



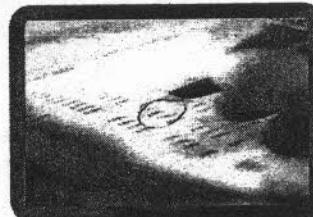
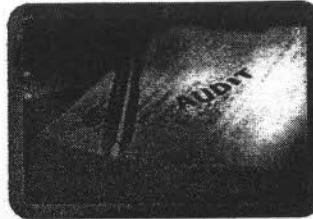
MEKANISME & PROSEDUR AUDIT KINERJA DI PEMERINTAH DAERAH

(Fokus pada Audit Kinerja Sumber Daya Manusia Aparatur di Daerah)

PENERBIT

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

2008



MEKANISME & PROSEDUR AUDIT KINERJA DI PEMERINTAH DAERAH

(Fokus pada Audit Kinerja Sumber Daya Manusia Aparatur di Daerah)

PENERBIT

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

2008

Perpustakaan Nasional RI : Data Katalog dalam terbitan (KDT)

Enni Iriani

Kajian mekanisme dan prosedur audit kinerja di
pemerintah daerah / Enni Iriani, Joni Dawud,
Yunni Susanty, -- Bandung : Pusat Kajian dan
Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN, 2008.
160 hlm. ; 21 Cm

Bibliografi : 1 hlm.

ISBN 978-979-3382-21-10

1. Pegawai negeri sipil -- Kinerja

I. Enni Iriani II. Joni Dawud III. Yunni Susanty,

352.63

Diterbitkan oleh :

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

TIM PENULIS

JUDUL KAJIAN	:	Kajian Mekanisme dan Prosedur Audit Kinerja di Pemerintah Daerah (Fokus pada Audit Kinerja Sumber Daya Manusia Aparatur di Daerah)
TIM PENULIS	:	1. Enni Iriani 2. Yunni Susanty 3. Joni Dawud
EDITOR	:	Enni Iriani

RINGKASAN EKSEKUTIF

Dewasa ini fungsi audit/pemeriksaan kinerja belum efektif dilaksanakan oleh BPK dan pemeriksaan masih terbatas pada pemeriksaan administrasi keuangan. Konsep audit kinerja tampaknya masih menjadi wacana bagi para penyelenggara pemerintahan, bahkan tidak sedikit anggota lembaga eksekutif dan legislatif di Pusat dan Daerah yang belum memahami konsep tersebut. Hal ini merupakan beban yang cukup berat yang harus ditangani oleh BPK, yang sampai saat ini masih terus berupaya meningkatkan sistem pemeriksaan keuangan sehingga audit kinerja belum tertangani.

Audit kinerja merupakan elemen yang penting dalam meningkatkan akuntabilitas program dan kegiatan pemerintah. Lemahnya fungsi audit kinerja di Indonesia telah terlihat dampaknya di beberapa daerah, seperti bencana banjir, dan epidemi serta endemi berbagai macam penyakit, dll. Aritonang (2008) menyatakan bahwa terjadinya musibah banjir di banyak daerah secara signifikan disebabkan oleh buruknya kinerja pemerintah. Ia memberikan contoh musibah banjir di Jember yang terjadi pada tahun 2006. Banjir tersebut ternyata diakibatkan oleh buruknya kinerja pemerintah di bidang lingkungan hidup, dimana kebijakan, perencanaan, dan kondisi riil daerah dalam hal pengendalian lingkungan hidup tidak sinergis sehingga pelaksanaan aturan kebijakan pun menjadi tidak konsisten. Musibah tersebut menyebabkan kerugian negara yang cukup besar dan hal ini dapat dihindari apabila fungsi audit kinerja dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara optimal frekuensi.

Dengan asumsi bahwa fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Inspektorat diarahkan untuk pelaksanaan audit kinerja internal, maka tingkat akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah tergantung pada efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Inspektorat. Sementara itu, efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Inspektorat tentu dipengaruhi oleh apa, mengapa, bagaimana, dan bilamana tugas pemeriksaan/audit kinerja internal dilaksanakan oleh para pemeriksa/auditor. Dengan demikian, model mekanisme dan prosedur yang memperjelas tentang apa, mengapa, bagaimana, dan bilamana Inspektorat bekerja perlu dirumuskan agar pelaksanaan pemeriksaan/audit kinerja internal menjadi efektif dan efisien.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka perlu dikaji model mekanisme dan prosedur audit kinerja internal yang bagaimana yang dapat dan mampu

diimplementasikan oleh aparat pelaksana di lembaga pengawasan daerah atau inspektorat daerah sehingga lembaga tersebut dapat membantu pemerintahan daerah dalam meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Mekanisme audit kinerja berkaitan dengan hubungan kerja antara berbagai pihak yang terkait dengan proses pemeriksaan, yang mana hubungan tersebut perlu dilakukan agar tercipta akuntabilitas kinerja pemerintahan yang optimal. Sedangkan prosedur menunjukkan urutan pekerjaan pemeriksaan/audit yang perlu diikuti oleh para pemeriksa.

Berdasarkan hal tersebut di atas dan untuk memfokuskan kajian kepada topik yang dikaji, maka Tim Peneliti menetapkan beberapa rumusan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan yang disusun Pemerintah Pusat tentang pelaksanaan audit kinerja?
2. Bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah tentang pelaksanaan audit kinerja internal?
3. Mekanisme audit kinerja internal yang bagaimana yang dapat mendorong Inspektorat Daerah melaksanakan pengawasan secara efektif dan efisien?
4. Prosedur audit kinerja internal yang bagaimana yang dapat mendorong Inspektorat Daerah melaksanakan pengawasan secara efektif dan efisien?
5. Materi audit kinerja internal yang bagaimana yang sesuai dengan kebutuhan daerah untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah?

