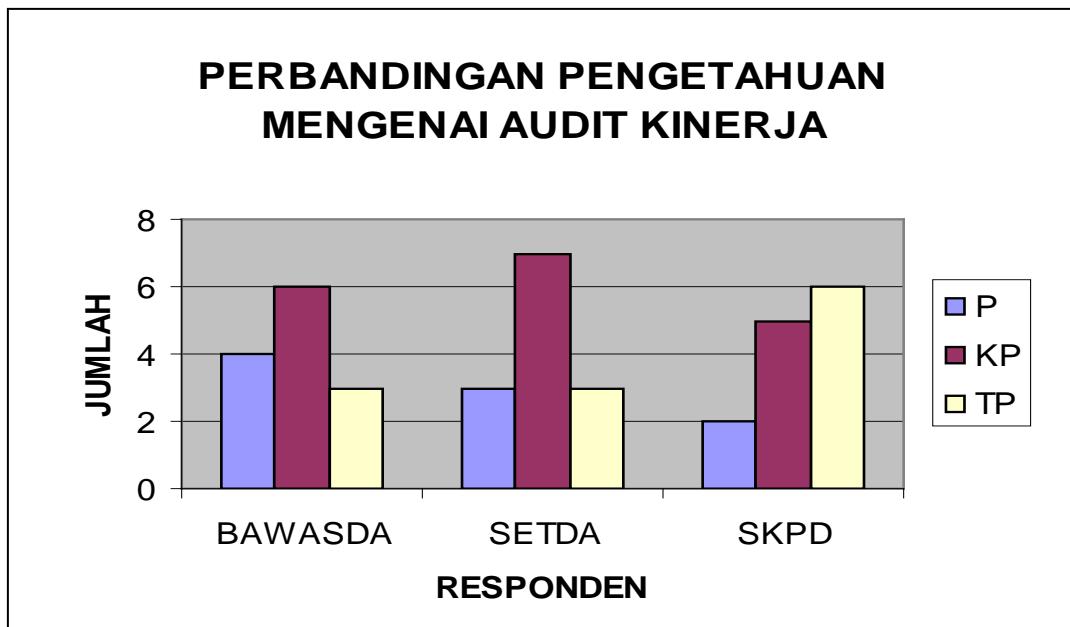
**Gambar 4.1.**  
**Persepsi Pengetahuan Substansial Audit Kinerja**



Perbedaan persepsi aspek pengetahuan dan pemahaman pada pihak Bawasda yang kurang paham dan tidak paham secara utuh dan menyeluruh mengenai Audit Kinerja merupakan persoalan yang harus segera diatasi, mengingat kondisi persepsi pemahaman merupakan *starting point* untuk masuk ke wilayah yang lebih jauh dalam kemungkinan pelaksanaan audit kinerja tidak dapat dilakukan. Persepsi pengetahuan Audit Kinerja yang demikian diduga karena kapasitas dan kompetensi auditor mengenai pengetahuan/keterampilan pada substansi kepentingan Audit Kinerja. Para auditor yang ada di Bawasda di lapangan ditemukan kebanyakan memang bukan pejabat fungsional auditor atau pejabat struktural/pelaksana yang sudah teruji, melainkan calon auditor dan kebanyakan belum pernah mengikuti diklat teknis mengenai hal itu.

Adapun gambaran pengetahuan Setda dan SKPD terhadap pemahaman mengenai audit kinerja tidak berbeda dengan kondisi yang terjadi di Bawasda. Gambaran mengenai hal tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:

**Gambar 4.2.**  
**Perbandingan Pengetahuan Substansial Audit Kinerja**



Berdasarkan visualisasi atau gambar tersebut dapat ditafsirkan, bahwa kecenderungan persepsi pengetahuan Audit Kinerja mayoritas para pegawai di lingkungan Setda dapat dikategorikan dengan kurang paham, sedangkan para pegawai yang ada di SKPD cenderung masuk dalam kategori tidak paham.

Kurangnya pemahaman pada kedua organisasi Pemerintah Daerah ini pada substansi audit kinerja lebih banyak disebabkan oleh posisi dirinya sebagai objek yang diperiksa. Kebanyakan diantara mereka tidak memberikan perhatian pada pemahaman esensial mengenai audit kinerja yang pada masa mendatang merupakan sesuatu yang penting dan menentukan peningkatan kinerja pemerintahan. Selama ini pengetahuan mereka lebih terfokus pada pengetahuan mengenai penyusunan rencana dan pelaksanaan kegiatan yang ada pada masing-masing organisasinya.

#### **4.1.2. Persepsi Motivasi Pelaksanaan Audit Kinerja**

Motivasi dipandang sebagai energi yang mendorong secara kuat bagi individu atau kelompok untuk bergerak secara aktif mewujudkan perilaku dan tindakannya untuk sejalan dengan tujuan yang diharapkan. Demikian halnya dengan persepsi motivasi mengenai rencana pelaksanaan Audit Kinerja, yang

dipandang akan mendorong diwujudkannya perilaku dan tindakan yang menggerakan untuk terselenggaranya audit kinerja.

Persepsi motivasi tersebut muncul dalam dua arah, yakni energi motivasi yang bergerak oleh dorongan materil (*instrinsik*) dan motivasi yang digerakkan oleh non-materil (*ekstrinsik*). Persepsi motivasi yang intrinsik berkenaan dengan dorongan yang berhubungan dengan kebutuhan pegawai untuk berpenghasilan layak, perasaan dirinya untuk dihargai oleh sesamanya, kebutuhan untuk mencapai prestasi tertinggi, dan dorongan perasaan yang akan lebih save atau merasa aman dalam bekerja merupakan dorongan yang bersifat material. Sedangkan stimulus/dorongan yang ekstrinsik adalah yang dorongan diciptakan oleh lingkungan kerja seperti pemberian insentif, pemberian kesempatan untuk maju (promosi jabatan, keikutsertaan dalam diklat, pemberian beasiswa tugas belajar atau ijin belajar) dan menciptakan persaingan yang sehat adalah dorongan non-material dari persepsi audit kinerja.

Analisis data persepsi mengenai aspek motivasi berkenaan dengan persiapan audit kinerja di Pemerintahan Daerah diwujudkan dalam bentuk perilaku dan tindakan kepengawasan Audit Kinerja pada pelaksanaan program dan kegiatan yang sudah ditetapkan semula. Tegasnya, persepsi mengenai aspek motivasi adalah dorongan dan keinginan perilaku dalam bidang kepengawasan kinerja untuk melaksanakan pengecekan dan pengujian atas perilaku dan tindakan yang bertujuan mengarah pada peningkatan kinerja. Berdasarkan analisis data berkenaan dengan hal itu dapat ditampilkan dalam bagan berikut:

**Tabel 4.1.**  
Kecenderungan Besaran Persepsi Pengetahuan Substansial dalam Audit Kinerja

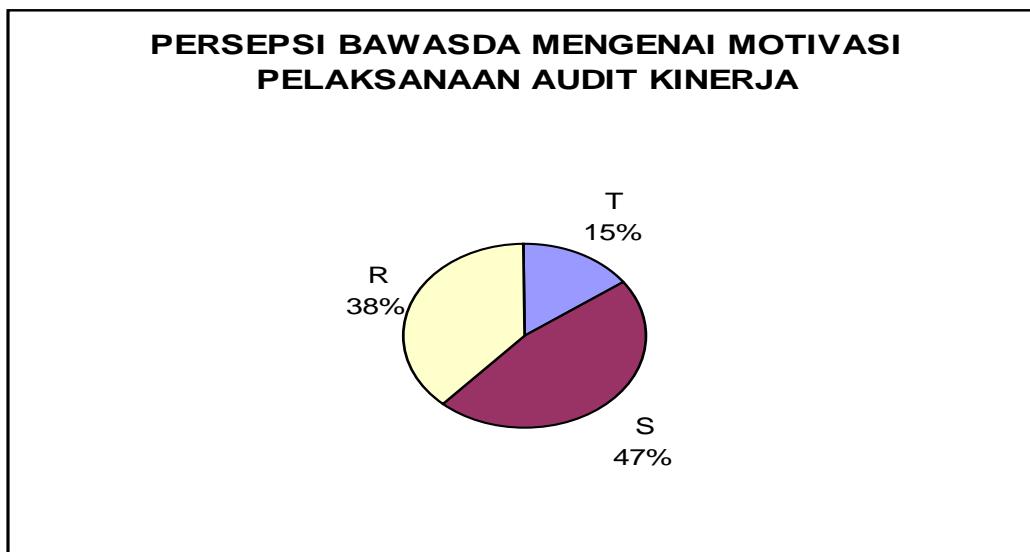
RESPONDEN	PERSEPSI (%)			JUMLAH (%)
	TINGGI (T)	SEDANG (S)	RENDAH (R)	
BAWASDA	15.38	46.15	38.46	100
SETDA	23.08	46.15	30.77	100
SKPD	15.38	30.77	53.85	100

Sumber: Data diolah, 2007

Tabel di atas meperlihatkan, bahwa motivasi yang diekspresikan oleh Bawasda dalam pelaksanaan audit kinerja cenderung mengarah pada kategori sedang dan rendah. Kecenderungan rendah dan kurangnya energi motivasi disebabkan dorongan intrinsik maupun ekstrinsik yang hubungan dengan kebutuhan pegawai pada kenaikan penghasilan layak, perasaan dirinya lebih dihargai, kebutuhan untuk mencapai prestasi tertinggi, dan dorongan perasaan yang akan lebih save atau merasa aman dalam bekerja ternyata dipandang rendah. Demikian halnya dengan dorongan ekstrinik yang berupa prediksi kenaikan insentif, pemberian kesempatan untuk promosi jabatan juga dipandang kurang.

. Visualisasi atau gambar di bawah menunjukkan kecenderungan umum yang ditunjukkan dengan prosentase secara berurutan dari tinggi ke rendah sekitar 15,38%; 46,15% dan 38,46% pada pegawai Bawasda, sebagai berikut:

**Gambar 4.3.**  
**Persepsi Motivasi Pelaksanaan Audit Kinerja**

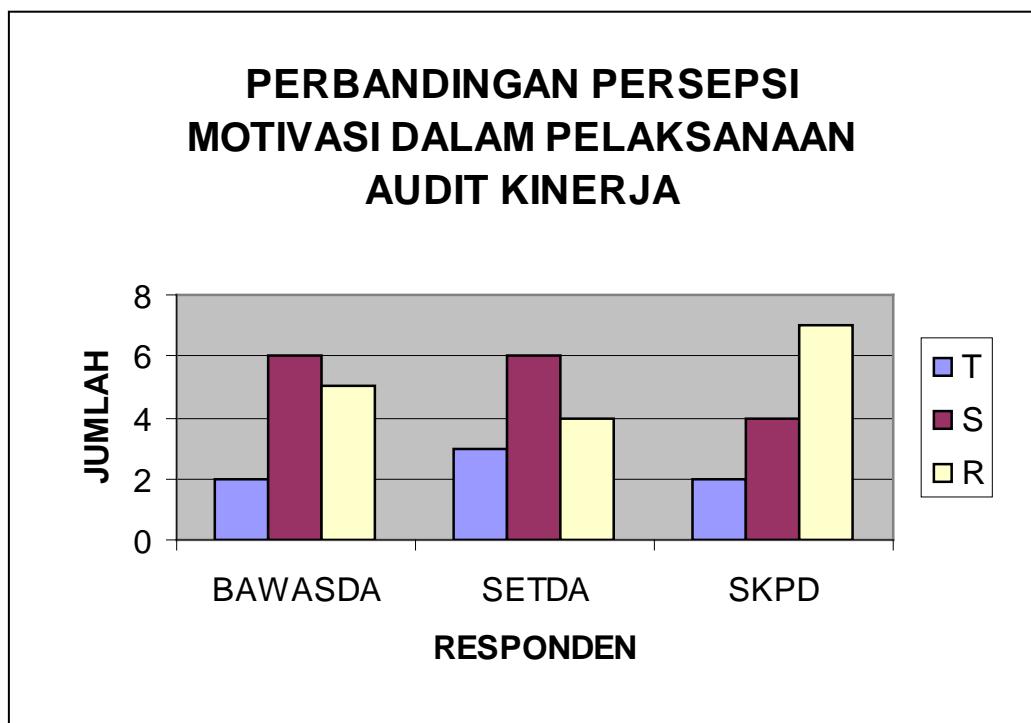


Persepsi motivasi audit Kinerja yang demikian dipicu oleh kurangnya stimulus ekstrinsik, sehingga berdampak pada rendahnya dorongan instrinsik. Dengan kata lain, kondisi lingkungan kerja atau stimulus yang diciptakan oleh Bawasda dipandang belum memotivasi para pegawainya untuk merealisasikan serangkaian aktivitas kinerja secara optimal. Kecenderungan para pegawai

justru mempersepsikan Audit Kinerja akan menjadi tambahan tuntutan dan beban tugas yang harus dipikul, sehingga dipandang berat.

Persepsi yang hampir seragam juga ditemukan dari hasil analisis pada pihak Setda dan SKPD yang rata-rata mempersepsikan belum dan kurang termotivasi. Sebagai bagian dari objek yang diperiksa, individu dan kelompok pegawainya memandang Bawasda akan kurang termotivasi dalam melaksanakan tugas sebagai Audit Kinerja. Persepsi tersebut dapat dicermati dalam visualisasi, sebagai berikut:

**Gambar 4.4.**  
**Perbandingan Motivasi dalam Pelaksanaan Audit Kinerja**



Persepsi yang diekspresikan oleh responden Setda yang menunjukkan kecenderungan dominan pada kategori sedang lebih disebabkan karena keragu-raguan dalam memberikan pendapat/penilaian dan lebih memilih sikap netral. Namun demikian, mereka juga mengakui bahwa Bawasda dapat

meningkatkan perannya untuk melakukan aktivitas/kegiatan audit kinerja lebih optimal.

Adapun persepsi yang dikemukakan oleh sebagian SKPD cenderung lebih gamblang yang menyatakan bahwa Bawasda sepertinya kurang termotivasi. Kecenderungan yang mendasari pendapat tersebut adalah mereka merasa tidak pernah diaudit tetapi memang pernah dimintai untuk mengirimkan berkas laporan-laporan tertentu dan terkadang berkas tersebut dimintai berulang-ulang. Disamping itu, kurangnya daya dukung organisasi dalam mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Bawasda juga dapat menyebabkan kurang termotivasi dalam pelaksanaan audit.

Berdasarkan gambaran persepsi dari ketiga responden tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa kurangnya motivasi cenderung disebabkan karena kurangnya stimulus yang diberikan, baik oleh organisasi maupun oleh Daerah. Kecenderungan ini sekaligus dapat menjadi gambaran umum sebagian Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia yang memang masih tengah banyak berbenah dan belum sepenuhnya mengarah pada pembangunan berbasis kinerja.

Mengingat tuntutan kebutuhan dan kebijakan peraturan perundangan yang harus dilaksanakan setiap Daerah, maka perlunya dilakukan upaya perubahan. Upaya tersebut harus dilakukan secara bertahap yang dimulai dengan menciptakan lingkungan kerja yang dapat meningkatkan motivasi kerja. Upaya dimaksud, tidak hanya dibebankan kepada pimpinan organisasi tetapi juga komitmen dari pimpinan puncak. Sinergi dari upaya-upaya berbagai unsur tersebut akan menjadi stimulus/dorongan positif sehingga Bawasda dalam melaksanakan tuntutan tugas dan beban kerja yang berat tersebut mampu berperan secara optimal.

#### **4.1.3. Persepsi Kesiapan Tenaga Auditor**

Tenaga auditor kinerja adalah individu atau kelompok individu yang profesional dalam melaksanakan audit kinerja. Profesi auditor kinerja mampu

menerapkan enam prinsip utama kepengawasan, yakni (1) memiliki *tanggung jawab*; (2) bersikap *objektivitas dan independen*; (3) memiliki *pengamanan dan kepastian hukum*; (4) Dapat bekerja secara *efisien dan efektif*, (5) Memiliki sikap *Keseksamaan*; dan (6) mampu menyimpan *kerahasiaan*.

Kriteria profesi audit kinerja tidak hanya tersedianya kualifikasi atau profesionalisme auditor, melainkan juga menyangkut jumlah tenaga auditor pada masing-masing Pemerintah Daerah dalam bidang audit kinerja. Setiap SKPD idealnya memiliki minimal satu orang yang memiliki kompetensi *auditee* dan berperan sebagai auditor kinerja. Hal ini disebabkan masing-masing obrik memiliki karakteristik yang berbeda, karena itu persepsi kesiapan tenaga auditor diarahkan pada dua aspek, aspek ketersediaan dari jumlah dan ketersediaan dalam kualifikasi bidang audit kinerja.

Eksplorasi data digali melalui tiga pihak, yakni Bawasda sebagai pengaudit; Sekda sebagai yang berkepentingan dalam pelaporan dan SKPD sebagai obriknya. Kecenderungan umum persepsi ketersediaan tenaga auditor pada ketiga pihak internal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang menjadi lokus dapat dicermati pada tabel berikut ini:

**Tabel 4.2.**  
**Kecenderungan Besaran Persepsi Tenaga Auditor**  
**dalam Audit Kinerja**

RESPONDEN	PERSEPSI (%)			JUMLAH (%)
	SANGAT SIAP (SS)	SIAP (S)	KURANG SIAP (KS)	
BAWASDA	30.77	46.15	23.08	100
SETDA	23.08	46.15	30.77	100
SKPD	15.38	46.15	38.46	100

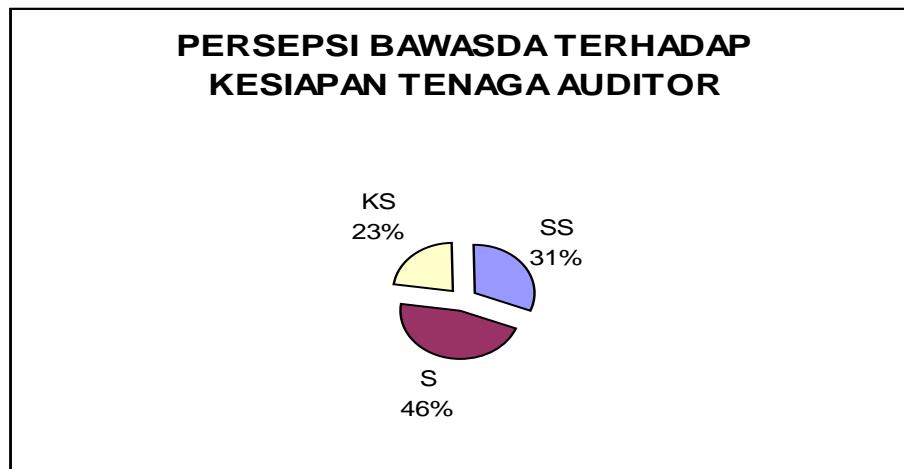
Sumber: *Data olahan, 2007*

Dari tabel di atas dapat dideskripsikan berkenaan dengan persepsi pihak Bawasda mengenai kesiapan tenaga auditor dalam pelaksanaan fungsi audit kinerja pada 13 lokus penelitian. Kecenderungan mayoritas Bawasda

Pemerintah Kabupaten/Kota, yaitu sekitar 46,15% memandang memiliki *kesiapan* tenaga auditor yang dapat bertugas dalam audit kinerja. Sementara itu, 23,08% kecenderungan merasa kurang siap dan 30,77% menyatakan tenaga auditor mereka sangat siap dalam melaksanakan audit kinerja.