Kegiatan penelitian ini bertujuan untuk merumuskan suatu model mekanisme dan prosedur pelaksanaan audit kinerja internal yang perlu dilaksanakan oleh Inspektorat sebagai unsur pengawas daerah. Adapun maksud kajian adalah untuk menghasilkan suatu rekomendasi kebijakan pelaksanaan audit kinerja bagi Pemerintah dan Pemerintahan Daerah agar dapat menjamin peningkatan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut di atas, maka kegiatan penelitian ini diharapkan dapat mencapai sasaran sebagai berikut:

- a. Identifikasi kebijakan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah yang ada tentang pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan dan tentang audit kinerja internal.
- b. Mekanisme dan prosedur audit kinerja yang berlaku dan dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah pada saat ini.
- c. Mekanisme dan prosedur audit kinerja yang sebaiknya dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah dan atau lembaga lain yang diberi kewenangan.

d. Rumusan model pelaksanaan audit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penelitian ini merupakan suatu penelitian terapan dimana hasilnya adalah untuk menyempurnakan cara bekerja penyelenggara pemerintahan, khususnya pelaksana audit kinerja internal. Metode Penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah deskriptif (*Exploratory*) dengan pendekatan kualitatif, yaitu dengan mencari informasi dilapangan untuk mengungkap berbagai aspek terkait dengan mekanisme dan prosedur audit kinerja internal.

Rumusan hasil kajian tentang mekanisme dan prosedur audit kinerja penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah sebagai berikut:

1. Peran Bawasda/Inspektorat dalam meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah masih dirasakan kurang signifikan. Berbagai tantangan yang dihadapi pada umumnya terkait dengan lemahnya manajemen sumber daya manusia aparatur, khususnya dalam hal pengembangan dan pemberdayaan pegawai yang kurang terarah dan kurang memadai.
2. Pemeriksaan (Audit) terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah cenderung masih terbatas pada jenis *compliance audit* (audit kepatuhan). Prosedur dan materi audit internal perlu lebih ditekankan pada pemeriksaan proses manajemen (audit manajemen).
3. Pelaksanaan audit/pemeriksaan di daerah sudah mengikuti alur mekanisme pertanggungjawaban yang sesuai dengan Permendagri 23 Th 2007. Sifat pemeriksaan kinerja Sumber Daya Manusia harus difokuskan pada upaya peningkatan kinerja yang riil dan realistik - perlu dilakukan pemisahan antara mekanisme audit terhadap kinerja administrasi kepegawaian dengan mekanisme audit terhadap kinerja proses dan fungsi pengelolaan sumber daya manusia aparatur.
4. Masalah yang menjadi pusat perhatian Bawasda/ Inspektorat adalah dalam hal pelaksanaan tindak lanjut dari temuan para auditor yang kurang memadai dalam hal monitoring. Prosedur yang efektif terarah pada pemberian *feedback* yang menghasilkan suatu Kerangka Aksi SKPD yang berisi kegiatan konsultasi dan pendampingan oleh yang berwenang.
5. Kunci audit internal yang efektif dan bernilai tambah adalah pada tahap perencanaan audit yang memerlukan waktu lebih panjang daripada pelaksanaan audit itu sendiri. Secara ideal, apabila pelaksanaan audit diperkirakan akan memakan waktu 2 (dua) hari maka waktu persiapan yang perlu disediakan adalah 6 (enam) hari. Mengingat hal ini maka kualitas dan

- kuantitas auditor harus terus menerus ditingkatkan agar persiapan dan pelaksanaan audit kinerja berjalan secara efektif.
- 6. Pelaksanaan audit pemerintahan yang dilakukan oleh Bawasda/Inspektorat masih mengacu pada peraturan yang lama, yaitu PP 20/2001, Keppres 74/2001 dan Kepmendagri 17/2001. Daerah belum melakukan penyesuaian terhadap peraturan perundangan yang baru (PP 79/2005, PP 23/2007, dll.)
 - 7. Pada umumnya, Daerah sudah melakukan audit terhadap seluruh aspek: (1) pelaksanaan tugas pokok dan fungsi unit kerja, (2) pelaksanaan manajemen keuangan, dan (3) pelaksanaan pengelolaan barang daerah, serta (4) Pelaksanaan pengelolaan sumber daya manusia
 - 8. Secara spesifik, penyelenggaraan pemerintahan yang terkait aspek: (1) pelaksanaan tugas pokok dan fungsi unit kerja, (2) pelaksanaan manajemen keuangan, dan (3) pelaksanaan pengelolaan barang daerah sudah dilandasi peraturan perundangan yang memadai, sehingga tidak bermasalah dalam pelaksanaan pengawasan/ audit yang bersifat *compliance audit* (audit ketaatan).
 - 9. Pelaksanaan pengelolaan sumber daya manusia belum diatur dengan perundangan lain selain UU 43/1999 sehingga pengawasan/ auditnya masih terbatas pada elemen yang paling mudah diukur, misalnya disiplin kehadiran.
 - Pengelolaan sumber daya manusia diakui oleh Pemerintah Daerah masih belum menunjukkan upaya-upaya yang signifikan dapat meningkatkan kinerja individu aparatur.
 - Sistem dan pengelolaan sumber daya manusia aparatur, yang seyogyanya mampu menghasilkan kuantitas dan kualitas SDM yang memadai, masih selalu dipertanyakan kontribusinya terhadap kinerja Pemerintah secara keseluruhan, baik di tingkat nasional maupun daerah.
 - 10. Menteri Pendayagunaan Aparatur menegaskan bahwa permasalahan di bidang sumber daya manusia aparatur begitu kompleks dan cenderung tak teruraikan, dan oleh karenanya upaya perbaikan kualitas sumber daya manusia aparatur sebaiknya dilakukan mulai dari 'ujung' (saat ini) kemudian menelusuri dan meluruskannya sampai ke pokok permasalahan.
 - 11. Permasalahan yang pelik dibidang Aparatur Negara dapat diselesaikan secara bertahap dan sistematis melalui pelaksanaan AUDIT SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR yang benar, konsisten dan konsekuensi. Dengan demikian maka tim Peneliti menyusun suatu PEDOMAN PRAKTIS PELAKSANAAN AUDIT KINERJA SDM APARATUR PEMERINTAH DAERAH.