Walaupun mayoritas responden Bawasda merasa sudah siap, namun dalam sejumlah wawancara mendalam secara implisit menunjukkan adanya keraguan bagi Bawasda yang menyatakan *kesiapan* atas tenaga auditor di lingkungannya. Keraguan tersebut disebabkan bahwa ketersediaan jumlah saja tidak cukup, mereka memahami untuk menjadi auditor kinerja diperlukan peningkatan dalam kompetensinya. Bagi Bawasda yang menyatakan ketidaksiapan karena atas dasar hitungan mereka yang saat ini tidak/belum memiliki sejumlah tenaga fungsional yang kompeten sebagai auditor, sedangkan yang selama ini melaksanakan tugas audit adalah para pejabat struktural atau staf yang diberdayakan untuk melaksanakan tugas audit. terlebih lagi dengan kualifikasi tenaga auditor kinerja. Kecenderungan persepsi dari responden Bawasda tersebut dapat divisualisasikan dalam gambar berikut:

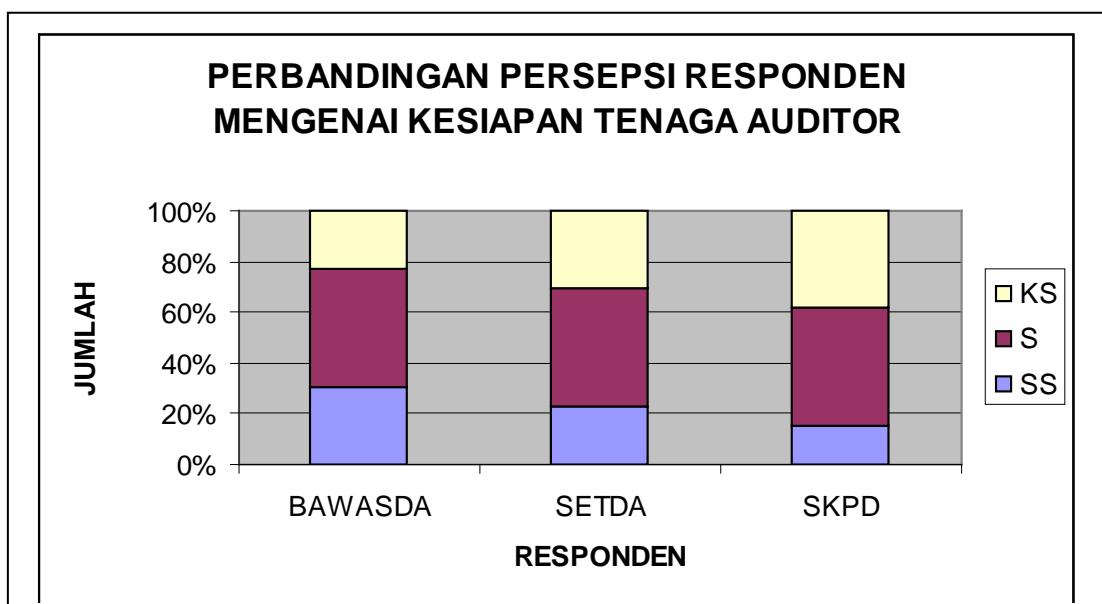
**Gambar 4.5.**  
**Persepsi dalam Kesiapan Audit Kinerja**



Sebagaimana dari tabel sebelumnya, terdapat kecenderungan persepsi sama yang ditunjukkan oleh pihak Setda dan SKPD dalam melihat *kesiapan* tenaga auditor, baik yang ada pada Bawasda maupun dari internal organisasi mereka yang dipandang kompeten dalam melaksanakan tugas audit kinerja. Kesamaan dimaksud adalah persepsinya mengenai tenaga auditor dapat

dimasukkan dalam kategori siap dalam pelaksanaan tugas audit kinerja. Alasan dan pertimbangan penilaian yang disampaikan pun cenderung senada dengan yang diutarakan oleh pihak Bawasda. Perbandingan persepsi antara Bawasda, Setda dan SKPD dapat digambarkan dalam *chart* berikut

**Gambar 4.6.**  
**Perbandingan Persepsi dalam Kesiapan Audit Kinerja**



Diperoleh keterangan, bahwa upaya penyiapan tenaga auditor sebenarnya telah dilakukan oleh pihak Bawasda, yaitu dengan cara mengikutsertakan sebagian para pegawai untuk mengikuti berbagai diklat-diklat teknis substansi audit. Upaya ini sebagai bagian dari perencanaan organisasinya mempromosikan para pegawainya untuk disyahkan menjadi tenaga fungsional sebagai auditor. Akan tetapi, dengan berbagai keterbatasan yang ada, baik yang menyangkut kualifikasi SDM (yang dipersyaratkan penyelenggara diklat), rasio antara beban tugas dengan kuantitas pegawai yang tidak memadai, pertimbangan prioritas program kegiatan serta aspek pembiayaan telah menjadi kendala besar dalam promosi menjadi tenaga auditor.

Terdapat juga sejumlah pelacakan data yang menunjukkan kecenderungan pada kemungkinan Pemerintah Kabupaten/Kota masih

"setengah hati" untuk memaksimalkan ketersediaan dan kualifikasi para pegawainya menjadi tenaga auditor proporsional. Kecenderungan ini bersumber dari kemauan politik dari pimpinan yang lebih berorientasi pada bidang lain, dibanding dengan bidang kepengawasan.

#### 4.1.3. Persepsi Kesiapan Sarana dan Prasarana

Persepsi kesiapan sarana dan prasarana menjadi unsur penunjang keberhasilan suatu lembaga. Demikian juga dengan lembaga pengawasan daerah dalam menjalankan tugas barunya dalam bidang audit kinerja memerlukan sarana yang mencukupi. Sarana tersebut menyangkut peralatan dan perlengkapan kerja seperti alat ukur, alat hitung, alat pengolah data, karsipan, sistem teknologi informasi (Personal Computer dan jaringan: Local Area Network dan Internet). Kriteria prasarana di dalamnya mensyaratkan adanya gedung, ruangan, kendaraan dinas yang mendukung operasional kinerja audit. Berdasarkan hasil pengumpulan data di 13 Daerah lokus, kondisi sarana prasarana menurut responden dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4.4.**  
**Kecenderungan Besaran Persepsi Sarana dan Prasarana**  
**dalam Audit Kinerja**

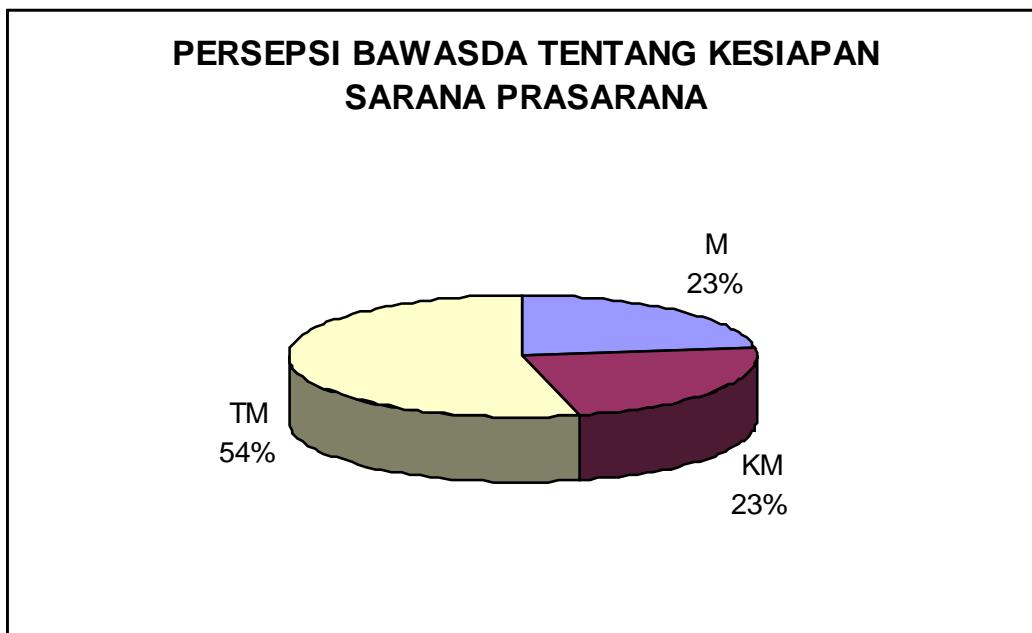
RESPONDEN	PERSEPSI (%)			JUMLAH (%)
	MEMADAI (M)	KURANG MEMADAI (KM)	TIDAK MEMADAI (TM)	
BAWASDA	23.08	23.08	53.85	100
SETDA	23.08	38.46	38.46	100
SKPD	23.08	30.77	46.15	100

Sumber: *Data diolah, 2007*

Tabel di atas memiliki makna, bahwa persepsi Bawasda tentang kesiapan sarana dan prasarananya menunjukkan kecenderungan tidak memadai dengan penilaian sekitar 53,85%. Sebagaimana dinyatakan contoh responden Bawasda Kabupaten Gianyar, mereka membutuhkan sarana

transportasi untuk menjangkau obrik yang dituju mengingat letak lokasinya yang berjauhan dan ada di luar kota, selain membutuhkan teknologi informasi seperti komputer yang berkualitas dan dapat mengakses internet. Sebagian responden menyoroti persoalan sarana karsipan yang dipandangnya masih kurang baik, namun ada juga responden yang merasa sarana prasarana yang dimiliki cenderung memadai yang dinyatakan oleh sekitar 23.08%. Gambaran persepsi dari Bawasda dapat divisualisasikan dalam *chart* berikut:

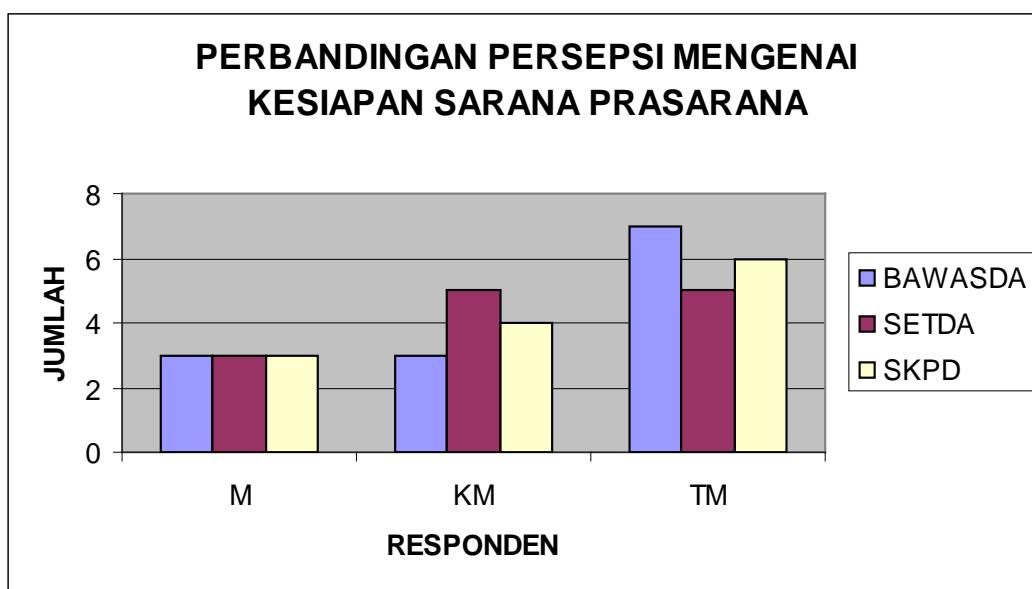
**Gambar 4.7.**  
**Persepsi dalam Kesiapan Sarana dan Prasarana Audit Kinerja**



Persepsi yang hampir sama juga dinyatakan, baik oleh Setda maupun SKPD. Mereka berpendapat sama tentang kondisi sarana prasarana yang kurang memadai yang secara kumulatif menunjukkan lebih dari 60%. Menurut mereka, kondisi demikian disebabkan keterbatasan pendanaan yang selama ini dialokasikan dalam meningkatkan sarana dan prasarana sistem kelembagaan masih kurang. Selain itu, terdapat keterangan mengenai persepsi yang menyiratkan bahwa sekalipun tersedia peralatan dan perlengkapan kerja yang memadai, namun bukanlah menjadi jaminan kualitas pekerjaan akan lebih baik.

Adapun persepsi dari masing-masing responden dalam menilai kondisi sarana dan prasarana dapat dicermati pada gambar di bawah ini:

**Gambar 4.7.**  
**Perbandingan Persepsi Kesiapan**  
**Sarana dan Prasarana Audit Kinerja**



Berdasarkan persepsi ketiga pihak internal Pemerintah Daerah berkenaan dengan kesiapan sarana dan prasarana dapatlah ditafsirkan adanya kecenderungan mengenai kesiapan sarana prasarana yang menunjukkan kurang memadai dan karenanya membutuhkan peningkatan dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di masa datang. Peningkatan pada aspek ini, harus dilihat dalam ukuran kebutuhan jangka panjang, selain akan menjadikan efektif dan efisiennya rencana pelaksanaan audit.

Diperoleh sejumlah keterangan melalui wawancara, bahwa persepsi peningkatan sarana prasarana harus diharapkan menjadi padat modal (*capital intensive*) dan mesti diorientasikan ke masa depan. Bila dilihat dari perspektif tersebut, keharusan peningkatan sarana dan prasarana memang tersebut memakan waktu lama. Oleh karena itu, dibutuhkan komitmen dari perumus dan pengambil kebijakan di Daerah untuk mengalokasikan dana secara proporsional dan berkesinambungan dalam kaitan dengan peningkatan kemampuan sarana dan prasarana kelembagaan.

#### 4.1.4. Persepsi Kesiapan Proses Kerja Audit Kinerja

Persepsi berkenaan dengan proses kerja pengawasan audit kinerja berkaitan dengan ketersediaan Norma, Manual dan Pedoman, yang dapat dilihat dari indikator (1) *menentukan standar* sebagai acuan baik berupa pengaturan-pengaturan, ketentuan-ketentuan atau target-target yang ditentukan. Standar tersebut harus jelas dan disepakati untuk menghindari interpretasi yang beragam; (2) *teknik pengumpulan data empiris*, apakah dilakukan dengan cara wawancara, hanya menerima laporan atau dengan melakukan pengumpulan data secara langsung (uji petik); (3) *membandingkan atau mengukur* antara standar yang telah ditentukan dengan kondisi yang terjadi di lapangan, sehingga akan terlihat atau diketahui apabila terjadi deviasi atau penyimpangan; dan (4) *melakukan tindakan koreksi* terhadap penyimpangan apakah dalam bentuk, pembetulan atau pelurusan kembali agar kondisi lapangan menyesuaikan dengan standar yang telah ditentukan.

Persepsi mengenai proses kerja diimplementasikan dalam bentuk *Standar Operasional Prosedur* (SOP), selain berbentuk penetapan mengenai pendekatan dan metodenya yang relevan dalam rencana pelaksanaan audit kinerja. Persepsi prosedur kerja pengawasan ini juga dieksplorasi pada tiga pihak, yakni: (1) pihak Bawasda; (2) pihak Sekda dan (3) pihak SKPD. Data mengenai kecenderungan persepsi proses kerja kepengawasan ditampilkan pada tabel berikut ini:

**Tabel 4.5.**  
**Kecenderungan Besaran Persepsi Pedoman Kerja dalam Audit Kinerja**

RESPONDEN	PERSEPSI (%)			JUMLAH (%)
	MEMADAI (M)	KURANG MEMADAI (KM)	TIDAK MEMADAI (TM)	
BAWASDA	30.77	46.15	23.08	100
SETDA	23.08	46.15	30.77	100
SKPD	15.38	46.15	38.46	100

Sumber: *Data diolah, 2007*

Tabel di atas dapat memetakan kecenderungan persepsi Bawasda mengenai ketersediaan pedoman kerja dalam pelaksanaan audit kinerja. Menurut Bawasda dari 13 daerah lokus penelitian, kecenderungan menunjukkan kurang memadai untuk melaksanakan audit kinerja dengan persepsi sekitar 46,15%. Adapun persepsi yang mereka maksud dengan kategori memadai sekitar 30,77% berkaitan dengan financial audit yang selama ini mendominasi pekerjaan mereka dan ada/tersedianya Pedoman Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT).

Pemahaman mengenai audit kinerja pun terjadi multitafsir, karena audit kinerja tersebut diasumsikan sebagai audit operasional/komprehensif, sehingga berdampak pada pemberian pendapat mengenai proses kerja bidang audit kinerja cenderung mengarah pada proses kerja yang berkaitan dengan pelaksanaan audit keuangan (*financial audit*) ataupun audit operasional/komprehensif.