Tim peneliti menyimpulkan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja pengawasan di daerah, terdapat tiga strategi yang dapat dilakukan, baik oleh

Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, yang terkait dengan faktor-faktor yang menjadi kunci keberhasilan (Key Success Factors) audit kinerja sumber daya manusia, yaitu sebagai berikut:

- Kebijakan pemerintah yang sinergis. Kebijakan pemerintah daerah, terutama tentang SDM, yang pada saat ini masih cenderung kurang terarah, cukup mengganggu peningkatan profesionalisme pegawai, khususnya pegawai pelaksana pemeriksaan. Dengan demikian perlu dilakukan pembenahan agar setiap kebijakan yang dikeluarkan dapat menjadi sinkron, integrative, dan terarah.
- Profesionalisme pelaksana pemeriksaan. Peningkatan profesionalisme para auditor akan berhasil apabila kuantitas dan kualitas mereka sesuai dengan kebutuhan. Kebutuhan tersebut perlu disusun berdasarkan hasil analisa dengan melihat beban kerja pemeriksaan dan standard kompetensi seorang auditor. Dengan demikian, Pemerintah Daerah yang concern terhadap efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan akan menjadikan analisa beban kerja dan standard kompetensi setiap jabatan, tidak hanya jabatan fungsional auditor, sebagai suatu prioritas kegiatan lembaga yang berwenang, misalnya Badan Kepegawaian Daerah.
- Dukungan sarana prasarana yang memadai. Mengingat bahwa seorang auditor dituntut untuk mobile/bergerak, baik secara fisik maupun mental, maka sarana bekerja mereka berupa alat transportasi dan alat teknologi (software, hardware dan brainware) hendaknya dilengkapi, karena tanpa keduanya, pekerjaan seorang auditor akan sangat lambat dan terhambat. Selain itu, sarana lain yang sangat dibutuhkan untuk efektifitas dan efisiensi pelaksanaan audit SDM adalah Hasil Analisa Jabatan yang merupakan kunci keberhasilan pengelolaan SDM secara keseluruhan.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan ridhoNya, tim penulis dapat menyelesaikan laporan kajian yang berjudul "Mekanisme dan Prosedur Audit Kinerja Di Pemerintah Daerah. "

Audit kinerja yang selama ini dijalankan oleh Badan Pengawasan Daerah masih belum optimal karena belum memberikan dampak terhadap peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan. Audit kinerja pada umumnya dilakukan untuk melihat dan memperbaiki tingkat kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan dan hukum yang berlaku. Selain itu, audit kinerja adalah juga untuk menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Di Pemerintah Daerah, pelaksanaan audit lebih ditekankan untuk kedua tujuan di atas, padahal tujuan audit kinerja yang lain yang lebih utama adalah untuk melakukan penilaian dan pemberian masukan agar terjadi perbaikan tingkat ekonomi dan efisiensi operasi pemerintahan serta tingkat efektivitas pencapaian hasil yang diinginkan. Oleh karena itu, mekanisme dan prosedur yang selama ini dijalankan seharusnya sudah mengarah kepada perbaikan kinerja manajemen dan bukan sekedar hanya pemeriksaan rutinitas yang pada akhirnya tidak menghasilkan rekomendasi yang signifikan.

Berdasarkan Permendagri No 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, materi pemeriksaan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah terdiri dari pelaksanaan tugas dan fungsi, pengelolaan SDM, pengelolaan keuangan daerah serta pengelolaan barang daerah. Dari keempat materi pemeriksaan tersebut, berdasarkan penelitian lapangan yang telah dilakukan, diperoleh keterangan bahwa pelaksanaan audit kinerja selama ini sangat dipengaruhi oleh pengelolaan Sumber Daya Manusianya sebagai unsur pelaksana dalam kegiatan sebuah organisasi. Oleh karena itu, untuk memastikan bahwa fungsi SDM telah mampu memberikan kontribusinya dengan baik dalam pencapaian keberhasilan organisasi, maka harus dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan dan pengendalian program-program SDM yang dikembangkan pada fungsi ini dalam pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Evaluasi secara menyeluruh terhadap tujuan, rencana, dan program/aktivitas SDM , dilakukan dengan melaksanakan audit atas fungsi SDM.

Audit sumber daya manusia sejatinya merupakan penilaian yang sifatnya komprehensif. Audit SDM tersebut menekankan pada penilaian (evaluasi)

terhadap berbagai aktivitas SDM yang terjadi pada organisasi dalam rangka memastikan apakah aktivitas tersebut telah berjalan secara ekonomis, efisien dan efektif dalam mencapai tujuannya dan memberikan rekomendasi perbaikan atas berbagai kekurangan yang masih terjadi pada aktivitas SDM yang diaudit untuk meningkatkan kinerja dari program/aktivitas tersebut. Oleh karena itu, mekanisme dan prosedur audit kinerja pada kesempatan ini lebih menekankan pada Audit Sumber Daya Manusia-nya, dengan harapan agar dapat memberikan perubahan di masa yang akan datang dalam rangka perbaikan kinerja manajemen, untuk mencapai tujuan organisasi secara ekonomis, efisien dan efektif.

Pada akhirnya, tim penulis menyadari bahwa hasil kajian ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, segala saran dan kritik yang bersifat membangun akan kami terima dengan senang hati. Semoga laporan ini dapat bermanfaat bagi yang membacanya. Amin.

Bandung, 2008

Tim Penulis

DAFTAR ISI

Tim Penulis	i
Ringkasan Eksekutif	ii
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	ix
BAB 1 : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Maksud, Tujuan dan Sasaran Kajian	5
D. Metodologi Penelitian	6
BAB 2 : TINJAUAN KONSEP DAN BEST PRACTISE	12
A. Konsep Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan	12
B. Konsep Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan	13
C. Konsep Auditing/Pemeriksaan	16
D. Konsep Audit Kinerja	22
E. Konsep Audit Internal	25
F. Pelaksanaan Audit Kinerja di beberapa negara (<i>Best Practise</i>)	27
BAB 3 : STUDI KEBIJAKAN TENTANG PEMBINAAN DAN PENGAWASAN SERTA AUDIT KINERJA	35
A. Kebijakan tentang pelaksanaan audit kinerja pemerintahan daerah	36
B. Kebijakan tentang kewenangan audit kinerja pemerintahan daerah	44
C. Kebijakan tentang mekanisme dan prosedur audit kinerja pemerintahan daerah	46
D. Kebijakan tentang materi audit kinerja pemerintahan daerah	53
E. Potret dan kendala implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah	55