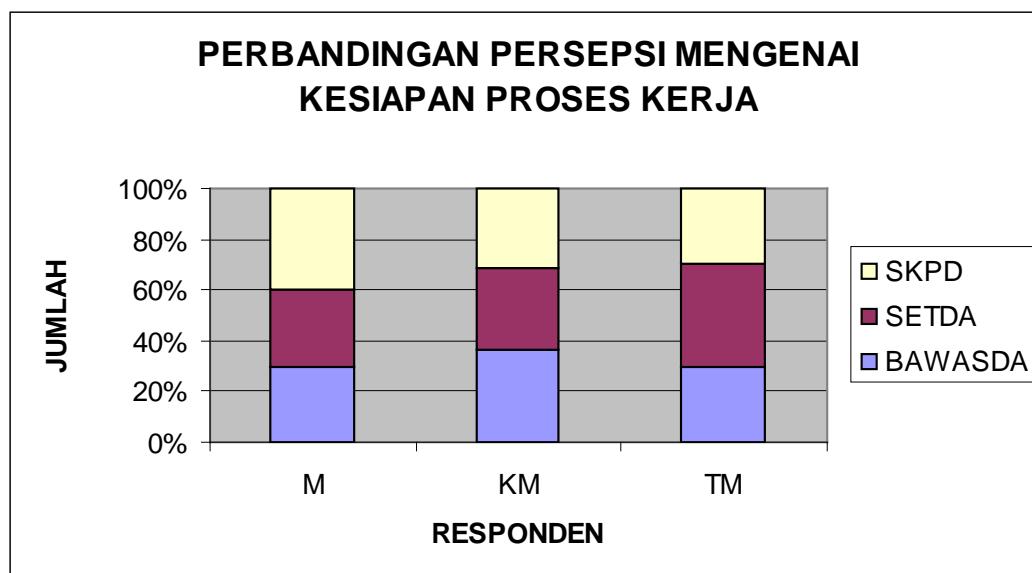
Persepsi yang menyatakan proses kerja yang kategori tidak memadai mencapai 23.08% adalah responden yang telah memahami substansi audit kinerja sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan perundangan. Persepsi Bawasda yang berkaitan dengan ketersediaan proses kerja dapat divisualisasikan dalam gambar berikut ini:

**Gambar 4.8.**  
**Persepsi Kesiapan Proses Kerja**



Persepsi yang hampir sama dinyatakan oleh responden Setda dan SKPD, yang menganggap proses kerja cenderung masuk dalam kategori kurang memadai mencapai sekitar 46,15% responden. Begitupun dengan persepsi yang menyatakan proses kerja yang menyatakan dengan kategori memadai (Setda: 23,08%; SKPD: 15,38%) yang memandang pelaksanaan audit itu sudah biasa atau rutin adanya sehingga dipandang tidak akan ada masalah. Karena itu asumsi mereka proses kerja dinilai sudah memadai. Akan tetapi, kebanyakan di antara responden tidak memberikan spesifikasi pernyataan jawaban yang secara implisit kepada audit kinerja sebagaimana fokus penelitian ini. Kemungkinan besar kecenderungan keterangan mereka pada standar atau prosedur dalam audit keuangan atau audit operasional. Persepsi dari ketiga kelompok responden tersebut digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 4.9.**  
**Perbandingan Persepsi Kesiapan Proses Kerja**



Berdasarkan keterangan di atas, baik yang tersurat maupun yang tersirat menunjukkan kecenderungan, bahwa proses kerja yang berkaitan dengan pelaksanaan audit kinerja kecenderungan kecil belum memadai. Kondisi ini tidak sepenuhnya dipandang sebagai "kealpaan" bagi pihak Pemerintah Daerah, mengingat kebijakan perundangan yang ada berkenaan dengan

penyaratan pelaksanaan audit kinerja sebagaimana diamanatkan memang masih baru.

Selama ini memang pelaksanaan evaluasi kinerja yang dilakukan oleh Daerah baru terpenuhi dengan cara penyusunan LAKIP, dan jalur inipun bagi beberapa Pemerintah Daerah masih mengalami kendala. Oleh karena itu, beberapa responden dari Pemerintah Daerah telah melakukan himbauan kepada Pemerintah Pusat, agar jangan terlalu terburu-buru mengeluarkan kebijakan-kebijakan, dan kalaupun memang dirasakan penting hendaknya kebijakan tersebut terlebih dahulu dilakukan sosialisasi yang intensif yang disertai dengan petunjuk teknis untuk mencegah kebingungan dan multitafsir di Daerah.

#### **4.1.5. Persepsi Kesiapan Pembiayaan**

Aspek pembiayaan tidak bisa dipandang sebelah mata dalam pelaksanaan suatu program. Sekalipun program tersebut sangat bagus bilamana tidak ditunjang dengan pembiayaan yang memadai, tidak akan mencapai sararan yang diharapkan. Demikian halnya dengan persepsi pembiayaan yang akan dilimpahkan kepada lembaga pengawas daerah berkenaan dengan audit kinerja, maka pembiayaan adalah aspek yang tidak bisa ditinggalkan.

Berkaitan dengan pembiayaan yang dimaksud, maka dapat digambarkan persepsi dari internal Pemerintah Daerah. Aspek pembiayaan tersebut berupa pembiayaan operasional dan pembiayaan program pengembangan yang diperuntukkan kepada pihak Bawasda sendiri, pihak Sekda dan pihak SKPD. Persepsi responden terhadap aspek pembiayaan dapat dicermati pada Tabel berikut ini:

**Tabel 4.5.**  
**Kecenderungan Besaran Persepsi pembiayaan**  
**dalam Audit Kinerja**

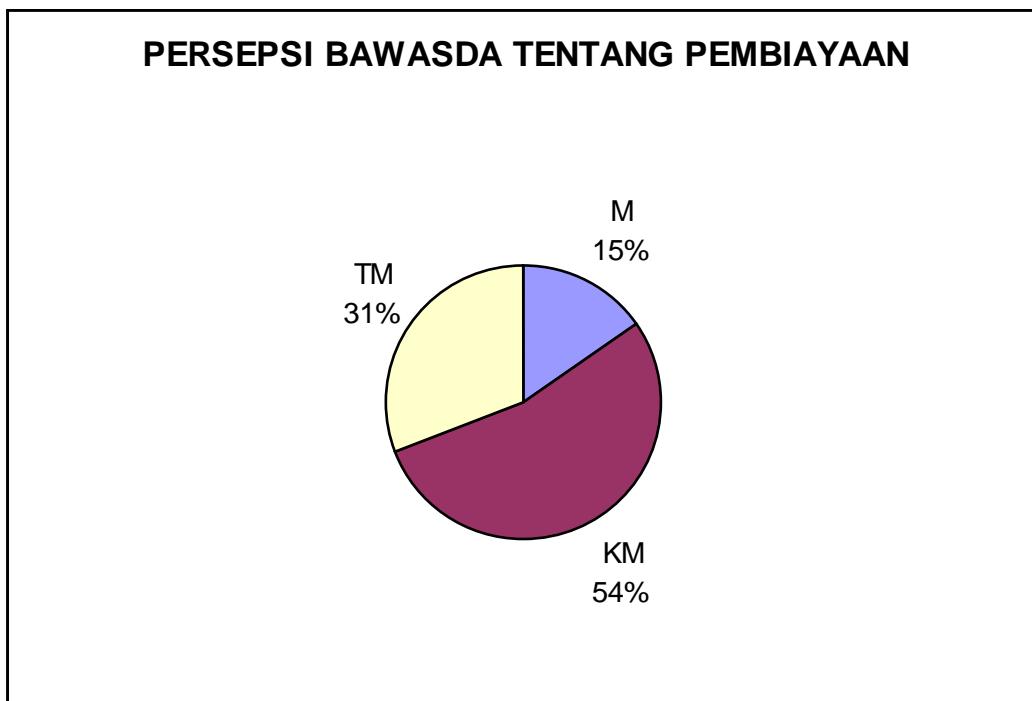
RESPONDEN	PERSEPSI (%)			JUMLAH (%)
	MEMADAI (M)	KURANG MEMADAI (KM)	TIDAK MEMADAI (TM)	
BAWASDA	15.38	53.85	30.77	100
SETDA	38.46	38.46	23.08	100
SKPD	46.15	38.46	15.38	100

Sumber: *Data diolah, 2007*

Tabel di atas menunjukkan, persepsi Bawasda cenderung menunjukkan kurang memadainya dukungan pembiayaan dengan memberikan persepsi sekitar 53,85% dan tidak memadai sekitar 30,77%. Hal yang mendasari persepsi ini adalah relatif sedikitnya dana yang dialokasikan untuk pengembangan pegawai melalui keikutsertaan pegawai Bawasda dalam diklat-diklat substansi/teknis, baik yang akan diorientasikan untuk menduduki jabatan fungsional auditor maupun para auditor yang ingin meningkatkan kompetensinya melalui seminar/workshop.

Pihak Bawasda menyoroti alokasi biaya untuk penyediaan dan peningkatan sarana prasarana kerja. Di samping itu, mereka juga merasa *effort* yang dilakukan kurang diapresiasi dengan pembiayaan saat ini, sedangkan tuntutan dan beban tugas yang berat harus dilaksanakan. Visualisasi dari persepsi Bawasda terhadap aspek pembiayaan dapat dilihat pada gambar berikut:

**Gambar 4.10.**  
**Persepsi Kesiapan Pembiayaan dalam Audit Kinerja**



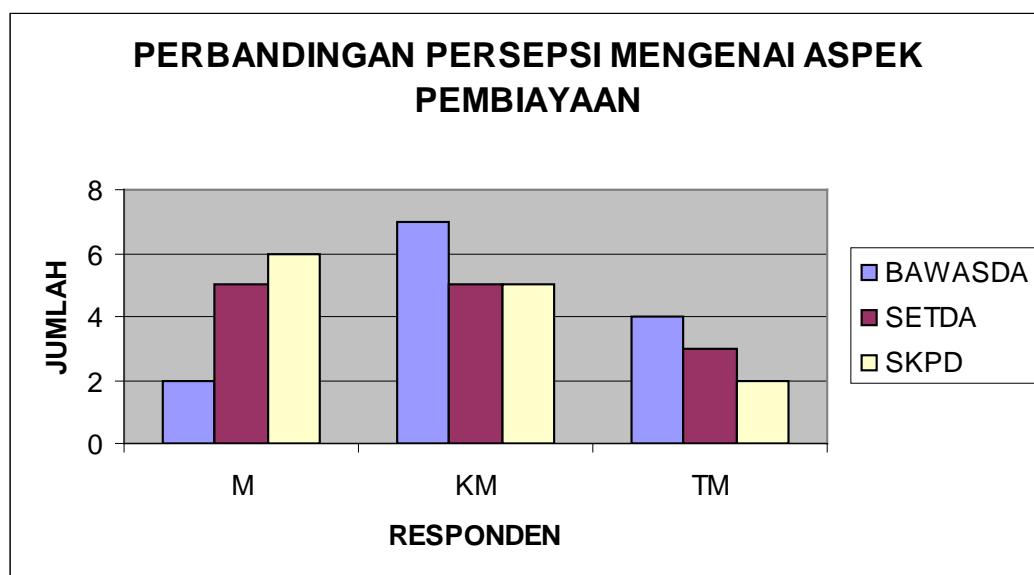
Dari tabel tersebut juga dapat dicermati, bahwa kecenderungan persepsi Setda menilai sama antara dukungan biaya yang memadai dan kurang memadai dengan nilai sekitar 38,46%. Hal yang tersirat yang dapat dijadikan *judgement*, bahwa sebenarnya ada keraguan pihak Setda dalam memberikan pendapat terkait pembiayaan untuk Bawasda. Ini mengingat, Setda mempunyai fungsi pengkoordinasian dan pengendalian program-program yang diusulkan oleh setiap SKPD, sehingga maksud tersirat yang ingin disampaikan bahwa pembiayaan tersebut relatif memadai untuk membiayai program-program kegiatan yang diusulkan Bawasda.

Walaupun demikian, sebenarnya pihak Setda pun menyadari, bahwa seharusnya pembiayaan untuk Bawasda dapat lebih ditingkatkan agar pelaksanaan tugas auditing umumnya dan audit kinerja khususnya dapat ditingkatkan pelaksanaannya. Dalam kaitan itu pihak Setda yang memberi persepsi tidak memadai adalah 23,08% dari yang menganggap peran Bawasda

sangat strategis dan amat penting, sehingga pembiayaannya dipandang penting.

Adapun persepsi SKPD terhadap aspek pembiayaan kecenderungan menyatakan sudah memadai. Persepsi ini berdasarkan atas perbandingan pembiayaan antar-SKPD dan pertimbangan metode audit (teknik pengumpulan data empiris) yang selama ini diterapkan. Menurut keterangan dari sebagian SKPD yang berpendapat demikian (memadai), alokasi pembiayaan saat ini sudah dapat mendukung pelaksanaan tugas-tugas audit yang dilakukan Bawasda, apalagi teknik pengumpulan datanya tidak semuanya dilakukan dengan cara uji petik dan cenderung bertindak pasif dengan cara mengumpulkan/menghimpun laporan pelaksanaan program kegiatan dari masing-masing SKPD. Sebagian lagi dari SKPD, berempati dengan menyatakan mungkin memang Bawasda masih kekurangan biaya dalam melaksanakan tugas-tugas auditnya, sehingga mereka memberikan apresiasi sekitar 44% untuk kategori kurang dan tidak memadai. Gambaran perbandingan persepsi dari ketiga responden , yaitu Bawasda, Setda dan SKPD terhadap aspek pembiayaan dapat dilihat pada *chart* berikut:

**Gambar 4.11.**  
**Perbandingan Persepsi Pembiayaan dalam Audit Kinerja**



Persepsi Bawasda, Setda dan SKPD berkenaan dengan aspek pembiayaan audit kinerja menunjukkan kecenderungan yang bervariasi. Perbedaan persepsi ini didasarkan dari orientasi pertimbangan yang berbeda-beda dalam memaknai kebutuhan lembaga berikut dengan alokasi anggaran tersebut.

Berdasarkan analisis data baik melalui angket ataupun wawancara mendalam pada keenam aspek yang dipersepsikan Bawasda, Setda dan SKPD dari 13 (tiga belas lokus) penelitian, yakni (1) aspek persepsi pengetahuan substansial audit kinerja; (2) aspek persepsi motivasi untuk merealisasikan Audit Kinerja; (3) aspek persepsi ketersediaan dan kemampuan SDM Auditor Kinerja; (4) aspek persepsi sarana dan prasarana dalam pelaksanaan Audit Kinerja; (5) aspek persepsi dalam mekanisme atau proses kerja Audit Kinerja; dan (6) aspek persepsi dukungan pembiayaan dalam pelaksanaan Audit Kinerja menunjukkan kecenderungan yang dapat disimpulkan, sebagai berikut:

- I. Baik pihak Bawasda, Setda ataupun SKPD belum memahami sepenuhnya berkenaan dengan substansi audit kinerja, termasuk kepentingannya bagi peningkatan kinerja Pemerintah Daerah.
2. Kurangnya persepsi aspek pengetahuan substansial berdampak pada aspek motivasi yang memicu dorongan individu maupun kelompok pegawai internal Pemerintah Daerah untuk mewujudkannya dalam organisasi masing-masing. Hal itu ditunjukkan dengan kurangnya daya dorong energi motivasi intrinsik maupun ekstrinsik yang hubungan dengan kebutuhan pegawai pada kenaikan penghasilan layak, perasaan dirinya lebih dihargai, kebutuhan untuk mencapai prestasi tertinggi, dan dorongan perasaan yang akan lebih save atau merasa aman dalam bekerja ternyata dipandang rendah. Demikian halnya dengan dorongan ekstrinik yang berupa prediksi kenaikan insentif, pemberian kesempatan untuk promosi jabatan juga dipandang kurang.
3. Kecenderungan adanya variasi dalam memandang kesiapan dalam penyediaan tenaga auditor di masing-masing daerah. Sekalipun terdapat

daerah yang merasa sudah siap, namun terdapat keraguan kompetensi sebagai auditor kinerja yang setidaknya memiliki enam persyaratan, yakni (1) memiliki *tanggung jawab*; (2) bersikap *objektif dan independen*; (3) memiliki *pengamanan dan kepastian hukum*; (4) Dapat bekerja secara *efisien dan efektif*; (5) Memiliki sikap *Keseksamaan*; dan (6) mampu menyimpan *kerahasiaan*.

4. Persepsi yang hampir sama dengan persepsi mengenai ketersediaan sarana dan sarana yang dipandangnya belum lengkap. Baik Bawasda, oleh Setda maupun SKPD meski bukan persyaratan utama sebagaimana yang dipersepsikan beberapa daerah bahwa sekalipun tersedia peralatan dan perlengkapan kerja yang memadai sebagai jaminan kualitas pekerjaan akan lebih baik, namun hampir sepakat bahwa persepsi kelengkapan sarana dan prasarana tidak bisa dihindari. Artinya, dari aspek sarana dan sarana dalam pelaksanaan Audit Kinerja masih harus ditingkatkan.
5. Persepsi mengenai proses kerja Audit Kinerja belum ada. proses kerja tersebut standar dan prosedur dalam proses kerja diimplementasikan dalam bentuk *Standar Operasional Prosedur* (SOP), yang di dalamnya terdapat indikator: (1) *menentukan standar* sebagai acuan baik berupa pengaturan-pengaturan, ketentuan-ketentuan atau target-target yang ditentukan; (2) *teknik pengumpulan data empiris*, apakah dilakukan dengan cara wawancara atau secara langsung dengan uji petik; (3) *membandingkan atau mengukur* antara standar yang telah ditentukan dengan kondisi yang terjadi di lapangan; dan (4) *melakukan tindakan koreksi* terhadap penyimpangan apakah dalam bentuk, pembetulan atau pelurusan.
6. Persepsi mengenai pembiayaan memang bervariasi. Hal itu disebabkan masing-masing daerah memiliki kekuatan pembiayaan yang berbeda, namun kecenderungan umum, yakni masih belum memadai. Kebanyakan mempersepsikan dukungan biaya yang kurang memadai. Hal ini secara tersirat menunjukkan keraguan, bahwa Bawasda sebagai yang menjalankan pengawasan dan pengendalian program-program masih dalam batas

minimal. Walaupun demikian, keseluruhan menyadari, bahwa seharusnya pembiayaan untuk Bawasda harus ditingkatkan bilamana rencana pelaksanaan tugas audit kinerja diluncurkan.

#### **4.2. Faktor-faktor Pengaruh Audit Kinerja**

Pada sub bagian ini akan dipaparkan hasil analisis mengenai faktor-faktor besar yang mempengaruhi pelaksanaan Audit Kinerja. Faktor-faktor tersebut dibagi dalam dua bagian, yakni faktor pendukung dan faktor penghambat. Adanya perbedaan persepsi atau pandangan dengan enam aspek tersebut akan menjadi landasan yang kuat dalam rencana pelaksanaan Audit Kinerja.

Berdasarkan input dan analisis data dari berbagai sumber dapat diinterpretasikan mengenai prospek Audit Kinerja sebagaimana yang dikemukakan Armstrong dan Baron, (1998), bahwa pelaksanaan audit kinerja akan berdampak pada pengembangan model kepengawasan. Lebih lanjut menyatakan pengembangan dan pilihan model Audit Kinerja harus mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi. Faktor-faktor tersebut menjadi pendukung dan sekaligus menjadi penghambat, yakni: (1) faktor-faktor pribadi-keahlian pribadi, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen; (2) faktor-faktor kepemimpinan-kualitas dorongan, arahan dan dukungan yang diberikan oleh manajer dan memimpin tim; (3) faktor-faktor tim-kualitas dukungan yang diberikan oleh kolega; (4) faktor sistem-sistem kerja dan fasilitas (instrument tenaga kerja) yang diberikan oleh organisasi; (5) faktor-faktor kontekstual (situasional)-tekanan dan perubahan lingkungan internal dan eksternal.

Kelima faktor tersebut dapat dipilah ke dalam tiga bagian yakni faktor keahlian pribadi; faktor kepemimpinan; dan dukungan tim dapat dikelompokkan sebagai *faktor internal*. Faktor internal tersebut dapat dilihat dari tiga kelompok, yakni kebutuhan peran lembaga Bawasda, Sekda dan kebutuhan SKPD. Faktor yang berkaitan dengan sistem kerja yang di dalamnya dukungan kewenangan dapat ditafsirkan sebagai *faktor peraturan dan kebijakan* yang di dalamnya terdapat kewenangan-kewenangan. Sedangkan faktor kontekstual yang di

dalamnya harapan dan kebutuhan lingkungan dan masyarakat dapat dikategorikan sebagai *faktor eksternal*.

#### **4.2.1 Faktor-Faktor Pendukung**

##### **4.2.1.1 Faktor Pendukung Internal**

Faktor pendukung yang bersumber dari internal Pemerintah Daerah adalah faktor potensi yang sudah ada dan dikembangkan sebelumnya. Faktor-faktor tersebut, yakni:

- a. Cenderung memiliki komitmen ke depan dalam memandang Audit Kinerja, baik bagi pihak Bawasda; Sekda maupun Satuan Kerja Pemerintahan Daerah berkenaan dengan kepentingan audit kinerja. Persepsi ini sebagai janin bagi pelahiran komitmen yang diikat secara kolektif dalam memandang agenda Audit Kinerja. Persepsi yang bernilai positif ini akan berdampak positif manakala ditindaklanjuti dengan rencana dan strategi pelaksanaan yang relevan dengan kepentingan bersama. Dengan kata lain persepsi dan komitmen yang awal menjadi *starting point* untuk menumbuhkembangkan bagi terwujudnya Audit Kinerja yang pada gilirannya akan mendorong kinerja Pemerintahan Daerah.
- b. Pada setiap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota *sudah ada badan pengawasan daerah (Bawasda)*. Lembaga ini berfungsi dalam mengoperasionalkan kepengawasan di daerah yang akan mendukung kepemimpinan Pemerintahan Daerah secara mantap. Sekalipun dalam kenyataan memang berbeda, namun pola kepemimpinan pada lembaga Bawasda memiliki *platform* yang sama dalam menjalankan misi kepengawasan. Dengan demikian dapatlah dikatakan, eksistensi Bawasda dalam konteks pelaksanaan Audit Kinerja menjadi bagian dari faktor yang kuat untuk menjadikan Audit Kinerja di Pemerintah Daerah dapat segera dilaksanakan.

- c. Embrional rencana pelaksanaan Audit Kinerja di Pemerintah Daerah telah diteratas oleh lembaga Bawasda dengan pelaksanaan *audit operasional*. Pelaksanaan audit operasional dipandang sudah memiliki prosedur kerja yang tetap, sehingga dapat dijadikan pijakan untuk pelaksanaan Audit Kinerja. Selain itu juga faktor pendukung yang berada di setiap satuan kerja juga memiliki embrio pendukung berupa telah dilaksanakannya pembuatan *laporan akuntabilitas kinerja pemerintahan* (LAKIP), sehingga di masa datang dapat ditingkatkan menjadi tidak sekedar laporan melainkan hasil audit kinerja yang nilainya lebih dipercaya oleh semua pihak.
- d. Sekalipun implisit, secara kasar beberapa Pemerintah Daerah yang termasuk dalam lokus penelitian menunjukkan adanya apresiasi yang kuat untuk meningkatkan kinerja para pegawainya. Pemikiran manajemen berbasis kinerja tengah menggejala pada kategori Pemimpin Daerah yang berpikiran maju. Pemikiran tersebut, cepat ataupun lambat akan menyebar pada level kepemimpinan di tingkat dinas ataupun Pemerintah Daerah lainnya.

#### 4.2.1.2. Faktor Pendukung Eksternal

Faktor-faktor pendukung *eksternal* Pemerintah Daerah Kabupaten Kota, adalah pihak yang memiliki apresiasi dalam pelaksanaan Audit Kinerja yang berupa pihak masyarakat dengan individu-individu yang kritis, maupun pihak *stakeholder* lainnya yang berkepentingan untuk terciptanya Pemerintahan Daerah yang baik dan bersih (*Good Governance and Clean Government*) termasuk di dalamnya media massa (cetak ataupun elektronik) dan organisasi sosial lain. Faktor eksternal dapat dipaparkan dalam bentuk:

- a. Mulai *berkembang-luasnya perhatian masyarakat* kepada kinerja pemerintahan yang berupa penilaian atas pilihan mereka dalam memilih kepala daerah berikut jajarannya melalui pilkada. faktor dukungan ini dapat ditafsirkan sebagai sambung rasa atau komitmen kolaboratif dalam upaya memajukan daerah dengan peningkatan kinerja Pemerintah Daerah. Opini publik dari eksternal, ada yang bersifat eksplisit dan ada juga yang implisit,

namun keseluruhannya dapat ditafsirkan sebagai bentuk kepedulian atas tampilan kinerja yang selama ini baru bisa dicapai oleh Pemerintah Daerahnya.

- b. Faktor dukungan eksternal yang berupa *dilakukan dengan prosedur yang sudah tersedia, diantaranya melalui pengaduan dan koreksi lewat kotak surat pengaduan* yang disediakan oleh Pemerintah ataupun melalui media internet dengan *e-government*. Kritik yang sifatnya membangun juga disampaikan melalui prosedur yang benar di berbagai media masa, khususnya media cetak dan berbagai opini yang mulai dikembangkan dengan media elektronik.
- c. Faktor dukungan tim kompak yang mendorong terlaksananya kinerja pemerintah dan dukungan melaksanakan prioritas program dalam bentuk *audiensi oleh lembaga swadaya masyarakat; maupun kalangan akademik dan pengamat pemerintahan daerah*.
- d. Faktor perubahan sosial politik, yakni *lingkungan politik yang sudah terbuka* telah menciptakan ruang publik yang secara terbuka menilai dan mengoreksi kinerja Pemerintahan yang ada di Daerahnya. Perubahan sosial politik berkontribusi besar dalam saluran atau kran-kran partisipasi masyarakat dalam mengusung terciptanya Pemerintahan Daerah yang berbasis kinerja.

#### **4.2.1.3. Faktor Pendukung Peraturan**

Berbagai peraturan yang dipandang menjadi payung dan sekaligus pendukung terimplementasinya audit kinerja sudah disiapkan, sekalipun belum seluruhnya lengkap. Faktor pendukung peraturan itu berupa:

- a. Adanya Undang-undang yang dipandang menjadi payung kepastian hukum, yakni Undang-Undang No. 15 Tahun 2004. Selain itu tengah diproses Rancangan Undang-Undang (RUU) berkenaan dengan Undang-undang Pengawasan Daerah di DPR.

- b. Adanya Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan. Khususnya pasal 7 berkenaan dengan aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan. Peraturan pemerintah ini menjadi landasan secara tidak langsung berkenaan dengan pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah daerah.
- c. Adanya komitmen dari beberapa pemerintah Kabupaten/Kota berkenaan dengan rencana reformasi Bawasda melalui rancangan Peraturan Daerah dalam rangka menyongsong implementasi audit kinerja di daerah.

Berdasarkan ketiga faktor tersebut, baik faktor internal, faktor eksternal maupun faktor peraturan dapat dicermati dari tabel di bawah ini yang terbagi dalam lima bagian, yakni komitmen pribadi, arahan kepemimpinan, kualitas dukungan tim, sistem kerja dan konteks lingkungan.

**Tabel**  
**Rekapitulasi Faktor-Faktor Pendukung**  
**Pelaksanaan Audit Kinerja**

No	FAKTOR-FAKTOR DUKUNGAN AUDIT KINERJA				
	Komitmen pribadi	Arahan Kepemimpinan	Kualitas Dukungan Tim	Sistem Kerja	Konteks Lingkungan
1.	Cenderung adanya kesamaan persepsi yang positif di kalangan internal pemerintahan daerah.	Secara eksternal, dukungan dilakukan dengan audiensi oleh individu ataupun kelompok sosial; tentang peningkatan kinerja pemerintahan.		Faktor sudah adanya lembaga atau badan pengawasan daerah (Bawasda) akan dapat menjalankan sistem kerja Audit kinerja	Secara eksternal telah berkembang perhatian masyarakat kepada kinerja pemerintahan di daerah.
2.			Bawasda dalam tugas menjalankan audit		Dukungan eksternal dilakukan dengan prosedur yang

			operasional.		sudah tersedia, diantaranya melalui pengaduan dan koreksi lewat kotak surat pengaduan
3.					lingkungan politik secara eksternal telah membuka ruang publik berkenaan dengan ukuran kinerja pemerintah.

#### 4.2.2 Faktor-Faktor Penghambat

##### 4.2.2.1. Faktor Penghambat Internal.

Faktor-faktor yang menghambat adalah yang dipandang sebagai kendala dalam implementasi audit kinerja di Pemerintah Daerah. Faktor hambatan itu dirasakan secara internal, yakni oleh Bawasda, Sekda ataupun SKPD. Faktor penghambat juga dipandang dari pihak eksternal, yaitu faktor yang dirasakan oleh pihak non-pemerintahan daerah, setidaknya dilihat dari kacamatan, pihak masyarakat dan *stakeholder* (eksternal). Sedangkan faktor hambatan juga terdapat dalam dukungan peraturan dan kebijakan berkenaan dengan rencana pelaksanaan Audit Kinerja.

Faktor-faktor yang dirasakan akan menjadi hambatan oleh pihak *internal* Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut:

- a. Secara umum lembaga pengawasan Bawasda di lapangan dihadapkan dengan *keterbatasan*, baik dalam kewenangan, tenaga auditor, sarana dan prasarana serta pembiayaan hampir sebagian besar dikemukakan oleh Dengan demikian faktor keterbatasan Bawasda sebagai lembaga pengawasan menjadi hambatan dalam melaksanakan audit kinerja. Tingkatan hambatan keterbatasan pada setiap Bawasda berbeda-beda, sehingga dapat ditafsirkan memiliki tingkatan dukungan sebagai tim internal yang berbeda-beda pula.

- b. Lembaga pengawasan daerah (Bawasda) yang terbatas mengarah pada perbedaan dalam kekuatan atau *powerfull* dalam menjalankan tugas audit kinerja. Faktor orientasi masih banyaknya Bawasda yang disibukkan dengan audit finansial menjadi faktor kelemahan dalam sisi komitmen. Demikian juga Sekda dan SKPD yang belum menunjukkan komitmen yang belum signifikan, meskipun secara implisit persepsi tersebut cenderung positif dengan kesiapan audit kinerja, namun tampak masih dibayangi oleh kerugian dapat atau tidaknya dilaksanakan dalam waktu dekat.
- c. Faktor penghambat internal yang sangat besar pengaruhnya adalah pada *sisi pengarahan kepemimpinan pemerintah* daerah yang dalam banyak kejadian menunjukkan kontra produktif. Pemimpin daerah seringkali memberi perintah lembaga pengawas daerah untuk menunda kasus-kasus yang menyangkut eksistensi pemerintah daerah untuk tidak diteruskan ke tingkat yang lebih tinggi. Dengan demikian posisi Bawasda menjadi dilemahkan di kandang sendiri. Pengarahan yang tidak pada tempatnya itu menjadi hambatan Bawasda untuk menjalankan tugas kepengawasan sebagaimana yang diharapkan.
- d. Dalam melaksanakan tugas audit kinerja, lembaga Bawasda juga *terjebak struktur*, dimana individu atau kelembagaan yang lebih rendah mengaudit individu atau lembaga yang lebih tinggi. Faktor penghambat ini bersumber dari sistem kerja Bawasda yang tidak independen, yang menjadikan sistem kerjanya menjadi terjebak struktur.
- e. Kebanyakan Bawasda *tidak dilibatkan* dalam perencanaan program di setiap Satuan Kerja sebagai salah satu tahapan dalam pelaksanaan audit kinerja. Hanya sebagian kecil saja Bawasda di daerah yang dilibatkan dalam perencanaan. Ketidakterlibatan Bawasda dipandang menjadi salah satu penghambat dalam mengimplementasikan audit kinerja.

#### 4.2.2.2. Faktor-faktor Penghambat Eksternal.

Faktor-faktor yang dipandang oleh eksternal adalah yang sekitarnya akan dapat memperlemah eksistensi Bawasda. Faktor tersebut adalah:

- a. Birokrasi Pemerintah Daerah dipandang oleh sebagian masyarakat masih memperlihatkan budaya kerja yang *monoton*. Artinya, proses bekerja mereka dilakukan dengan kebiasaan yang ada atau budaya kerja rutinisme. Kinerja yang monoton biasanya prototipe perwujudan birokrasi pemerintah yang kaku, statis dan tertutup. Gejala ini berdampak pada berkurangnya berinisiatif dan berinovasi untuk menyelesaikan tugas. Dengan kata lain budaya kerja Bawasda yang perlu ditingkatkan dapat dikategorikan sebagai faktor penghambat sistem kerja yang bersifat eksternal.
- b. Faktor penghambat kedua yang dipandang oleh eksternal adalah *masih kuatnya gejala birokrasi yang ber-KKN*. Meskipun gejala ini sudah mulai diperhatikan sungguh-sungguh, namun tampak belum sepenuhnya dapat menyentuh akar masalah. Birokrasi yang demikian bersumber dari paratron-klien dan monoloyalitas. Hambatan KKN bukan hanya bertentangan dengan semangat kinerja, melainkan menjadi hambatan dalam peningkatan kinerja pemerintahan daerah.
- c. Faktor *kepemimpinan yang dihasilkan melalui Pilkada yang monoloyalitas* menjadi faktor hambatan ketiga. Pilkada selain menghasilkan buah positif juga menciptakan monoloyalitas kepemimpinan pemerintah daerah. Kehidupan politik yang tidak berorientasi pada demokratisasi menjadikan terciptanya kepemimpinan pemerintahan yang mendua, yakni ada yang berapresiasi terhadap peningkatan kinerja dan ada yang mengesampingkan kinerja dan berorientasi pada kepentingan politik. Dengan demikian faktor lingkungan politik daerah ikut mempengaruhi hambatan dalam prestasi kerja pegawai pemerintah daerah.
- d. Faktor hambatan keempat adalah Bawasda *berada dalam jebakan struktur*. Tidaklah memungkinkan personal Bawasda dapat melaksanakan

pengauditan kinerja SKPD, dalam temali solidaritas pertemanan. Keterjebakan struktur akan lebih tragis ketika Bawasda melakukan audit pada kinerja personal atau lembaga yang kedudukannya lebih tinggi, seperti lembaga Sekda Kabupaten/Kota yang senyatanya telah mengangkat dirinya. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa Bawasda pengauditan kinerja disandarkan pada *reciprocity* (timbal balik) atau "kinerja balas budi".

#### **4.2.2.3. Faktor-faktor Penghambat Peraturan**

Peraturan dan kebijakan yang dipandang sebagai penghambat dalam kesiapan pelaksanaan Audit Kinerja pada Pemerintah Daerah adalah adanya ketidakjelasan peraturan yang akan dijadikan payung hukum dalam pelaksanaan Audit Kinerja di lapangan. Peraturan dan kebijakan tersebut ada yang bersumber dari pusat (undang-undang dan peraturan pemerintah) dan yang diproduksi melalui peraturan daerah (peraturan daerah dan keputusan bupati/walikota). Jelasnya uraian faktor-faktor hambatan, sebagai berikut:

- a. Undang-undang berkenaan dengan kepengawasan saat ini masih dalam bentuk rencana undang-undang yang belum ditetapkan. Belum mengeluarkan Undang-undang Kepengawasan menjadi hambatan dalam posisi dan pelaksanaan audit kinerja di daerah.
- b. *Peraturan pemerintah* berkenaan dengan pelaksanaan audit kinerja di tingkat pusat dipandang belum eksplisit dan operasional untuk dijabarkan ke tingkat daerah.
- c. Belum adanya *petunjuk teknis* atau *pedoman* yang menjadi pegangan pemerintah daerah untuk mengimplementasikan audit kinerja.
- d. Pemerintah daerah *belum menetapkan bentuk pengawasan audit kinerja* berikut dengan mekanismenya yang disebabkan belum adanya landasan untuk memayungi tugas tersebut.

- e. Belum ada kebijakan mengenai prosedur kerja berkenaan dengan pelaksanaan audit kinerja di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disarikan faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan audit kinerja di daerah secara keseluruhan dapat ditabelkan menjadi sebagai berikut:

**Tabel**  
**Rekapitulasi Faktor-faktor Penghambat**  
**Pelaksanaan Audit Kinerja**

No	FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT AUDIT KINERJA				
	Komitmen pribadi	Arahan Kepemimpinan	Kualitas Tim	Sistem Kerja	Konteks Lingkungan
1.	kepemimpinan yang dihasilkan melalui Pilkada berdampak ganda pada kinerja monoloyalitas	pengarahan kepemimpinan pemerintah daerah disesuaikan dengan kepentingannya.	Keterbatasan dalam kewenangan, SDM, Sarpras, Pembiayaan Bawasda	Bawasda tdk dilibatkan dalam perencanaan program	Bawasda juga terjebak struktur
2.	Bawasda berada dalam jebakan struktur.	Bawasda berada struktur yang dalam cara kerjanya terkena jebakan struktur	Bawasda memiliki perbedaan dalam kapasitas /kekuatan dalam audit kinerja	budaya kerja pemerintah daerah yang monoton dan kaku.	masih terasa adanya gejala birokrasi yang berbau KKN.
3.				Belum mengeluarkan Undang-undang Kepengawasan	Belum menetapkan bentuk pengawasan audit kinerja
4.				PP belum eksplisit dan operasional	Kebijakan mengenai prosedur kerja

#### **4.2.3. Analisis Faktor Pendukung Dan Penghambat Pelaksanaan Audit Kinerja**

Audit kinerja yang di kalangan Bawasda disamakan dengan Audit Operasional adalah sebagai buah kepentingan bersama bagi Pemerintah Daerah. Artinya pada sebagian Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota sudah ada sebagian kecil yang berkemauan untuk mengimplementasikannya. Komitmen untuk melaksanakan Audit Kinerja memang masih dipandang beragam, yang disebabkan sampai saat ini belum ada kejelasan perundangan dan kebijakan yang menjadi sandarannya. Pada sisi lain dukungan eksternal, khususnya kalangan masyarakat dengan organisasi sosial politiknya memperlihatkan arah yang menguat dalam tuntutan perbaikan kinerja Pemerintah Daerah. Perkembangan ini dipicu oleh mulai terbukanya lingkungan sosial politik di Daerah lokus yang berjalan secara dinamis. Kondisi ini, baik langsung maupun tidak langsung telah menjadi faktor kuat bagi pihak Pemerintah Daerah untuk memacu diri meningkatkan kinerjanya di masa yang akan datang.

Akan tetapi harus juga dicermati bahwa kondisi birokrasi Pemerintah Daerah baru "setengah jalan" yang berkarakter belum sepenuhnya siap untuk berdiri dan melaksanakan audit kinerja di lingkungannya. Berbagai keterbatasan sebagai faktor penghambat terletak pada lembaga pengawasan daerah seperti BAWASDA, termasuk di dalamnya keperluan untuk peningkatan kapasitas kepengawasan. Lebih jauh, faktor-faktor penghambat birokrasi pemerintah daerah harus mengubah pola kerja dengan penerapan budaya kerja yang berorientasi pada ketercapaian program, bukan lagi sekedar pemuasan kepentingan pimpinan Pemerintah Daerah semata.