BAB 4 : KEBIJAKAN DAN PROFIL LEMBAGA PENGAWASAN DAERAH	60
A. Kebijakan Pemerintah Daerah tentang Kelembagaan Pengawasan	60
A.1 dasar hukum.....	60
A.2 struktur organisasi.....	62
A.3 visi dan misi.....	64
A.4 tugas, pokok dan fungsi	66
B. Profil SDM Aparatur Lembaga Pengawasan di Daerah	69
B.1 jumlah pegawai berdasarkan eselonisasi dan jabatan	70
B.2 jumlah pegawai berdasarkan golongan	72
B.3 jumlah pegawai berdasarkan tingkat pendidikan.....	73
C. Tantangan dan Potensi Pengelolaan SDM Pengawas di daerah	74
BAB 5 : MEKANISME, PROSEDUR, DAN MATERI AUDIT KINERJA SDM	
APARATUR PEMERINTAH DAERAH	77
A. Kondisi perceptif pelaksanaan audit di daerah	77
B. Kondisi normatif audit SDM	91
C. Mekanisme, prosedur, dan materi audit kinerja sumber daya manusia aparatur pemerintah daerah.....	105
BAB 6 : KESIMPULAN, SARAN DAN REKOMENDASI	117
Kesimpulan, saran dan rekomendasi	117
Daftar Pustaka	120
Lampiran	121
A. Instrumen Penelitian	121
B. Pedoman Wawancara Dan Atau Focus Group Discussion..	130
C. Pedoman Wawancara Untuk Inspektorat.....	131
D. Pedoman Praktis Audit Kinerja Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintahan Daerah.....	133

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka membangun Kepemerintahan Yang Baik (*Good Governance*), sektor publik harus selalu menjadi pelopor dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah dituntut untuk melakukan terobosan-terobosan yang inovatif dalam rangka meningkatkan kualitas proses penyelenggaraan pemerintahan agar dapat menghasilkan kualitas *output* dan *outcome* penyelenggaraan pemerintahan yang diharapkan. Akan tetapi pada kenyataannya sektor publik masih terus harus belajar, baik dari sektor swasta maupun dari pengalaman-pengalamannya yang baik dan buruk, mengenai pengelolaan program, kegiatan, dan sumber dayanya, terutama dalam hal peningkatan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari prinsip-prinsip manajemen modern, dimana fungsi-fungsi manajemen harus berjalan secara simultan dan proporsional untuk mencapai tujuan organisasi. Fungsi-fungsi organik manajemen, seperti perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi, harus dilakukan secara profesional agar efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan dan sasaran pemerintahan dapat terpenuhi. Dengan demikian, akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dapat dikatakan optimal apabila program dan kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah berjalan secara efektif dan efisien, serta secara sistematis diinformasikan kepada para *stakeholders*.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak pula terlepas dari kewenangan yang dimilikinya, dimana secara legal jenis/bidang urusan kewenangan pemerintah daerah adalah berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam PP tersebut, urusan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah, baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota, adalah urusan pemberian pelayanan dasar kepada masyarakat dalam 22 (duapuluhdua) bidang. Sedangkan urusan pilihan yang dapat dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan daerah sendiri adalah sejumlah 8 (delapan) bidang urusan.

Program dan kegiatan pemerintahan daerah dalam setiap bidang urusan wajib harus disusun secara terintegrasi dan berkelanjutan dengan senantiasa

diarahkan pada pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan yaitu terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dimana sasarannya adalah pemberdayaan masyarakat, partisipasi masyarakat, pelayanan prima kepada masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah. Program dan kegiatan yang tersusun sedemikian rupa harus dilengkapi dengan indikator-indikator keberhasilan yang tepat dan jelas sehingga keberhasilan atau kegagalan dalam proses pelaksanaannya dapat segera teridentifikasi dan dengan demikian langkah perbaikan dapat dilakukan tepat pada waktunya. Dengan kata lain, efektifitas program dan kegiatan tersebut dapat dinilai secara cepat dan tepat sehingga efisiensi pencapaian tujuan dapat tercapai.

Efektifitas dan efisiensi program dan kegiatan pemerintahan pada umumnya dapat dicapai apabila fungsi pembinaan dan pengawasan berjalan dengan semestinya. Solihin dan Marhayudi (2002: 57) menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan, diantaranya yaitu: 1) pencapaian tingkat kinerja tertentu, 2) perolehan perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan daerah dan nasional, dan 3) melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan.

Agar Pemerintahan Daerah dapat mencapai tingkat kinerja tertentu, secara managerial, setiap Kepala Daerah bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap para pelaksana tugas dan fungsi pemerintahan di daerah, dalam hal ini para pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), agar instansi yang dipimpinnya masing-masing dapat mencapai kinerja tertentu yang telah disepakati bersama. Secara fungsional tugas pembinaan dan pengawasan ini dapat didelegasikan kepada suatu lembaga yang dipercaya mampu melaksanakan tugas ini secara profesional.

Pada hakekatnya, apabila fungsi pembinaan dan pengawasan berjalan secara proporsional dan efektif maka pengelolaan pembangunan daerah dan nasional dapat mencapai keterpaduan yang optimal. Keberhasilan suatu program nasional akan sangat tergantung pada keberhasilan program tersebut di daerah. Dengan demikian, program yang ditetapkan oleh daerah harus mengacu pada program nasional, disamping daerah harus pula menyusun program-program terobosan khas kedaerahan yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat daerah pada khususnya dan masyarakat dan bangsa Indonesia pada umumnya. Dengan demikian, fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang demikian harus secara proporsional diserahkan kepada pemerintah pusat dan daerah dengan didukung oleh sistem komunikasi dan koordinasi yang baik.

Fungsi pembinaan dan pengawasan yang proporsional dan efektif dapat melindungi masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan, baik yang sifatnya terbuka maupun yang terselubung. Penyalahgunaan kekuasaan yang terbuka salah satunya tercermin dalam praktek penyelewengan keuangan negara oleh penyandang amanah rakyat, sedangkan penyalahgunaan kekuasaan yang tertutup tercermin dalam praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, hanya mendahulukan kepentingan pemerintah dan jajarannya dan tidak mengedepankan kepentingan masyarakat.

Efektifitas, efisiensi dan keekonomisan pencapaian ketiga tujuan pembinaan dan pengawasan yang dijelaskan di atas perlu dinilai dan diperiksa secara periodik. Proses penilaian dan pemeriksaan tersebut adalah yang disebut sebagai pemeriksaan kinerja atau biasa juga disebut audit kinerja. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang diperkuat dengan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara, dinyatakan bahwa pemeriksaan terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan untuk tujuan tertentu. Dengan demikian, audit kinerja merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh BPK.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi pembinaan, fungsi pengawasan dan fungsi audit penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan suatu rangkaian fungsi yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007, fungsi pembinaan melekat pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), sedangkan fungsi pengawasan dilaksanakan oleh Inspektorat. Sementara itu, fungsi audit dilakukan oleh BPK. Mengingat bahwa efektifitas fungsi pembinaan dan pengawasan sangat berpengaruh terhadap hasil audit kinerja, maka sudah sewajarnya bila fungsi pengawasan lebih diarahkan kepada fungsi internal audit, yaitu pengawasan manajerial yang fungsinya mengukur dan mengevaluasi sistem pengendalian dengan tujuan membantu tim manajemen dalam mengelola secara efektif pertanggungjawabannya dengan cara menyediakan analisis, penilaian, rekomendasi dan komentar-komentar yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan yang ditelaah. Dengan berjalannya audit internal secara optimal, diyakini bahwa penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif, efisien, dan ekonomis.

B. Rumusan Masalah

Dewasa ini fungsi audit/pemeriksaan kinerja belum efektif dilaksanakan oleh BPK dan pemeriksaan masih terbatas pada pemeriksaan administrasi keuangan.

Konsep audit kinerja tampaknya masih menjadi wacana bagi para penyelenggara pemerintahan, bahkan tidak sedikit anggota lembaga eksekutif dan legislatif di Pusat dan Daerah yang belum memahami konsep tersebut. Hal ini merupakan beban yang cukup berat yang harus ditangani oleh BPK, yang sampai saat ini masih terus berupaya meningkatkan sistem pemeriksaan keuangan sehingga audit kinerja belum tertangani.

Audit kinerja merupakan elemen yang penting dalam meningkatkan akuntabilitas program dan kegiatan pemerintah. Lemahnya fungsi audit kinerja di Indonesia telah terlihat dampaknya di beberapa daerah, seperti bencana banjir, dan epidemi serta endemi berbagai macam penyakit, dan lain sebagainya. Aritonang (2008) menyatakan bahwa terjadinya musibah banjir di banyak daerah secara signifikan disebabkan oleh buruknya kinerja pemerintah. Ia memberikan contoh musibah banjir di Jember yang terjadi pada tahun 2006. Banjir tersebut ternyata diakibatkan oleh buruknya kinerja pemerintah di bidang lingkungan hidup, mengingat kebijakan, perencanaan, dan kondisi riil daerah dalam hal pengendalian lingkungan hidup tidak sinergis sehingga pelaksanaan aturan dan kebijakanpun menjadi tidak konsisten. Musibah tersebut menyebabkan kerugian negara yang cukup besar dan hal ini dapat dihindari apabila fungsi audit kinerja dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara optimal frekuatif.

Dengan asumsi bahwa fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Inspektorat diarahkan untuk pelaksanaan audit kinerja internal, maka tingkat akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah tergantung pada efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Inspektorat. Sementara itu, efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Inspektorat tentu dipengaruhi oleh apa, mengapa, bagaimana, dan bilamana tugas pemeriksaan/audit kinerja internal dilaksanakan oleh para inspektur. Dengan demikian, model mekanisme dan prosedur yang memperjelas tentang apa, mengapa, bagaimana, dan bilamana Inspektorat bekerja perlu dirumuskan agar pelaksanaan pemeriksanaan/audit kinerja internal menjadi efektif dan efisien.

Berdasarkan pertimbangan di atas maka perlu dikaji model mekanisme dan prosedur audit kinerja internal yang bagaimana yang dapat dan mampu diimplementasikan oleh aparat pelaksana di lembaga pengawasan daerah atau inspektorat daerah sehingga lembaga tersebut dapat membantu pemerintahan daerah dalam meningkatkan efektifitas, efisiensi, dan keekonomisan penyelenggaraan pemerintahan. Mekanisme audit kinerja berkaitan dengan hubungan kerja antara berbagai pihak yang terkait dengan proses pemeriksaan,

yang mana hubungan tersebut perlu dilakukan sedemikian rupa agar tercipta akuntabilitas kinerja pemerintahan yang optimal. Sedangkan prosedur menunjukkan urutan pekerjaan pemeriksaan/audit yang perlu diikuti oleh para pemeriksa.

Berdasarkan hal tersebut di atas dan untuk memfokuskan telaahan kepada topik yang dikaji, maka Tim Peneliti menetapkan rumusan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

Bagaimana kebijakan yang disusun Pemerintah tentang pelaksanaan audit kinerja?

1. Bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah tentang pelaksanaan audit kinerja internal?
2. Mekanisme audit kinerja internal yang bagaimana yang dapat mendorong Inspektorat Daerah melaksanakan pengawasan secara efektif dan efisien?
3. Prosedur audit kinerja internal yang bagaimana yang dapat mendorong Inspektorat Daerah melaksanakan pengawasan secara efektif dan efisien?
4. Materi audit kinerja internal yang bagaimana yang sesuai dengan kebutuhan daerah untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah?