Dalam kondisi demikian, memang diperlukan usaha yang sungguh-sungguh dalam menciptakan lembaga pengawasan daerah (Bawasda) menjadi lembaga yang berkekuatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai mitra dalam peningkatan kinerja. Dengan demikian diperlukan reformasi

birokrasi Bawasda yang berkesesuaian dengan tuntutan dan kebutuhan internal maupun eksternal pemerintahan daerah di masa depan.

Pertimbangan eksplorasi data berkenaan dengan faktor-faktor yang diduga menjadi faktor pendukung dan juga faktor penghambat juga dapat dikategori menjadi tiga bagian. Faktor-faktor yang diduga menjadi pendukung dan penghambat tersebut dieksplorasi dari sisi internal pemerintahan daerah dan eksternal pemerintahan daerah. Ketiga kategori tersebut, yakni: (1) Kategori faktor-faktor pendukung dan hambatan yang *amat dominan*; (2) Kategori faktor-faktor pendukung dan hambatan yang *dominan*; (3) Kategori faktor-faktor pendukung dan hambatan yang *kurang dominan* berpengaruh pada kesiapan pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

## BAB 5

# MODEL IMPLEMENTASI AUDIT KINERJA DI DAERAH

Pada bagian ini dipaparkan sintesa atas serangkaian analisis dari hasil kajian evaluasi audit kinerja pengawasan di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan data yang diperoleh dari tiga belas lokus penelitian menunjukkan, bahwa kedudukan Audit Kinerja sebagai bagian dari tugas dan fungsi lembaga kepengawasan di daerah dipandang penting untuk segera dilaksanakan dalam kerangka meningkatkan kinerja Pemerintahan Kabupaten/Kota. Akan tetapi dengan berbagai keterbatasan yang ada, lembaga pengawasan yang ada (baca: Bawasda) belum sepenuhnya menjalankan fungsi audit kinerja ini. Kegiatan audit yang dilaksanakan baru sampai pada kegiatan audit operasional.

Reposisi pemikiran dan dorongan reformasi lembaga kepengawasan daerah harus bersandarkan kondisi empirik dan juga persepsi konstruktif yang dibangun atas kebutuhan internal dan tuntutan eksternal pemerintah daerah. Berkenaan dengan hasil analisis data yang ada, terdapat perbedaan dalam tingkatan kapasitas lembaga kepengawasan yang ada di daerah. Perbedaan tersebut dikategorikan ke dalam tiga bagian utama, yakni (1) Kategori lembaga pengawasan (Bawasda) yang *berkapasitas sangat memadai*; (2) Kategori lembaga pengawasan (Bawasda) yang *berkapasitas memadai*; dan (3) Kategori lembaga pengawasan (Bawasda) *berkapasitas perlu ditingkatkan*.

Berkenaan dengan persepsi Audit Kinerja yang tengah berkembang, baik dalam lingkungan internal Pemerintahan (Bawasda, Setda dan SKPD) maupun persepsi eksternal (kalangan akademis, kelompok sosial, maupun praktisi politik) menunjukkan pandangan keperluan implementasi audit kinerja

---

harus segera dilaksanakan. Persepsi tersebut berkenaan dengan urgensi audit kinerja; kelembagaan audit kinerja; ketersediaan SDM; ketersediaan sarana dan prasarana audit kinerja; dan ketersediaan pembiayaan audit kinerja.

Walaupun seluruh Daerah memandang audit kinerja merupakan suatu keharusan dan perlu segera dilaksanakan, namun pada saat dikonfirmasi mengenai kesiapan daerah untuk melaksanakan audit kinerja ada tiga kategori persepsi berkenaan dengan hal tersebut, yakni: (1) kategori Pemerintah Daerah yang *siap melaksanakan audit kinerja secara keseluruhan*; (2) kategori Pemerintah daerah yang *siap melaksanakan audit kinerja namun belum sepenuhnya*; dan (3) kategori Pemerintah daerah yang *siap melaksanakan audit kinerja, namun baru sebagian kecil saja*.

Pertimbangan eksplorasi data berkenaan dengan faktor-faktor yang diduga menjadi faktor pendukung dan juga faktor penghambat juga dapat dikategori menjadi tiga bagian. Faktor-faktor yang diduga menjadi pendukung dan penghambat tersebut dieksplorasi dari sisi internal pemerintahan daerah dan eksternal pemerintahan daerah. Ketiga kategori tersebut, yakni: (1) Kategori faktor-faktor pendukung yang *amat dominan*; (2) Kategori faktor-faktor pendukung yang *dominan*; (3) Kategori faktor-faktor pendukung yang *kurang dominan* berpengaruh pada kesiapan pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Sesuai dengan ketiga hasil analisis pada bab terdahulu (bab 3 dan 4) laporan kajian ini, maka agar pengawasan dapat berjalan optimal dibutuhkan peningkatan kapasitas kelembagaan pengawasan di daerah melalui kualitas kelembagaan serta sumber dayanya sehingga pengembangannya akan semakin kokoh. Untuk itu dirumuskan model reformasi lembaga pengawasan di daerah. Reformasi tersebut mengacu kepada kapasitas kelembagaan, dimana untuk reformasi pada dimensi sistem dan organisasi diintegrasikan dalam satu rekomendasi serta reformasi pada dimensi sumber daya manusia. Adapun kedua reformasi lembaga pengawas di daerah tersebut adalah (1) Reformasi kelembagaan pengawasan di daerah. Reformasi kelembagaan ini

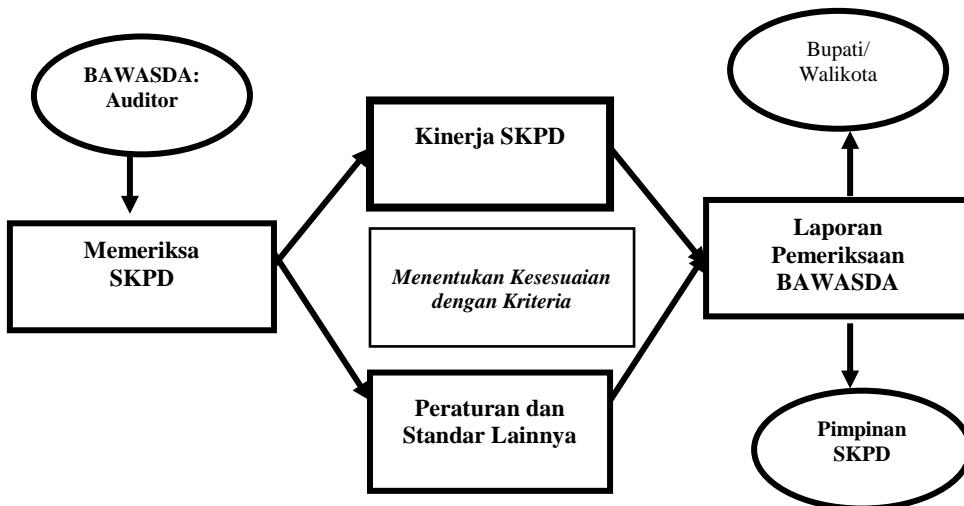
meliputi dasar hukum, kedudukan, bentuk kelembagaan dan mekanisme pengisian pimpinan serta kompetensi kelembagaan; dan (2) Reformasi sumber daya aparatur lembaga pengawas di daerah. Reformasi ini menyangkut manajemen sumber daya aparatur serta pengembangannya.

## **5.1 Model Reformasi Kelembagaan Pengawasan Daerah (Bawasda)**

Kelembagaan pengawasan (Bawasda) sebagai lembaga audit internal diadakan dengan tujuan untuk membantu berlangsungnya sistem manajemen pemerintahan di daerah yang dapat menjamin terwujudnya efisiensi dan efektifitas. Atau dengan kata lain, lembaga kepengawasan berfungsi sebagai jaminan mutu atau *quality assurance function*. Dalam melaksanakan tugasnya, Bawasda melaksanakan audit kinerja dilakukan dengan menggunakan metoda audit operasional, audit management dan audit kinerja (*performance audit*). Hasil audit lembaga kepengawasan tersebut berbentuk satu rekomendasi yang selanjutnya disampaikan kepada kepala pemerintahan daerah untuk ditindaklanjuti.

Audit internal adalah bagian dari audit internal menjadi tugas lembaga kepengawasan daerah yang berfungsi untuk peningkatan kinerja dan akuntabilitas pegawai Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana diketahui, lembaga kepengawasan di daerah telah mengalami perubahan paradigma, maka konsekwensinya dalam pelaksanaan Audit Kinerja oleh lembaga kepengawasan daerah (Bawasda) secara umum berjalan sebagaimana bagan di bawah ini:

**Bagan 5.1.**  
**Mekanisme Penyelenggara Audit Kinerja**  
**Bawasda di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota**



Sejalan dengan perkembangan dan kebutuhan Pemerintah Daerah berikut dengan tuntutan eksternal, maka lembaga kepengawasan daerah (Bawasda) memerlukan peran yang besar dalam peningkatan kinerja. Upaya peningkatan peran tersebut dapat dilaksanakan dengan cara merumuskan model penguatan kelembagaan kepengawasan (Bawasda). Terlebih lagi kata penguatan menjadi semakin penting dengan akan diimplementasikannya peran Audit Kinerja yang akan akan mengarah dan sekaligus menjadi landasan terwujudnya *quality assurance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di masa mendatang.

Berdasarkan analisis data berkenaan dengan ketagori profil kapasitas; persepsi implementasi dan faktor-faktor pendukung dan penghambat maka dapatlah menjadi bahan untuk merumuskan dan mengkonstruksi model pelaksanaan audit kinerja beserta strategi dalam implementasi Audit Kinerja. Rumusan dan konstruksi model implementasi tersebut adalah tawaran pilihan yang memungkinkan lembaga kepengawasan di daerah dapat melaksanakan tugas Audit Kinerja berdasarkan kondisi-konsisi yang ada.

Mengingat masing-masing Pemerintah Daerah memiliki tuntutan dan kebutuhan internal dan eksternal yang berbeda, maka pilihan model ini tidak selalu ditafsirkan sebagai pengkategorian tawaran model yang sifatnya berjenjang. Tegasnya rumusan model ini sebagai pilihan yang bisa menjadi pilihan reformasi yang evolutif (berjenjang) dengan cara melengkapi beberapa bagian dari fungsi kelembagaan yang sudah ada, ataupun reformulasi sampai dengan reformasi dari kedudukan kelembagaan pengawasan di Kabupaten/ Kota.

Rumusan Model pilihan implementasi (rekomendasi) kelembagaan audit di Kabupaten/ Kota dapat dirumuskan dalam tiga pilihan rekomendasi, yaitu:

1. Dalam Bentuk **Penguatan (Revitalisasi) Kelembagaan Bawasda**; karakteristik utama dalam model ini adalah Penguatan (=penegasan) fungsi kelembagaan Bawasda sebagai “internal audit” yang di dalamnya termasuk fungsi audit kinerja
2. Dalam Bentuk **Penataan (Reposisi) Kelembagaan Bawasda**; karakteristik utama dalam bentuk ini selain penguatan (=penegasan) fungsi kelembagaan Bawasda sebagai “internal audit” yang di dalamnya termasuk fungsi audit kinerja juga ada penataan kedudukan kelembagaan Bawasda yang diposisikan sebagai SKPD yang memiliki garis informasi langsung ke Kepala Daerah
3. Dalam Bentuk **Perubahan (Reformulasi) Kelembagaan Bawasda**; karakteristik bentuk ini adalah dibentuknya kelembagaan internal audit Pemerintahan Daerah (Dewan Audit Internal Pemda Kab/Kota), dimana Kedudukan lembaga ini memiliki garis informasi langsung kepada Pimpinan Daerah dalam hal ini bukan hanya kepada Kepala Daerah akan tetapi juga kepada DPRD.

#### **5.1.1 Penguatan (Revitalisasi) Kelembagaan Bawasda**

Bentuk pertama yang diajukan sebagai rekomendasi dalam kajian ini adalah bentuk penguatan kelembagaan Bawasda. Penguatan yang dimaksud adalah dengan penambahan (atau penegasan) akan fungsi internal audit yang harus dijalankan oleh Bawasda, yang termasuk di dalamnya adalah fungsi audit kinerja (atau audit operasional/ audit manajemen), yang sebelumnya tidak secara eksplisit dicantumkan sebagai salah satu tugas pokok dan fungsi kelembagaan Bawasda di Kabupaten/Kota. Penambahan (atau penegasan) ini sangat penting untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi kelembagaan Bawasda untuk dapat melaksanakan fungsi audit kinerja ini. Hal ini untuk menjawab keragu-raguan dan sekaligus penegasan atas keharusan Pemda untuk melaksanakan audit kinerja.

Sementara itu, untuk kedudukan dan struktur kelembagaan Bawasda direkomendasikan tidak mengalami perubahan yang mendasar. Jikalau ada perubahan perubahan tersebut sifatnya gradual. Artinya dalam kedudukan kelembagaan Bawasda itu sendiri diupayakan tetap, namun dalam struktur, mekanisme dan tata hubungan kerja dibuat untuk mendukung dari pelaksanaan fungsi audit kinerja yang akan dijalankannya.

Dikarenakan struktur kelembagaan Bawasda tidak mengalami perubahan dari struktur yang ada selama ini, maka struktur garis informasi dan hubungan kerja kelembagaan bawasda tetap diangkat dan ditetapkan oleh Kepala Daerah (Bupati/Walikota), dan untuk pelaksanaan tugas dan pertangungjawaban dikoordinasikan melalui Sekretaris Daerah. Dengan demikian yang menjadi tugas pokok kelembagaan Bawasda adalah *sebagai badan yang melaksanakan kewenangan Daerah bidang pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah sesuai dengan kebijakan Kepala Daerah.*

Berkenaan dengan fungsinya dari lembaga pengawasan daerah (Bawasda) yang pada umumnya sebagaimana diuraikan di bagian bawah harus memberi tekanan pada kata audit kinerja pada point 3. Selengkapnya uraian tugas dari Bawasda dalam penguatan ini adalah, sbb:

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan umum di daerah;
2. Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan dalam bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan umum di Daerah yang meliputi bidang pemerintahan, aparatur perekonomian, pembangunan, kekayaan dan pendapatan;
3. Pelaksanaan pengawasan terhadap **Kinerja** penyelenggaraan pemerintahan umum di Daerah;
4. Pelaksanaan pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap tugas pokok dan fungsi perangkat daerah dan badan usaha milik daerah;
5. Pelaksanaan pengawasan dan penelitian terhadap kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah;
6. Pengawasan terhadap pelaksanaan standar minimal (SPM) di Daerah;
7. Pengelolaan administrasi umum yang meliputi, penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, dan perputakaan serta kearsipan;
8. Pelaksanaan penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja;
9. Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi;
10. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

Selain itu, untuk mendukung proses penguatan ini, maka model penentuan pimpinan kelembagaan Bawasda selain harus sesuai mekanisme yang sudah ada yaitu harus mendapat persetujuan Gubernur, juga dapat dikembangkan dengan model lain yang dapat mendorong terjadinya prinsip akuntabilitas. Salah satunya dapat dikembangkan adalah dengan memberikan peluang secara kompetitif kepada internal bawasda maupun dari luar Bawasda untuk secara selektif dipilih untuk mengisi jabatan pimpinan kelembagaan pengawasan ini.

Keterbukaan dalam pengisian jabatan dengan memberikan peluang kepada lingkungan internal maupun secara lintas kelembagaan / intansi pemerintah akan mendorong proses pengisian jabatan yang lebih akuntabel, karena dimungkinkan pada saat pengisian jabatan tersebut ada penilaian yang lebih objektif dan didasarkan kepada standar kompetensi yang paling maksimal dari seluruh calon yang ada.

Secara umum Model Penguatan Kelembagaan Bawasda ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.1.**  
**Matrik Model Penguatan (Revitalisasi) Kelembagaan Bawasda**

<b>Karakteristik</b>	Penguatan (= penegasan) fungsi kelembagaan Bawasda sebagai “internal audit” yang di dalamnya termasuk fungsi audit kinerja
<b>Kelembagaan</b>	Dalam Perda tentang Tugas Pokok dan Fungsi Bawasda diberi tambahan dengan pelaksanakan Audit Internal termasuk di dalamnya pelaksanaan fungsi Audit Kinerja
<b>Kedudukan Kelembagaan</b>	Memiliki garis informasi langsung dengan Kepala Daerah melalui koordinasi Sekretaris Daerah
<b>Pimpinan Kelembagaan</b>	Pengangkatan Pimpinan oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan Gubernur;
<b>SDM Pimpinan</b>	Calon pimpinan berasal dari birokrasi melalui mekanisme yang lebih transparan, selektif dan lebih terbuka
<b>Sumber Daya Manusia</b>	Diisi oleh Jafung Auditor yang berbasis Kompetensi Jabatan Audit Internal ( <b>AI</b> ) (lebih dari 10% sudah bersertifikasi <b>AI</b> oleh lembaga yang kredibel)

### 5.1.2 Penataan (*Reposisi*) Kelembagaan Bawasda

Bentuk kedua yang diajukan sebagai rekomendasi dalam kajian ini adalah bentuk penataan kelembagaan Bawasda. Penataan yang dimaksud adalah selain dengan penguatan (=penegasan) fungsi kelembagaan Bawasda sebagai “internal audit” yang di dalamnya termasuk fungsi audit kinerja juga ada

penataan kedudukan kelembagaan Bawasda yang diposisikan sebagai SKPD yang memiliki *garis informasi langsung* ke Kepala Daerah.

Penataan ini menjadi penting, sebab sesuai dengan kriteria yang diajukan oleh Hiro Tugiman (2007) tentang kelembagaan audit internal yang baik salah satunya adalah harus ada keterhubungan garis informasi dari Pimpinan Puncak kepada satuan unit yang melaksanakan fungsi audit ini. Kedudukan kelembagaan ini secara eselonin jabatan sejajar dengan satuan kerja lain (dalam hal ini eselon II), namun dalam mekanisme kerja serta garis informasi harus langsung kepada Pimpinan Puncak di Pemerintah Daerah.

Penataan ini kedudukan atau reposisi kelembagaan Bawasda yang sebelumnya harus melalui koordinasi Sekda menjadi langsung kepada Bupati/Walikota akan menimbulkan sejumlah efek positif dalam pelaksanaan audit kinerja secara keseluruhan. Diantaranya. *Pertama*, Bupati/Walikota akan memiliki perhatian yang lebih terhadap pelaksanaan audit kinerja termasuk informasi hasil audit kinerja yang disampaikan secara langsung. Perhatian ini, diharapkan akan mendorong pelaksanaan audit kinerja yang semakin meningkat dan semakin berkualitas. Perhatian pimpinan ini sangat penting, sebab kedudukan kelembagaan internal audit ini seharusnya menjadi "*mata kedua*" dari Kepala Daerah dalam menjamin kualitas penyelenggaraan pemerintahan di Daerahnya. Sementara jika perhatian kepala daerah tidak ada atau bahkan kurang maka sangat dimungkinkan hasil audit (termasuk audit kinerja) yang ada tidak memiliki dampak yang nyata terhadap berbagai upaya yang berkaitan dengan peningkatan kinerja.