C. Maksud, Tujuan, dan Sasaran Kajian

Kegiatan penelitian ini bertujuan untuk merumuskan suatu model mekanisme dan prosedur pelaksanaan audit kinerja internal yang perlu dilaksanakan oleh Inspektorat sebagai unsur pengawas daerah. Adapun maksud kajian adalah untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan pelaksanaan audit kinerja bagi Pemerintah Pusat dan Daerah agar dapat menjamin peningkatan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut di atas, maka kegiatan penelitian ini diharapkan dapat mencapai sasaran sebagai berikut:

- a. Identifikasi kebijakan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah yang ada tentang pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan dan tentang audit kinerja internal.
- b. Mekanisme dan prosedur audit kinerja yang berlaku dan dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah pada saat ini.
- c. Mekanisme dan prosedur audit kinerja yang sebaiknya dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah dan atau lembaga lain yang diberi kewenangan.
- d. Rumusan model pelaksanaan audit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian terapan dimana hasilnya adalah untuk menyempurnakan cara bekerja penyelenggara pemerintahan, khususnya pelaksana audit kinerja internal. Metode Penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah deskriptif (*Exploratory*) dengan pendekatan kualitatif, yaitu dengan mencari informasi dilapangan untuk mengungkap berbagai aspek terkait dengan mekanisme dan prosedur audit kinerja internal. Data yang diperoleh kemudian dibahas/dianalisa secara kualitatif dengan memperhatikan konsep kunci yang terlihat dalam judul penelitian ini.

Untuk memperjelas keberadaan metodologinya, perlu diterangkan mengenai operasionalisasi konsep, pola pikir, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, serta teknik analisa data.

1. Operasionalisasi Konsep

Walaupun tidak mengoperasionalisasikan variabel karena pendekatan dalam penelitian ini adalah kualitatif, akan tetapi tetap perlu dikemukakan hal-hal yang berkaitan dengan konsep mekanisme, prosedur, dan audit kinerja internal, yaitu sebagai berikut:

- 1) Mekanisme dalam kajian ini adalah hubungan kerja yang dimiliki oleh aparat atau lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terkait dengan pemeriksaan terhadap kinerja pemerintah yang dilakukannya.
- 2) Prosedur adalah metoda yang benar dan terpercaya dalam melaksanakan audit kinerja oleh lembaga atau aparat yang berwenang melakukan pengawasan.
- 3) Istilah Audit Kinerja yang digunakan dalam kajian ini adalah penilaian terhadap efektifitas, efisiensi dan keekonomisan operasi organisasi pemerintah daerah, yang seharusnya dilakukan oleh lembaga yang diberi tugas melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan. Secara substantif, audit kinerja dalam kajian ini disamakan dengan audit operasional yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007.

Sejalan dengan konsep Kinerja Pemerintahan Daerah yang dilihat dari pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, maka konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri dari sub konsep berupa

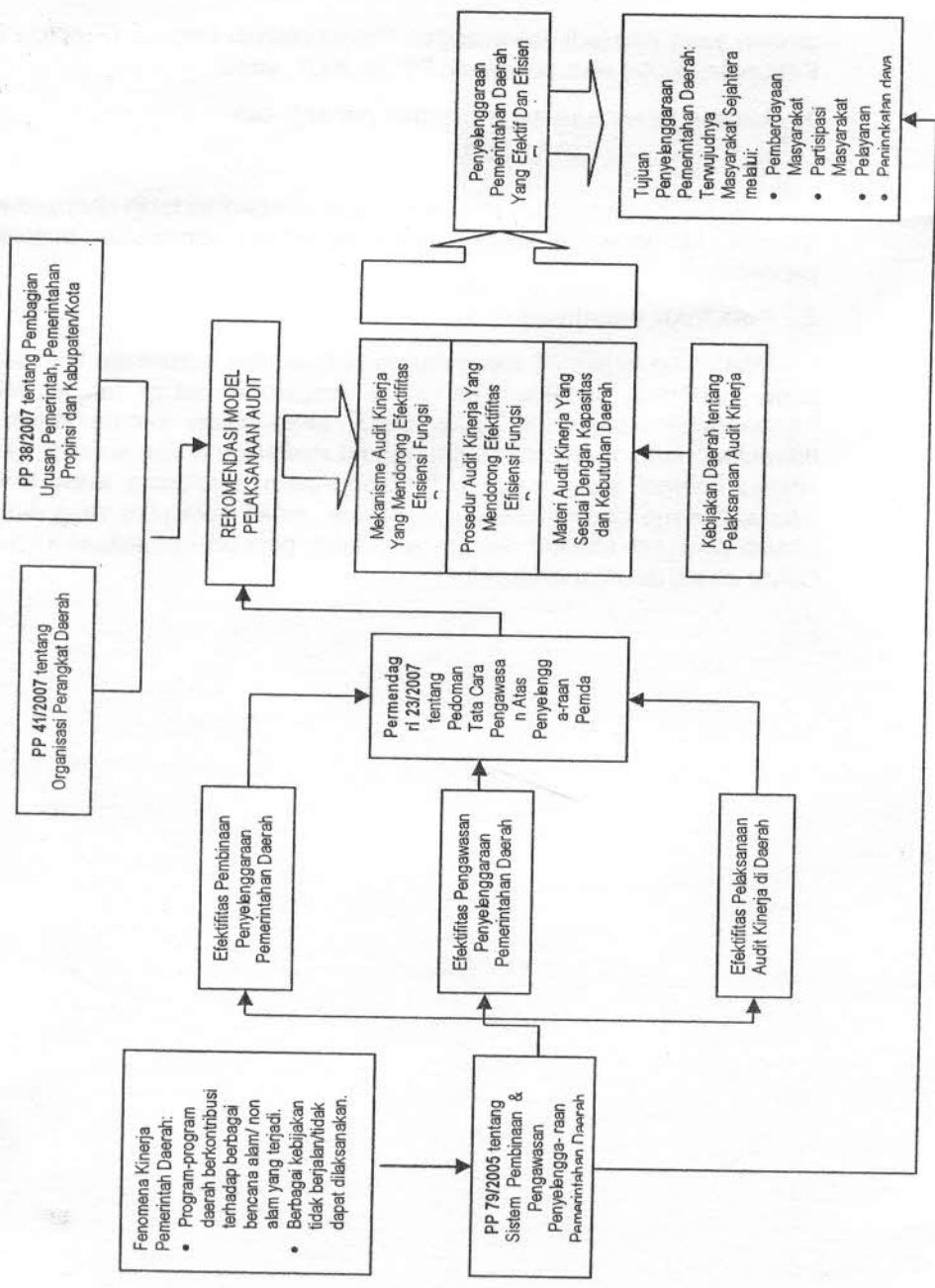
urusan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota) sesuai dengan PP 38/2007, yaitu:

- 1) Urusan Desentralisasi (wajib dan pilihan), dan
- 2) Urusan Pembantuan

Seluruh sub konsep tersebut di atas dijabarkan lebih rinci kedalam dimensi dan indikator konsep untuk keperluan pembuatan instrumen penelitian.