*Kedua*, dengan adanya garis informasi yang langsung ini diharapkan secara langsung maupun tidak juga akan mendorong pengisian jabatan di Pimpinan kelembagaan Bawasda yang lebih berkualitas. Dan *ketiga*, dengan kedudukan yang baru ini diharapkan ikut mengikis "*kecanggungan struktural*" para auditor dihadapan obriknya pada saat melakukan proses audit.

Dengan reposisi ini maka kedudukan kelembagaan Bawasda direkomendasikan mengalami perubahan secara mendasar. Sementara dalam

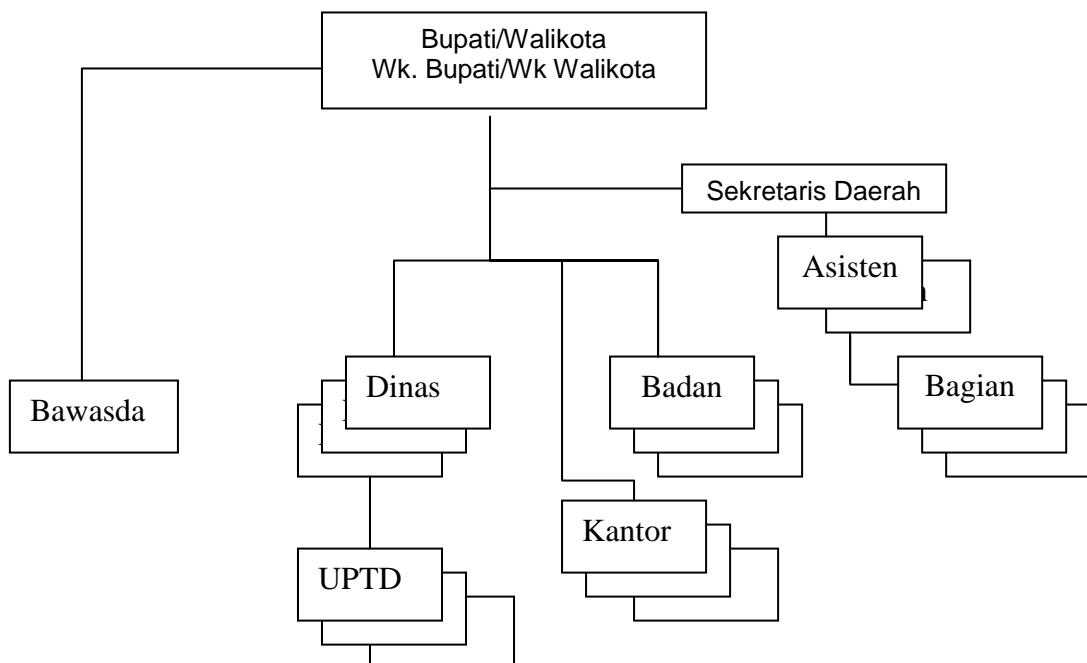
---

---

struktur organisasinya akan disesuaikan dengan kebutuhan dan beban tugas yang ada. Artinya struktur, mekanisme dan tata hubungan kerja akan dibuat dan disesuaikan untuk mendukung dari pelaksanaan fungsi audit kinerja yang akan dijalankannya.

Dengan perubahan struktur kelembagaan Bawasda ini maka struktur garis informasi dan hubungan kerja kelembagaan bawasda akan langsung diangkat dan ditetapkan oleh Kepala Daerah (Bupati/Walikota), termasuk dalam pelaksanaan tugas dan pertangungjawaban akan langsung kepada Bupati/Walikota. Adapun dalam implementasinya fungsi audit ini (termasuk audit kinerja) dapat diserahkan oleh Bupati/Walikota kepada Wakil Bupati/Wakil Walikota sebagai bagian dari pembagian tugas dan peran diantara keduanya.

**Bagan 5.2.**  
**Struktur Kelembagaan Kelembagaan Bawasda (Reposisi)**



Selain itu, untuk mendukung proses penataan ini, maka penentuan pimpinan kelembagaan Bawasda juga diupayakan dengan memberikan peluang secara kompetitif kepada fihak internal birokrasi maupun luar (melalui pengumuman terbuka) untuk secara selektif dipilih untuk mengisi jabatan pimpinan kelembagaan pengawasan ini.

Keterbukaan dalam pengisian jabatan dengan memberikan peluang kepada lingkungan internal maupun secara lintas kelembagaan / intansi pemerintah akan mendorong proses pengisian jabatan yang lebih akuntabel, karena dimungkinkan pada saat pengisian jabatan tersebut ada penilaian yang lebih objektif dan didasarkan kepada standar kompetensi yang paling maksimal dari seluruh calon yang ada.

Secara umum Model Penataan (Reposisi) Kelembagaan Bawasda ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.2.**  
**Matrik Model Penataan (Reposisi) Kelembagaan Bawasda**

<b>Karakteristik</b>	Penguatan (= penegasan) fungsi kelembagaan Bawasda sebagai “internal audit” yang di dalamnya termasuk fungsi audit kinerja;  Penataan kedudukan kelembagaan Bawasda yang diposisikan sebagai SKPD yang memiliki garis informasi langsung ke Kepala Daerah
<b>Kelembagaan</b>	Dalam Perda tentang Tugas Pokok dan Fungsi Bawasda diberi tambahan dengan pelaksanakan Audit Kinerja  Kelembagaan Bawasda <b>diposisikan</b> sebagai SKPD yang memiliki “information line” secara langsung dengan Kepala Daerah
<b>Kedudukan Kelembagaan</b>	Memiliki garis informasi langsung “hanya” dengan Kepala Daerah
<b>Pimpinan Kelembagaan</b>	Pengangkatan Pimpinan oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan Gubernur
<b>SDM Pimpinan</b>	Calon pimpinan berasal dari birokrasi yang memiliki kemampuan khusus dalam bidang pengawasan
<b>Sumber Daya Manusia</b>	Diisi oleh Jafung Auditor (lebih dari 40% sudah bersertifikasi AI oleh lembaga yang kredibel)

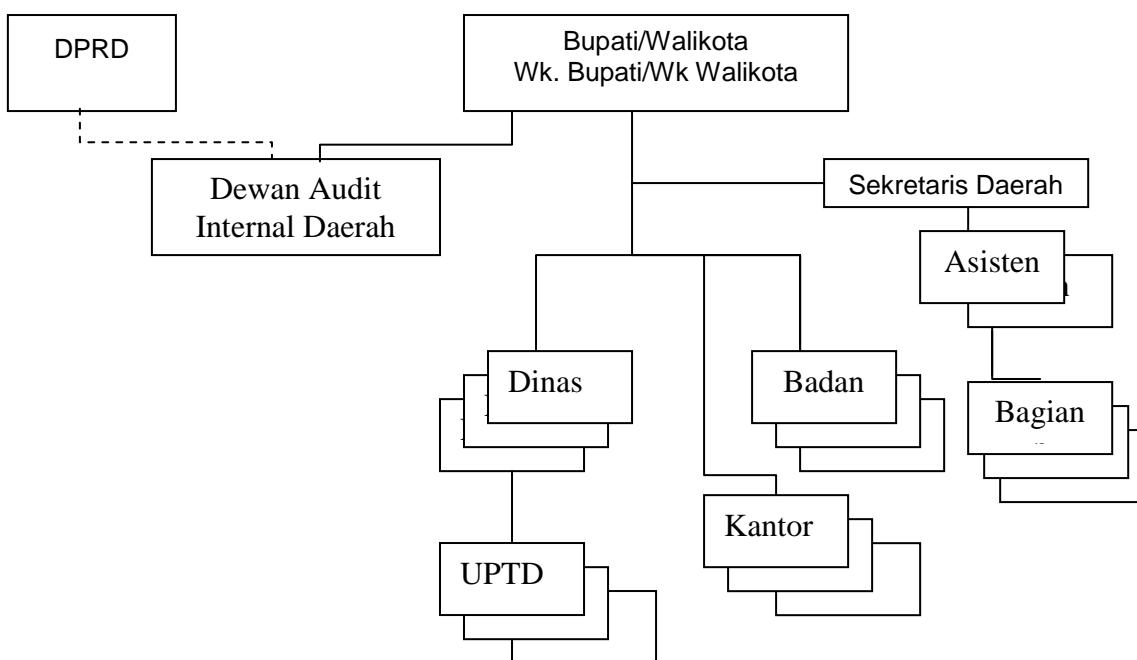
### 5.1.3 Perubahan (Reformulasi) Kelembagaan Pengawasan Daerah

Bentuk ketiga yang diajukan sebagai rekomendasi dalam kajian ini adalah dalam bentuk Perubahan (reformulasi) Kelembagaan Pengawasan; isu utama dalam bentuk ini adalah dibentuknya kelembagaan internal audit

Pemerintahan Daerah (Dewan Audit Internal Pemda Kab/Kota), dimana Kedudukan lembaga ini memiliki *garis informasi langsung* kepada Pimpinan Daerah dalam hal ini bukan hanya kepada Kepala Daerah akan tetapi juga kepada DPRD.

Untuk itu, kedudukan kelembagaan pengawasan direkomendasikan mengalami perubahan sama sekali dibandingkan dengan kedudukan yang ada saat ini. Bahkan perubahan kedudukan ini menjadi sangat "revolusioner", sebab perubahannya bukan hanya dalam struktur Pemerintah Daerah, tapi juga dalam struktur Pemerintahan Daerah.

**Bagan 5.3.**  
**Struktur Bentuk Reformulas Bagan**  
**Struktur Kelembagaan Kelembagaan Bawasda (Reformulasi)**



Dengan demikian yang menjadi tugas pokok kelembagaan ini adalah sebagai *badan yang melaksanakan kewenangan Daerah bidang pengawasan kinerja penyelenggaraan pemerintahan Daerah sesuai dengan kebijakan Pimpinan Daerah*.

Selain itu, sebagai konsekuensi dari perubahan ini, maka model penentuan pimpinan kelembagaan Bawasda dipilih melalui mekanisme test

kelayakan dan kecakapan (fit and proper test) oleh DPRD. Sementara untuk calon pimpinan kelembagaan ini dapat ditawarkan secara terbuka dengan memberikan peluang kepada sumber daya yang berasal dari lingkungan internal birokrasi (Pemda) maupun dari luar Pemda secara lintas kelembagaan / intansi pemerintah.

Secara umum Model Perubahan Kelembagaan Bawasda ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.3.**  
**Matrik Model Perubahan (Reformulasi) Kelembagaan Bawasda**

<b>Karakteristik</b>	Dibentuk kelembagaan internal audit Pemerintahan Daerah (Dewan Audit Internal Pemda Kab/Kota);  Kedudukan lembaga ini memiliki garis informasi langsung kepada Pimpinan Daerah dalam hal ini Kepala Daerah dan DPRD
<b>Kelembagaan</b>	Dibentuk Kelembagaan tersendiri yang terpisah dari struktur Pemerintah Daerah melalui perda tersendiri.  Tugas Pokok dan Fungsi kelembagaan ini meliputi fungsi internal audit Pemerintahan Daerah, baik audit keuangan dan audit Kinerja
<b>Kedudukan Kelembagaan</b>	Memiliki garis informasi langsung dengan Pimpinan Daerah (dalam hal ini Kepala Daerah dan DPRD)
<b>Pimpinan Kelembagaan</b>	Pengangkatan Pimpinan melalui mekanisme test kecakapan dan kelayakan oleh DPRD; selanjutnya ditetapkan oleh Kepala Daerah
<b>SDM Pimpinan</b>	Calon pimpinan ditawarkan secara terbuka (baik untuk birokrasi maupun luar birokrasi)
<b>Sumber Daya Manusia</b>	Diisi oleh Jafung Auditor (lebih dari 70% telah bersertifikasi AI oleh lembaga yang kredibel)

## 5.2 Model Penguatan Melalui Reformasi SDM Tenaga Audit Kinerja

Sementara itu dalam pengisian jabatan fungsional pengawas, sebagai upaya menjawab masalah keterbatasan sumber daya aparatur yang memiliki kompetensi pelaksanaan audit kinerja, maka dapat dirumuskan tiga model pendekatan dalam model pilihan implementasi penyediaan tenaga audit kinerja,

yakni: (1) Model *Dependen Tersebar (DETERSE)* (2) Model *Dependen Terikat (DETERIK)*; (3) Model *Independen Terfokus (INTERFO)*.

### **5.2.1 Model *Dependen Tersebar (DETERSE)***

#### **a. Karakteristik Model**

Karakteristik model penyediaan tenaga aparatur lembaga pengawasan daerah (Bawasda) *dependen tersebar (DETERSE)* adalah satu model penguatan sumber daya aparatur kelembagaan audit internal melalui rekrutmen dari seluruh SKPD yang akan dijadikan objek pemeriksaan. Hal ini untuk menjawab kebutuhan akan kondisi lembaga pengawasan di daerah (Bawasda) yang memiliki keterbatasan dengan sumber daya auditor dari segi jumlah maupun kualifikasinya. Maka diperlukan rekrutmen auditor baru dari aparatur yang sudah menjadi pegawai di masing-masing SKPD.

Tenaga auditor tersebut yang direkrut adalah sumber daya aparatur di SKPD yang selama ini dilibatkan dalam penyusunan laporan akuntabilitas kinerja pemerintah (LAKIP) di masing-masing SKPDnya, untuk selanjutnya dibimbing secara teknis (bintek) oleh lembaga yang berkemampuan di bidang itu, seperti BPKP ataupun LAN. Bintek diarahkan untuk pembuatan laporan dan sekligus pemeriksaan yang benar-benar disandarkan pada hasil audit yang dapat dipertanggungjawabkan berkenaan dengan kinerja yang selama ini dilakukan.

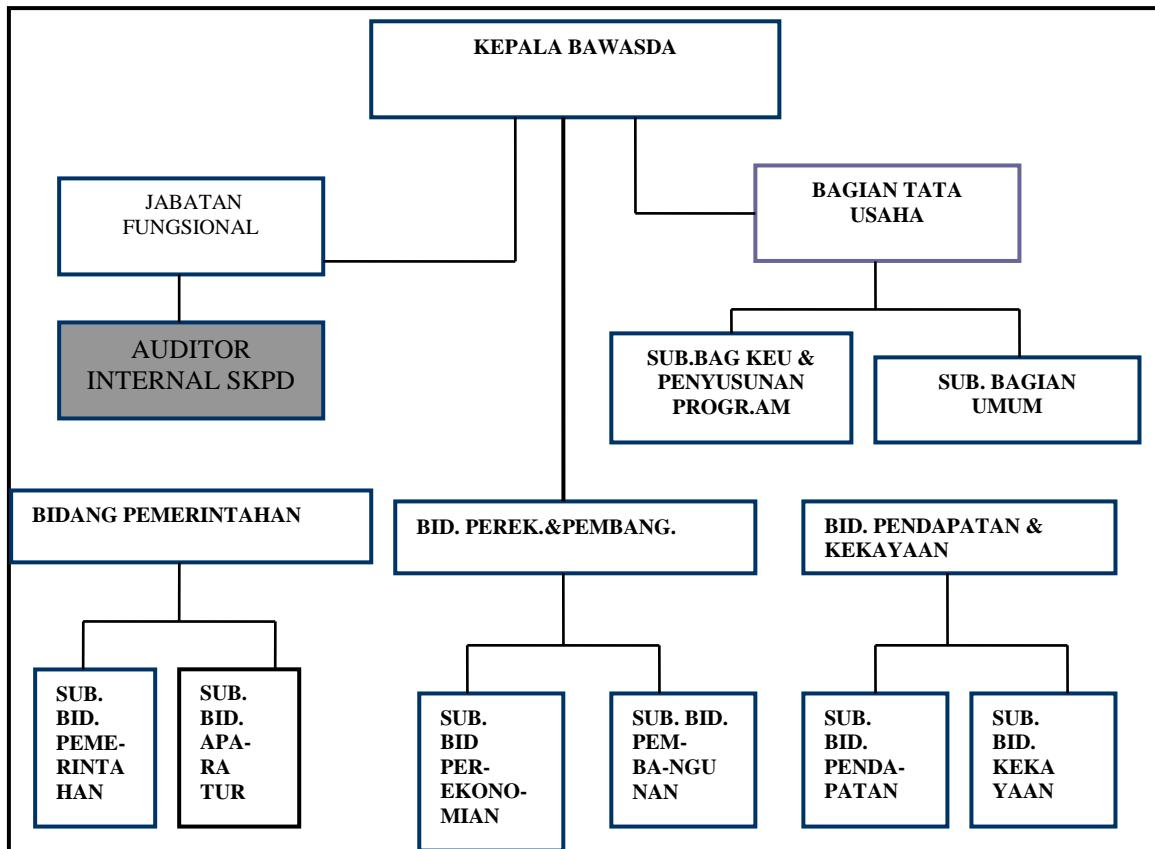
Selanjutnya individu pegawai SKPD yang sudah menyelesaikan bintek tersebut posisinya menjadi bagian integral lembaga pengawasan daerah (Bawasda), namun tetap berkantor di lingkungan SKPD masing-masing. Pegawai tersebut wajib berkomunikasi dan berdiskusi berkenaan dengan kinerja audit kinerja secara rutin. Selain terus berusaha meningkatkan kapasitas audit kinerjanya sebagaimana yang diprogramkan oleh lembaga pengawasan daerah (Bawasda) secara berjenjang. Model penguatan independen tersebut ini juga dicirikan dengan keperluan penambahan sarana yang memungkinkan pegawai yang bersangkutan dapat bekerja sebagai auditor kinerja dengan baik.

### b. Struktur Kepegawaian

Struktur kepegawaian dalam model penguatan model *Dependen Tersebar (DETERSE)* dapat mengikuti pola struktur Bawasda yang berjalan selama ini. Perbedaannya dalam struktur tersebut mengikuti pihak pegawai SKPD yang berada dalam struktur secara tersebar. Unsur-unsur yang pada umumnya ada dalam struktur kepegawaian dari kelembagaan Bawasda, yakni:

- Unsur Pimpinan yaitu Kepala Badan
- Unsur Pembantu Pimpinan yaitu Bagian Tata Usaha , yang terdiri atas: (1). Sub Bagian Keuangan dan Penyusunan Program; (2) Sub Bagian Umum
- Unsur Pelaksana yaitu: (1) Bidang Pemerintahan terdiri dari (a). Sub Bidang Pemerintahan; (2). Sub. Bidang Aparatur; dan (3). Bidang Perekonomian dan Pembangunan, yakni: .Sub Bidang Perekonomian; Sub Bidang Pembangunan.
- Bidang Pendapatan dan Kekayaan yang terbagi dua, yakni: (1). Sub Bidang Pendapatan; dan (2). Sub.Bidang Kekayaan.
- **Kelompok Jabatan Fungsional Audit Kinerja yang terdiri dari pegawai yang TERSEBAR pada dimasing-masing SKPD.**

**Bagan 5.4.**  
**Struktur Model Dependen Tersebar (Deterse)**



### 5.2.2 Model *Dependen Terikat (DETERIK)*

#### a. Karakteristik Model

Karakteristik model *Dependen Terikat (DETERIK)* adalah juga model sama sederhananya dengan model independen tersebar, yakni model penguatan sumber daya manusia di lembaga pengawasan melalui rekrutmen auditor dari SKPD yang ada. Selanjutnya calon auditor terpilih harus mengikuti bintek dan pelatihan yang berhubungan dengan jabatan barunya sebagai internal auditor. Dengan demikian, tenaga auditor yang ada memiliki kapabilitas yang teruji dan menjadikan lembaga Bawasda benar-benar terhormat dan memiliki independensi yang lebih tinggi dibandingkan dengan model tersebar di SKPD. Hasil pengauditan mengenai kinerja oleh lembaga tersebut benar-benar berarti bagi peningkatan kinerja di lingkungan pemerintah daerah, khususnya bagi pimpinan pemerintah daerah yang mengangkatnya.

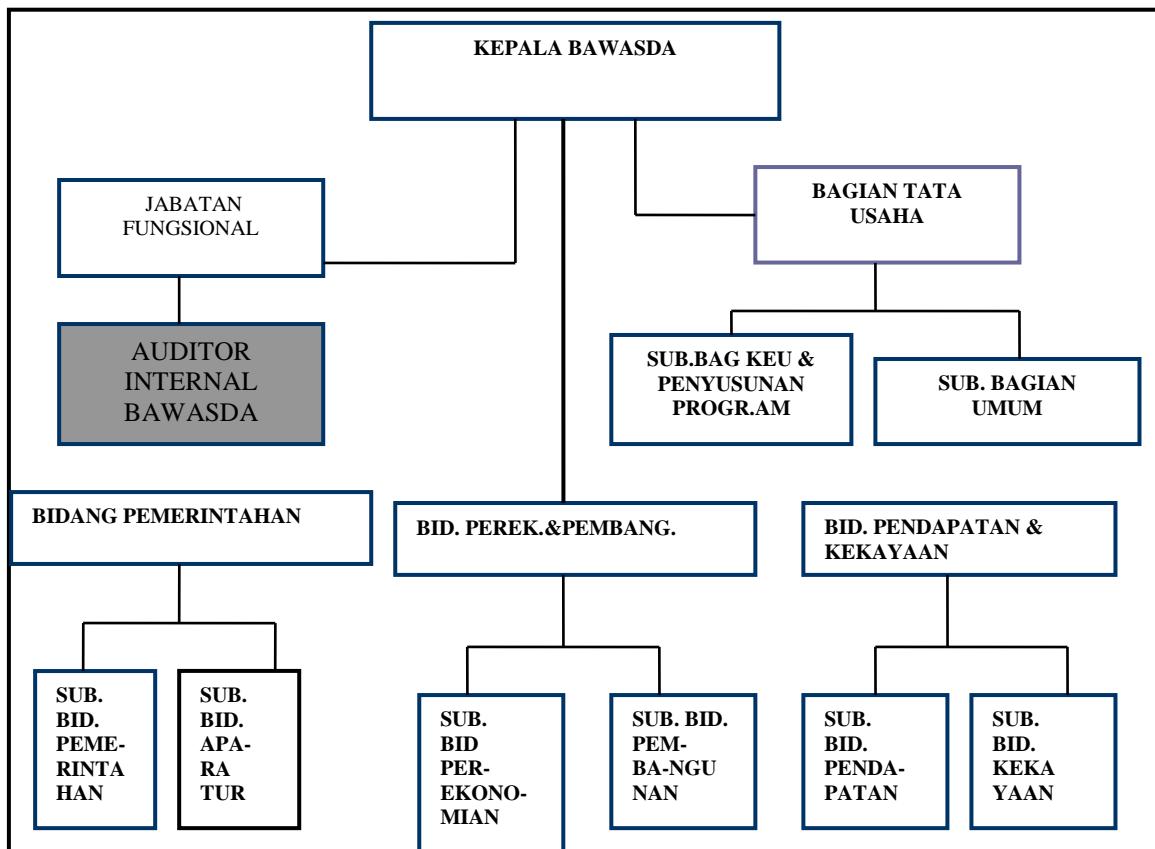
Model penguatan INTERIK diadaptasikan dengan kondisi kelembagaan yang kondisional dengan suatu tenaga kepengawasan yang selama ini dijalankan dengan pelibatan tenaga auditor secara terikat. Upaya mengimplementasikan audit kinerja di seluruh lembaga Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dibutuhkan kerjasama atau kemitraan dengan pihak obrik yang berupa SKPD. Pada sisi lain auditor kinerja harus memiliki kualifikasi yang berkesesuaian dengan pola kinerja yang ada di setiap Satuan Kerja (Satker) yang menjadi obyek pemeriksaan (Obrik). Dengan demikian, sebagian personal auditor kinerja harus diambil dari masing-masing Satker yang berpengalaman dalam pembuatan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP). Untuk itu pembuatan laporan LAKIP tersebut terikat menjadi anggota auditor kinerja yang berkantor di lingkungan kantor Bawasda Kabupaten/kota.

### **b. Struktur Kepegawaian**

Struktur kepegawaian dalam model *Dependen Terikat (DETERSE)* dapat mengikuti pola struktur Bawasda yang berjalan selama ini. Perbedaannya dalam struktur tersebut mengikutkan pihak pegawai yang berasal dari SKPD. Unsur-unsur yang pada umumnya ada dalam struktur kelembagaan Bawasda, yakni:

- Unsur Pimpinan yaitu Kepala Badan
- Unsur Pembantu Pimpinan yaitu Bagian Tata Usaha , yang terdiri atas: (I) 1. Sub Bagian Keuangan dan Penyusunan Program; (2) Sub Bagian Umum
- Unsur Pelaksana yaitu: (I) Bidang Pemerintahan terdiri dari (a). Sub Bidang Pemerintahan; (2). Sub. Bidang Aparatur; dan (3). Bidang Perekonomian dan Pembangunan, yakni: .Sub Bidang Perekonomian; Sub Bidang Pembangunan.
- Bidang Pendapatan dan Kekayaan yang terbagi dua, yakni: (I). Sub Bidang Pendapatan; dan (2). Sub.Bidang Kekayaan.
- ***Kelompok Jabatan Fungsional Internal Audit yang terdiri dari pegawai yang TERIKAT yang berasal dari SKPD.***

**Bagan 5.5.**  
**Struktur Model Dependen Terikat (Deterik)**



### 5.2.3 Model *Independen Terfokus* (INTERFO)

#### A. Karakteristik Model

Karakteristik model *Independen terfokus* (INTERFO) adalah tingkatan model penguatan SDM yang lebih kompleks, dimana dicirikan dengan perubahan status dari dependen menjadi independen pada lembaga pengawasan daerah yang di dalamnya memuat adanya kapasitas lembaga yang maksimum yang didukung oleh kapasitas auditor yang sangat memadai.

Model penguatan Bawasda INTERFO menekankan pada kepentingan penguatan pada rekrutmen pimpinan dan anggota auditornya. Rekrutmen dilakukan dengan cara penawaran terbuka kepada seluruh SKPD untuk menduduki jabatan dan keanggotaan dalam jangka waktu tertentu pada kelembagaan pengawasan Bawasda. Sistem rekrutmen dilakukan *fit and proper test* yang dibentuk oleh Pemerintah dan DPRD untuk menghasilkan

kualitas auditor. Dengan prosedur yang demikian memungkinkan lembaga Bawasda benar-benar menjadi *quality assurance* yang menjamin kualitas atau mutu kinerja pada masing-masing SKPD.

Agar terjadi kesinambungan, maka setiap satuan kinerja yang berpotensi harus diikutkan dalam pengujian kinerja, sehingga kebutuhan tenaga auditor kinerja pada pemerintahan daerah kabupaten/kota berkesesuaian dengan kebutuhan. Dengan menggunakan model ketiga, maka LAKIP benar-benar berarti karena merupakan hasil audit kinerja oleh auditor yang profesional pada masing-masing Obrik. Model ketiga ini dinamakan model INTERFO, artinya model penguatan Bawasda yang dapat diandalkan untuk audit kinerja yang terfokus sebagai lembaga independen yang didukung oleh sarana, pembiayaan dan tenaga auditor yang profesional.

Penguatan model pelaksanaan Audit Kinerja tidak lagi disebabkan jumlah auditor dan kualifikasinya, melainkan terfokus pada pencapaian orientasi jaminan mutu (*quality assurance*) kinerja di pemerintahan daerah. Model ini diterapkan manakala pada masing-masing SKPD sudah terdapat individu yang secara intensif telah dibimbing secara teknis (bintek) oleh lembaga pengawasan berkenaan dengan pembuatan LAKIP yang benar-benar disandarkan pada standar audit kinerja.

Pada pihak lain pimpinan lembaga pengawas daerah (Bawasda) maupun calon auditor merupakan campuran keterwakilan antara internal dan eksternal pemerintah yang memiliki komitmen yang tinggi dan lulus dalam mekanisme *fit and proper test*. Akan lebih baik lagi, bilamana kepala lembaga pengawasan (Bawasda) datang dari kalangan eksternal pemerintahan yang berkeahlian dan berpengalaman dalam bidang audit kinerja. Mereka diangkat oleh kepala pimpinan daerah terpilih dan bertugas selama waktu sepanjang masa kepemimpinan pemerintah daerah terpilih.

### 5.3 Strategi Implementasi Model

Kedua model rekomendasi sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, baik itu model reformasi kelembagaan maupun reformasi SDM pada kelembagaan pengawasan daerah dalam implemetasinya harus disesuaikan dengan kondisi daerah melalui strategi implementasi atau pengembangan matrik sebagai berikut:

**Tabel 5.4.**  
**Strategi Implementasi Model Reformasi Kelembagaan dan**  
**Penguatan SDM Kelembagaan Pengawasan di Daerah**

Reformasi Penguatan SDM	DETERSE	DETERIK	INTERFO
Reformasi Kelembagaan			
<b>Revitalisasi</b>	1) Vita – Se (Vitalisasi-Tersebar)	2) Vita- Rik (Vitalisasi-Terikat)	3) Vita – Fok (Vitalisasi- Fokus)
<b>Reposisi</b>		4) Pos- Rik (Posisi-Terikat)	5) Pos – Fok Posisi-Terikat
<b>Reformulasi</b>			6) For – Fok Formulasi-Fokus

Sumber: *Hasil Analisis data, 2007*

1. Strategi Vitalisasi-Tersebar (strategi Vita-Se). Strategi peningkatan kelembagaan pengawasan yang dilakukan melalui strategi ini adalah melalui revitalisasi fungsi kelembagaan Bawasda, yaitu dengan mempertegas fungsi audit kinerja sebagai salah satu tugas pokoknya, seraya melakukan rekrutmen sumber daya aparatur (internal auditor) dengan pendekatan tersebar. Melalui strategi ini kedudukan kelembagaan Bawasda di Kabupaten/Kota tidak mengalami perubahan sama sekali. Namun dalam mekanisme hubungan kerja dikarenakan Bawasda akan memiliki tenaga auditor yang ada di masing-masing satuan kerja dibutuhkan sistem informasi dan komunikasi kerja yang mendukung pekerjaan pengawasan (audit kinerja) yang akan dijalankan

oleh para auditor tersebut. Untuk mendukung kebutuhan tersebut, dapat dilakukan melalui penegasan beban tugas para auditor yang ada di satuan kerja dalam tahapan perencanaan dan pengendalian program di masing-masing satuan kerjanya. Dan untuk membangun *check and balance* yang seimbang, para auditor yang ada di satuan kerja harus dilibatkan juga dalam proses audit kinerja secara lintas satuan kerja. Melalui proses internal auditing yang lintas satuan kerja akan membangun proses "pembelajaran" diantara para internal auditor, juga untuk menjamin penerapan dan pencapaian standar kinerja yang sama di seluruh satuan kerja.

Strategi Vita-Se ini direkomendasikan untuk: kelembagaan bawasda yang dinilai masih dalam kelompok kapasitas kelembagaan yang kurang memadai dan dengan kondisi kesiapan melakukan audit kinerja untuk kelompok kurang siap untuk melaksanakan audit kinerja; dan atau kondisi faktor pendukung yang kurang dominan.

Secara tabulasi penerapan strategi Vita-Se untuk keseluruhan kondisi kelembagaan bawasda di daerah dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.5.**  
**Penerapan Strategi Vita-Se**

	Kapasitas Kelembagan	Kesiapan Melaks Audit Kinerja	Faktor Pendukung
Tinggi	X	X	X
Sedang	X	X	X
Rendah	V	V	V

2. Strategi Vitalisasi Terikat (strategi Vita-Rik). Strategi peningkatan kelembagaan pengawasan yang dilakukan melalui strategi ini adalah melalui revitalisasi fungsi kelembagaan Bawasda, yaitu dengan

mempertegas fungsi audit kinerja sebagai salah satu tugas pokoknya, seraya melakukan rekrutmen sumber daya aparatur (internal auditor) dengan pendekatan terikat. Melalui strategi ini kedudukan kelembagaan Bawasda di Kabupaten/Kota tidak mengalami perubahan sama sekali. Selanjutnya dengan adanya penambahan tenaga auditor yang bersumber dari satuan kerja akan mendorong kesiapan Bawasda dalam melaksanakan audit kinerja.

Strategi Vita-Rik ini direkomendasikan untuk: kelembagaan bawasda yang dinilai masih dalam kelompok kapasitas kelembagaan mulai dari yang kurang memadai dan memadai; dan dengan kondisi kesiapan melakukan audit kinerja untuk kelompok kurang siap dan siap sebagian besar untuk melaksanakan audit kinerja; dan atau kondisi faktor pendukung yang kurang dominan dan dominan.

Secara tabulasi penerapan strategi Vita-Rik untuk keseluruhan kondisi kelembagaan bawasda di daerah dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.6.**  
**Penerapan Strategi Vita-Rik**

	Kapasitas Kelembagan	Kesiapan Melaks Audit Kinerja	Faktor Pendukung
Tinggi	X	X	X
Sedang	V	V	V
Rendah	V	V	V

3. Strategi Vitalisasi Terfokus (strategi Vita-Fok). Strategi peningkatan kelembagaan pengawasan yang dilakukan melalui strategi ini adalah melalui revitalisasi fungsi kelembagaan Bawasda, yaitu dengan mempertegas fungsi audit kinerja sebagai salah satu tugas pokoknya, seraya melakukan rekrutmen sumber daya aparatur (internal auditor) dan termasuk pimpinan dengan pendekatan terfokus pada pencapaian

kinerja. Melalui strategi ini kedudukan kelembagaan Bawasda di Kabupaten/Kota tidak mengalami perubahan sama sekali. Selanjutnya dengan adanya tenaga auditor dan pimpinan kelembagaan yang sudah disandarkan pada kompetensi yang memadai akan mendorong kesiapan Bawasda dalam melaksanakan audit kinerja.

Strategi Vita-Fok ini direkomendasikan untuk: kelembagaan bawasda yang dinilai masih dalam kelompok kapasitas kelembagaan mulai dari yang kurang memadai dan memadai dan dengan kondisi kesiapan melakukan audit kinerja mulai kelompok kurang siap sampai dengan sangat siap untuk melaksanakan audit kinerja; dan atau kondisi faktor pendukung mulai dari yang kurang dominan sampai dengan sangat dominan.

Secara tabulasi penerapan strategi Vita-Fok untuk keseluruhan kondisi kelembagaan bawasda di daerah dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.7.**  
**Penerapan Strategi Vita-Fok**

	<b>Kapasitas Kelembagan</b>	<b>Kesiapan Melaks Audit Kinerja</b>	<b>Faktor Pendukug</b>
Tinggi	X	V	V
Sedang	V	V	V
Rendah	V	V	V

4. Strategi Reposisi Terikat (strategi Pos-Rik). Strategi peningkatan kelembagaan pengawasan yang dilakukan melalui strategi ini adalah melalui reposisi fungsi kelembagaan Bawasda, yaitu dengan melakukan penataan kelembagaan bawasda, seraya melakukan rekrutmen sumber daya aparatur (internal auditor) dari satuan kerja lain dengan pendekatan terikat. Melalui strategi ini kedudukan kelembagaan Bawasda di Kabupaten/Kota mengalami perubahan, khususnya dalam independensi

serta garis informasi (line information) yang langsung kepada Bupati/Walikota.

Strategi Pos-Rik ini direkomendasikan untuk kelembagaan bawasda yang dinilai sudah memadai dan sangat memadai dan dengan kondisi kesiapan melakukan audit kinerja mulai dari kelompok kurang siap sampai dengan siap untuk melaksanakan audit kinerja, dan atau dengan kondisi faktor pendukung yang kurang dominan dan dominan.

Secara tabulasi penerapan strategi Pos-Rik untuk keseluruhan kondisi kelembagaan bawasda di daerah dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.8.**  
**Penerapan Strategi Pos-Rik**

	<b>Kapasitas Kelembagan</b>	<b>Kesiapan Melaks Audit Kinerja</b>	<b>Faktor Pendukung</b>
Tinggi	V	V	V
Sedang	V	V	V
Rendah	X	V	V

5. **Strategi Reposisi Terfokus (strategi Pos-Fok).** Strategi peningkatan kelembagaan pengawasan yang dilakukan melalui strategi ini adalah melalui reposisi fungsi kelembagaan Bawasda, yaitu dengan melakukan penataan kelembagaan bawasda menjadi kelembagaan yang independen serta memiliki garis informasi langsung kepada Bupati/Walikota juga seraya melakukan rekrutmen sumber daya aparatur (internal auditor) dan termasuk pimpinan dengan pendekatan terfokus pada pencapaian kinerja. Dengan adanya tenaga auditor dan pimpinan kelembagaan yang sudah disandarkan pada kompetensi yang memadai akan mendorong kesiapan Bawasda dalam melaksanakan audit kinerja.

Strategi Pos-Fok ini direkomendasikan untuk kelembagaan bawasda yang dinilai sudah memadai dan sangat memadai dan dengan kondisi kesiapan melakukan audit kinerja mulai dari kelompok siap sampai dengan sangat siap untuk melaksanakan audit kinerja, dan atau dengan kondisi faktor pendukung yang dominan dan sangat dominan.