2. Pola Pikir Penelitian

Walaupun kajian ini mengacu pada teori dan kebijakan, khususnya pada pedoman pelaksanaan audit fungsional yang diatur dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, akan tetapi karena kajian ini diarahkan untuk menyusun suatu model mekanisme dan prosedur audit kinerja internal yang dapat mendorong para pelaksana audit kinerja internal bekerja secara efektif dan efisien, maka pola pikir yang dipakai adalah pola pikir induktif. Secara substantif, pola pikir penelitian ini dapat dilihat dalam gambar berikut ini:



3. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat pendekatan kualitatif yang dilakukan dalam penelitian ini maka pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan:

- Wawancara dan atau *Focus Group Discussion*
- Kuesioner/Daftar Pertanyaan
- Studi dokumentasi (kebijakan, teori, dan *best practices*).
- Catatan-catatan dan rekaman-rekaman.

4. Proses dan Analisa Data

Proses dan Analisa Data yang dilakukan adalah :

- a. Seleksi data: data yang terkumpul, baik dari hasil wawancara/FGD maupun data sekunder, diseleksi untuk memperoleh data yang relevan dengan topik dan tujuan kajian.
- b. Reduksi data: Data hasil wawancara/FGD dan data sekunder direduksi dengan upaya pembuatan kategori.
- c. Display data: Membuat tabel-tabel dengan bahan yang sudah diukur tingkat kepercayaan datanya oleh *margin notes* (persepsi peneliti tentang teori dan kebijakan yang relevan) dan *field notes* (kondisi riil di daerah penelitian).

5. Populasi, Sampel, dan Lokus

Topik kajian ini adalah audit kinerja internal dalam rangka pelaksanaan fungsi pembinaan dan pengawasan. Dengan demikian populasinya adalah seluruh aparat perangkat daerah yang memiliki wewenang dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Mengingat unit analisisnya adalah pelaksanaan mekanisme dan prosedur audit kinerja, maka pemilihan sampel ditentukan secara purposive (berdasarkan/bertujuan), yaitu aparat yang diberi kewenangan melakukan audit kinerja internal atau pengawasan. Berdasarkan hal tersebut maka dalam penelitian ini sampel yang terpilih adalah mereka yang berkedudukan sebagai pembina dan pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota, yang berdasarkan PP No. 41 Th. 2007 adalah Bapeda dan Inspektorat, serta Sekretaris Daerah sebagai pembina perangkat daerah, baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota.

Adapun pemilihan lokus dilakukan secara purposive sampling, yaitu beberapa daerah yang dipahami oleh Tim Peneliti telah melakukan terobosan dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Hal ini didasarkan pada pertimbangan logis bahwa suatu daerah yang memiliki *political will* yang kuat untuk menuju Pemerintah Yang Baik (*Good Governance*) akan siap dalam memulai proses akuntabilitas pemerintahannya secara lebih rumit, dalam hal ini melaksanakan audit kinerja penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut, maka lokasi penelitian yang dipilih adalah sebagai berikut:

1. Propinsi Jawa Barat: Kabupaten Indramayu
2. Propinsi Jawa Tengah: Kabupaten Sragen
3. Propinsi Sumatera Barat: Kota Padang
4. Propinsi Sumatera Selatan: Kota Palembang
5. Propinsi Bali: Kabupaten Jembrana
6. Propinsi Kalimantan Barat: Kota Pontianak

6. Sistematika Hasil Penelitian

Hasil penelitian dituangkan dalam bentuk laporan hasil penelitian dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan

Dalam bab ini dibahas mengenai latar belakang masalah dan fenomena-fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan pengawasan dan pembinaan serta audit kinerja, khususnya yang berhubungan dengan audit kinerja internal. Kemudian diikuti dengan pokok-pokok permasalahan, maksud dan tujuan penelitian, serta metodologi penelitian serta sistematikanya secara umum.

Bab 2 Tinjauan Konsep Dan *Best Practices*

Bab ini membahas tentang berbagai konsep yang terkait dengan topik yang dijadikan objek kajian ini., yaitu audit kinerja. Konsep-konsep terkait misalnya adalah Pembinaan, Pengawasan, Audit Operasional/Audit Kinerja, Audit Internal, dan lain sebagainya. Selain itu, bab ini berisi paparan contoh-contoh pengalaman terbaik dalam hal pelaksanaan audit kinerja di beberapa negara lain (*Best Practices*).

Bab 3 Kebijakan Pemerintah Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Serta Audit Kinerja

Dalam bab ini dibahas mengenai kebijakan-kebijakan yang melandasi sistem pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta tentang dasar-dasar pemikiran yang melandasi sistem audit kinerja dari perspektif kebijakan dan teori.

Bab 4 Kebijakan dan Profil Lembaga Pengawasan di Daerah

Bab ini menguraikan bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengatur organisasi dan tata kerja lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan pelaksanaan pemerintahannya. Dalam bab ini pula dibahas kapasitas Bawasda atau Inspektorat di Daerah dalam melaksanakan audit, baik kapasitas kelembagaan maupun kapasitas sumber daya manusianya.

Bab 5 Mekanisme, Prosedur dan Materi Audit Kinerja SDM Aparatur Pemerintah Daerah

Selain berisi gambaran kondisi yang dipersepsi oleh para pelaksana tentang mekanisme, prosedur, dan materi pemeriksaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, bab ini juga berisi kondisi normatif pelaksanaan audit (khususnya audit SDM) yang diyakini dapat meningkatkan kinerja instansi perangkat pemerintahan di daerah. Bab ini diakhiri dengan pembahasan tentang bagaimana sebaiknya mekanisme, prosedur dan materi audit Sumber Daya Manusia Aparatur dilakukan oleh Lembaga Pengawasan di Daerah.