Secara tabulasi penerapan strategi Pos-Fok untuk keseluruhan kondisi kelembagaan bawasda di daerah dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.9.**  
**Penerapan Strategi Pos-Fok**

	Kapasitas Kelembagaan	Kesiapan Melaks Audit Kinerja	Faktor Pendukung
Tinggi	V	V	V
Sedang	V	V	V
Rendah	X	X	X

6. **Strategi Reformulasi Terfokus (Strategi For-Fok).** Strategi peningkatan kelembagaan pengawasan yang dilakukan melalui strategi ini adalah melalui reformulasi fungsi kelembagaan pengawasan menjadi Dewan Audit Daerah Kabupaten/Kota yang memiliki garis informasi secara langsung kepada Pimpinan Daerah, dalam hal ini Kepala Daerah dan DPRD, juga melakukan rekrutmen sumber daya aparatur (internal auditor) dan termasuk pimpinan dengan pendekatan terfokus pada pencapaian kinerja (melalui test kelayakan dan kecakapan khusus) . Dengan adanya tenaga auditor dan pimpinan kelembagaan yang sudah disandarkan pada kompetensi yang memadai akan mendorong kesiapan kelembagaan ini menjadi internal auditor di lingkungan Pemerintahan Daerah.

Strategi For-Fok ini direkomendasikan untuk kelembagaan bawasda yang dinilai sudah sangat memadai dan dengan kondisi kesiapan melakukan audit kinerja mulai dari kelompok siap sampai dengan sangat siap untuk melaksanakan audit kinerja, dan atau dengan kondisi faktor pendukung yang dominan dan sangat dominan.

Secara tabulasi penerapan strategi For-Fok untuk keseluruhan kondisi kelembagaan bawasda di daerah dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.10**  
**Penerapan Strategi *For-Fok***

	<b>Kapasitas Kelembagan</b>	<b>Kesiapan Melaks Audit Kinerja</b>	<b>Faktor Pendukung</b>
Tinggi	V	V	V
Sedang	X	V	V
Rendah	X	X	X

## BAB 6

## PENUTUP

### 6.1. Kesimpulan

Berdasarkan kajian teori dan analisis data lapangan berkenaan dengan evaluasi rencana pelaksanaan Audit Kinerja pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapatlah disimpulkan, sebagai berikut:

1. Sejalan dengan perubahan paradigma lembaga kepengawasan, maka Bawasda sebagai lembaga audit internal sudah saatnya memerankan diri menjadi lembaga pengawasan yang tidak lagi sebagai *wactdog*, melainkan sebagai kepengawasan menaruh perhatian pada fungsi audit kinerja (*performance audits*) yang akan mengarah pada jaminan mutu (*quality assurance*).
2. Berkenaan dengan hal itu, maka Bawasda harus memiliki kapasitas yang memadai sebagai pelaksana audit kinerja di daerah. Gambaran mengenai bawasda yang berkapasitas demikian pada umumnya belum terpenuhi yang ditunjukan dengan masih kurangnya ketersediaan sumber daya auditor, baik kuantitas maupun kualitasnya; ketersediaan sarana dan prasarana termasuk pembuatan standar atau pedoman; dan dukungan sistem organisasi yang masih lemah.
3. Persepsi mengenai audit kinerja ditafsirkan masih simpang siur oleh pemerintah daerah yang diwakili oleh pihak Bawasda, Setda ataupun SKPD. Hanya kurang lebih sepertiga atau 30% yang telah mengetahui substansi pengetahuan audit kinerja, termasuk kepentingannya bagi peningkatan kinerja Pemerintah Daerah. Kecenderungan besarnya yang

belum memahami mempengaruhi motivasi, kesiapan penyediaan tenaga auditor kinerja, sarana dan prasarana yang dibutuhkan termasuk prosedur kerja dan juga pembiayaannya.

4. Realitas demikian di pengaruhi berbagai faktor. Faktor yang dipandang sebagai penguat dari internal pemerintah adalah adanya kecenderungan terbuka pada pemerintah daerah untuk kepentingan audit kinerja di masa depan. Keterbukaan ini berkaitan dengan peran Bawasda sebagai audit internal. sementara itu sistem laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan (LAKIP) juga sudah berjalan. Faktor eksternal yang mendukung adalah mulai meluasnya perhatian di berbagai kalangan masyarakat daerah untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih yang ditunjukkan dengan pengawasan kinerja pemerintah daerah dengan berbagai saluran, termasuk mass media.
5. Faktor pelemahnya, secara internal Bawasda pada umumnya berada dalam “jebakan” struktur budaya monoloyalistik. Terlebih lagi berada dalam kepemimpinan daerah yang mekanistik dan kaku, sehingga peningkatan kinerja sebagai *life service* dari kepentingan-kepentingan politis. Selain faktor perundungan, baik di tingkat nasional maupun daerah belum mengarah dan menegaskan pada keharusan dilaksanakannya audit kinerja.
6. Pilihan strategi kelembagaan yang ditawarkan untuk mengelindingkan rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah ada tiga pilihan, yaitu: (1) strategi ***penguatan*** (*revitalisasi*) kelembagaan Bawasda dengan tekanan pada penegasan fungsi “internal audit” dalam audit kinerja; (2) strategi ***penataan*** (*reposisi*) kelembagaan Bawasda dengan tekanan pada penataan kedudukan dan berposisi sebagai SKPD yang memiliki garis informasi langsung kepada Kepala Daerah; dan (3) strategi ***perubahan*** (*reformulasi*) kelembagaan Bawasda yang kedudukannya memiliki garis informasi langsung kepada Pimpinan Daerah dan juga kepada DPRD.

## 6.2. Rekomendasi

1. Bawasda sebagai lembaga kepengawasan internal audit perlu segera memperkuat posisi dan statusnya dengan memerankan dalam fungsi audit kinerja di daerah. Hal ini akan mempercepat terwujudnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang *berbasis kinerja*.
2. Perlu segera dilakukannya *reformasi lembaga kepengawasan di daerah* yang diarahkan pada penguatan, penataan dan perubahan Bawasda. Untuk tahap pertama, perlu segera dirancang kelembagaan baru bawasda dengan menambah bagian pengawasan internal dengan fungsi audit kinerja berikut dengan penyediaan tenaga auditor, prosedur kerja, sarana dan prasarana dan pembiayaannya.
3. Dalam kaitan dengan penyediaan tenaga auditor dan prosedur kerja bidang audit kinerja, diperlukan upaya bimbingan teknis (bimtek) yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah yang bekerja sama dengan lembaga lain yang memiliki keahlian dalam audit kinerja.
4. Untuk mempercepat terciptanya pemerintahan di daerah yang berbasis kinerja, Pemerintah Pusat perlu merumuskan dan menetapkan peraturan yang segera mengenai kedudukan Bawasda sebagai lembaga auditor internal dengan salah satu fungsinya pada audit kinerja, berikut dengan pedoman teknis yang akan dilaksanakan di lapangan.
5. Perlu memperluas partisipasi yang terbuka dengan pihak *stakeholder* berkenaan dengan upaya peningkatan kinerja pemerintah melalui implementasi audit kinerja dengan cara memperluas lajur sosialisasi, komunikasi, sehingga rencana pelaksanaan audit kinerja pemerintah daerah dapat berjalan lancar.



## LAMPIRAN DAFTAR PUSTAKA

### DAFTAR PUSTAKA

- Arens, A, Alvin dan Loebbecke. K. James (1990) *Auditing suatu pendekatan terpadu*, Jilid I, Jakarta Airlangga.
- Amin Widjaja Tungal, Drs,Ak, MBA (2000).*Audit Manajemen Konteporer* Edisi Revisi, Harvarindo.
- Antony and Dearden, 1985, Organizaion Bihaviour, Washington DC : The American University Press
- Bacal. Robert. 2001. *Performance Management*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama
- Edris, Muhamad, AK, Drs (1982), *Auditing an Intregated Approach suatu pembaharuan*, Bandung, Sinar Baru.
- Dadang Solihin dan Putut Marhayudi (2002), Otonomi Daerah
- Certo. Samuel G. 1990. *The Strategic Management Process*. New York : Mc. Graw Hill Coy Flynn, Norman, Public Sector Management, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Frederickson H. George, (1997), *The Spirit of Public Administration*, Jossey Bass, Sanfransisco.
- Gareth R. Jones dan Jennifer M. George, 2003 *Principles of Manajement*, Ricard D. Irwin Inc. Home Wood Illionois.
- Handayaningrat. ( 1988 ), *Pengantar studi administrasi & Manajemen*, Jakarta : PT Gitakarya
- Hasibuan, Malayu SP (1984), *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*. Jakarta : Haji Masagung.
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Herbet, Leo. 1983. *Auditing the Performance of Management*. California : A Division of Wadsworth, Inc
- Jones, Charles O. (1986), *The Introduction to the study of public Policy*, Terjemahan, Ricky Istamto, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- LAN RI, (2003) Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Buku I : Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara, LANRI, Jakarta
- LAN RI, (2004). *Sistem Manajemen Kinerja Otonomi Daerah*. Jakarta : LAN PKKOD

Noe, Raymond.A., 2004. *Fundamental of Human Resource Management*. New York : Mc Graw Hill.

Prajudi Admosudirdjo, Prof..Mr. Dr, 1982., *Dasar Dasar Admoinistrasi Negara* , Seri Pustaka Ilmu Adminitrasi IV

Prajudi Atmosudirdjo, Prof.Mr.Dr., (1996),*Teori Organisasi*,STIA LAN PRESS

Ruky. Achmad S. 2002. *Sistem Manajemen Kinerja. Performance Management System*. Jakarta : Gramedia

Sujamto ( 1995 ), *Aspek – aspek Pengawasan*, Jakarta, Sinar Grafika.

Suadi Arif, 1995, *Organisasi dan Management* ,Jakarta,

Thierauf, Robert., J. 1989. *Management Auditing, a Quaestioner Approach*, New York : Division of American Management Association (AMACOM).

Welsh, 1984, *Management* , Ricard D. Irwin Inc. Home Wood Illionois.

### **Perundang Undangan**

Ketetapan MPR RI Nomor XI /MPR/1998 tentang Penyelenggraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijkan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Gubernur.



## INSTRUMEN

### PETUNJUK PENGISIAN

Isian angket ini merupakan salah satu instrument pengumpulan data yang digunakan untuk mengeksplorasi keterangan-keterangan yang diperlukan dalam pelaksanaan kajian evaluasi rencana pelaksanaan Audit Kinerja di Pemerintahan kabupaten/Kota. Instrumen ini disajikan dengan menggunakan matrik yang berisi tiga kolom, yakni kolom **S** (*Setuju*); kolom **KS** (*Kurang Setuju*); dan kolom **KS** (*Kurang Setuju*).

Untuk keperluan itu, kami mohon kesediaan Bapak/Ibu/Sdr mohon untuk diisi dengan sejurnya. Informasi ini amat berharga bagi kita semua untuk melaksanakan dan mengisi reformasi birokrasi melalui penguatan dan pengembangan lembaga kepengawasan internal dengan fungsi audit kinerja pada Pemerintahan Daerah kabupaten/Kota. Jika Bapak/Ibu/Sdr memiliki pandangan yang berbeda, diperkenankan untuk dituangkan dalam catatan di belakangnya.

Terima kasih atas kesediaan dan bantuannya. Semoga hidup kita semakin berarti dan lebih baik. Amiin.

Nama *Key Informants* :  
Jabatan :  
Tanggal dan Waktu Wawancara :  
  

---

---

**MATRIK INSTRUMEN**  
**EVALUASI RENCANA PELAKSNAAN AUDIT KINERJA**  
**DI PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA**

No	PERNYATAAN	OPTION		
		S	KS	TS
A.	<b><i>Gambaran umum kapasitas Bawasda Kabupaten/Kota dalam konteks pelaksanaan audit kinerja.</i></b>			
1.	Bawasda bertugas membantu pihak yang diawasi terbantu, sehingga dapat mencapai visi dan misinya secara efektif dan efisien.			
	Bawasda dapat menciptakan suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi dan akuntabilitas.			
	Dalam menjalankan tugasnya Bawasda dapat menciptakan suasana saling percaya di dalam dan di luar lingkungan operasi organisasi.			
	Dalam menjalankan tugasnya bawasda selalu dapat meningkatkan kelancaran operasi organisasi			
	Lebih jauhnya, peranan bawasda dapat mendorong terwujudnya <i>good governance</i> di daerah.			
2.	Berdasarkan hal itu, kedudukan Bawasda dipandang strategis di daerah.			
	Bawasda di daerah telah memiliki struktur organisasi yang memadai.			
	Bawasda di daerah telah maksimal menjalankan tugas dan fungsinya.			
	Bawasda di daerah telah memiliki proses kerja yang berstandar.			
3.	Jumlah pegawai Bawasda di daerah dipandang cukup.			
	Jumlah auditor bawasda dipandang cukup			
	Kualitas auditor Bawasda masuk memadai			

---

---

	Banyak melakukan bintek internal dan eksternal Bawasda.			
4.	Sarana bangunan di lingkungan Bawasda kab/kota sudah memadai.			
	Sarana ruangan di lingkungan Bawasda kab/kota sudah memadai.			
	Sarana kendaraan di lingkungan Bawasda kab/kota sudah memadai.			
	Prasarana administrasi Bawasda Kab/kota dipandang memadai.			
	Prasarana pelaporan Bawasda Kab/kota dipandang memadai.			
	Prasarana arsip data Bawasda Kab/kota dipandang memadai.			

No	PERNYATAAN	OPTION		
		S	KS	TS
B.	<b>Persepsi Bawasda, Setda dan SKPD tentang Audit kinerja di Pemerintah Kabupaten/Kota.</b>			
1.	Bawasda mengetahui kepentingan audit kinerja di daerah.			
	Setda mengetahui kepentingan audit kinerja di daerah.			
	SKPD mengetahui kepentingan audit kinerja di daerah.			
	Bawasda memahami substansi audit kinerja di daerah.			
	Setda memahami substansi audit kinerja di daerah.			
	SKPD memahami substansi audit kinerja di daerah.			
2.	Motivasi internal pegawai Bawasda melaksanakan audit kinerja di daerah sangat tinggi.			
	Motivasi internal pegawai Setda melaksanakan audit kinerja di daerah sangat tinggi.			
	Motivasi internal pegawai SKPD melaksanakan audit kinerja di daerah sangat tinggi.			
	Motivasi eksternal pegawai Bawasda melaksanakan audit kinerja di daerah sangat tinggi.			
	Motivasi eksternal pegawai Setda melaksanakan audit kinerja di daerah sangat tinggi.			
	Motivasi eksternal pegawai SKPD melaksanakan audit kinerja di daerah sangat tinggi.			
3.	Jumlah auditor menurut Bawasda mampu melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Jumlah auditor menurut Setda mampu melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Jumlah auditor menurut SKPD mampu melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Kualitas auditor menurut Bawasda mampu melaksanakan audit kinerja di daerah.			

---

---

	Kualitas auditor menurut Setda mampu melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Kualitas auditor menurut SKPD mampu melaksanakan audit kinerja di daerah.			
4.	Sarana yang ada dipandang oleh Bawasda cukup memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Sarana yang ada dipandang oleh Setda cukup memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Sarana yang ada dipandang oleh SKPD cukup memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Prasarana yang ada dipandang oleh Bawasda cukup memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Prasarana yang ada dipandang oleh Setda cukup memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Prasarana yang ada dipandang oleh SKPD cukup memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
5.	Prosedur kerja dipandang oleh Bawasda sudah memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Prosedur kerja dipandang oleh Setda sudah memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Prosedur kerja dipandang oleh SKPD sudah memadai untuk melaksanakan audit kinerja di daerah.			
6.	Pembiayaan yang ada selama ini dipandang mencukupi oleh Bawasda dalam rencana melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Pembiayaan yang ada selama ini dipandang mencukupi oleh Setda dalam rencana melaksanakan audit kinerja di daerah.			
	Pembiayaan yang ada selama ini dipandang mencukupi oleh SKPD dalam rencana melaksanakan audit kinerja di daerah.			

## PEDOMAN WAWANCARA

### A. Faktor-faktor mempengaruhi rencana pelaksanaan audit kinerja.

#### 1. Faktor-faktor Hambatan dan Dukungan Internal

1.1. Mohon Bapak/Ibu dijelaskan **hambatan dan dukungan internal** yang dipandang mempengaruhi rencana pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah Kabupaten Kabupaten/Kota?.

.....  
.....  
.....

1.2. Mohon juga dijelaskan, apakah struktur organisasi menjadi bagian dari **hambatan dan dukungan internal** ?

.....  
.....  
.....

1.3. Bagaimana dengan prosedur kerja, apakah juga menjadi bagian dari **hambatan dan dukungan internal** ?

.....  
.....  
.....

1.4. Berkaitan dengan ketersediaan sarana dan prasarana, apakah menjadi bagian dari **hambatan dan dukungan internal** ?

.....  
.....  
.....

1.5. Faktor pembiayaan, apakah menjadi bagian dari **hambatan dan dukungan internal** ?

.....  
.....  
.....

#### 2. Faktor-faktor Hambatan dan Dukungan Eksternal

2.1. Mohon Bapak/Ibu dijelaskan **hambatan dan dukungan eksternal** yang dipandang mempengaruhi rencana pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah Kabupaten Kabupaten/Kota?.

.....  
.....  
.....

2.2. Mohon juga dijelaskan, apakah faktor politik menjadi bagian dari **hambatan dan dukungan eksternal** ?

.....  
.....  
.....

2.3. Bagaimana dengan prosedur kerja, apakah budaya kerja masyarakat menjadi bagian dari **hambatan dan dukungan eksternal** ?

.....  
.....  
.....

2.4. Berkaitan dengan ketersediaan opini publik , apakah menjadi bagian dari **hambatan dan dukungan eksternal** ?

.....  
.....  
.....

2.5. Faktor pemberitaan media massa (cetak dan elektronik), apakah menjadi bagian dari **hambatan dan dukungan eksternal** ?

.....  
.....

**B. Strategi Kelembagaan Rencana Pelaksanaan Audit kinerja.**

1. Menurut Bapak/Ibu apa **strategi kelembagaan** dalam menangani kekurangan pengetahuan audit kinerja dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

2. Menurut Bapak/Ibu apa **strategi kelembagaan** dalam menangani lemahnya motivasi dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

3. Menurut Bapak/Ibu apa **strategi kelembagaan** dalam menangani kekurangan tenaga auditor dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

4. Menurut Bapak/Ibu apa **strategi kelembagaan** dalam menangani sarana dan prasarana dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

5. Menurut Bapak/Ibu apa **strategi kelembagaan** dalam menangani kekurangan pembiayaan auditor dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

6. Menurut Bapak/Ibu apa **model** kelembagaan dalam menangani kekurangan pengetahuan audit kinerja dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

7. Menurut Bapak/Ibu apa **model** kelembagaan dalam menangani lemahnya motivasi dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

8. Menurut Bapak/Ibu apa **model** kelembagaan dalam menangani kekurangan tenaga auditor dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

9. Menurut Bapak/Ibu apa **model** kelembagaan dalam menangani sarana dan prasarana dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

10. Menurut Bapak/Ibu apa **model** kelembagaan dalam menangani kekurangan pembiayaan auditor dalam rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah?

.....  
.....

---

---