Bab 6 Kesimpulan dan Rekomendasi

Bab ini memuat kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran sebagai rekomendasi bagi pelaksanaan, perbaikan dan pemantapan audit kinerja, khususnya audit sumber daya manusia aparatur pemerintah daerah. Saran dan rekomendasi pelaksanaan audit SDM Aparatur didasarkan pada hasil analisis kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang ada terkait pelaksanaan audit SDM Aparatur Pemerintah Daerah.

BAB 2

TINJAUAN KONSEP DAN *BEST PRACTICES*

Didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah "diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah ...", dan "efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah ...". Dalam konteks upaya menuju pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan tersebut di atas, fungsi pembinaan dan pengawasan, serta pemeriksaan yang efektif dan efisien ekonomis merupakan suatu keniscayaan.

Agar analisa dalam kajian tentang mekanisme dan prosedur audit kinerja dapat dilakukan secara mendalam, maka konsep dari beberapa aspek terkait perlu dijelaskan secara utuh dan komprehensif. Untuk itu, dengan mengacu pada berbagai kebijakan dan teori yang relevan serta dengan memperhatikan pengalaman/keberhasilan negara lain melakukan audit kinerja, dalam bab ini dibahas secara lengkap beberapa konsep terkait dengan topik kajian, seperti pembinaan, pengawasan dan pemeriksaan/audit. Bab ini ditutup dengan pemaparan pelaksanaan audit kinerja di beberapa negara.

A. Konsep Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan

Peraturan Pemerintah No. 79 Th. 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 1 ayat (3), menyatakan bahwa "Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah". Pembinaan atas penyelenggaraan dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah (mulai dari Kepala Daerah sampai dengan Perangkat Desa) yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat meliputi:

1. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan dilakukan berkaitan dengan aspek perencanaan dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah pada tingkat nasional, regional, provinsi,

- Kabupaten/Kota dan Desa secara berkala. Koordinasi ini dilakukan secara berjenjang sesuai dengan susunan pemerintahan.
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan. Pedoman dan standar urusan Pemerintahan Daerah disusun oleh Menteri Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan fungsi dan kewenangannya, sedangkan penyusunan pedoman dan standar urusan Pemerintahan Daerah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan setelah dikoordinasikan dengan Menteri Dalam Negeri.
 3. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan yang dilaksanakan secara berkala atau sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan.
 4. Standarisasi program pendidikan dan pelatihan bagi pegawai negeri sipil, baik diklat teknis substantif pemerintahan daerah bagi para penyelenggara pemerintahan di daerah maupun diklat teknis fungsional untuk jabatan-jabatan fungsional binaan Depdagri.
 5. Penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah serta penyusunan pedoman dan standar litbang urusan pemerintahan daerah.
 6. Penyusunan dan pemberian pedoman dan standar pemantauan serta evaluasi urusan pemerintahan daerah.

B. Konsep Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundangundangan. Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah meliputi: (a). pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, (b) pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota; dan (c). pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawas Intern Pemerintah adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit pengawasan LPND, Inspektorat Propinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Pejabat pengawas pemerintah ditetapkan oleh Menteri Negara/ Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen di tingkat pusat, oleh Gubernur ditingkat provinsi dan oleh Bupati/Walikota ditingkat

Kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundangan. Tata cara dan persyaratan perlengkapan, pemindahan, pemberhentian dan peningkatan kapasitas pejabat pengawas pemerintah daerah diatur dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.

Inspektorat Provinsi dalam pelaksanaan tugas pengawasan bertanggung jawab kepada Gubernur. Sedangkan Inspektorat Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan tugas pengawasan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Dalam pelaksanaan tugas selain tugas pengawasan, Inspektorat Provinsi mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Propinsi. Demikian pula Inspektorat Kabupaten/Kota, dalam pelaksanaan tugas selain tugas pengawasan, mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Kebijakan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditetapkan paling lambat pada bulan Oktober setiap tahun oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan masukan dari Menteri Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Gubernur, serta Bupati/Walikota. Aspek yang ditetapkan dalam kebijakan tersebut salah satunya adalah aspek perencanaan, yang diatur sebagai berikut:

- Menteri Dalam Negeri mengkoordinasikan Menteri Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Gubernur dalam penyusunan rencana pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- Gubernur mengkoordinasikan penyusunan rencana pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
- Koordinasi dilaksanakan dalam kegiatan penyusunan perencanaan pengawasan di pusat dan di daerah dan dapat dilakukan melalui rapat koordinasi di tingkat provinsi dan nasional paling sedikit 1(satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Adapun ruang lingkup Pengawasan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Th. 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah meliputi:

1. Administrasi Umum Pemerintahan dan Urusan Pemerintahan.
2. Kebijakan Daerah, Kelembagaan, Pegawai Daerah, Keuangan Daerah, dan Barang Daerah.

3. Pelaksanaan berbagai urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, seperti urusan wajib, urusan pilihan, dana dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan kebijakan pinjaman hibah Luar Negeri.

Dalam rangka melaksanakan tugas pengawasan, Inspektorat harus mengikuti prosedur tertentu yang tetap, yang dimulai dengan tahap penyusunan rencana pengawasan yang terdiri dari beberapa langkah, antara lain adalah:

1. Menyusun rencana pengawasan tahunan atau penyelenggaraan pemerintahan daerah dikoordinasikan oleh Inspektur Jenderal
2. Rencana pengawasan tahunan disusun dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan berpedoman pada kebijakan pengawasan
3. Penyusunan PKPT didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindar tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan
4. Rencana pengawasan ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Tahapan kedua yang harus dilakukan dalam rangka pengawasan setelah penyusunan rencana adalah pelaksanaan pengawasan itu sendiri. Pejabat Pengawas Pemerintah adalah pihak yang melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan berpedoman pada Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). Dalam melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pejabat Pengawas Pemerintah berkoordinasi dengan Inspektur Propinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pejabat pengawas pemerintah dilakukan melalui kegiatan pemeriksaan, monitoring dan evaluasi. Pemeriksaan meliputi: (a) Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan, (b) Pemeriksaan dana dekonsentrasi, (c) Pemeriksaan tugas pembantuan, dan d) Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri. Pemeriksaan dilakukan berdasarkan Daftar Materi Pemeriksaan. Monitoring dan evaluasi dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan. Dalam melakukan monitoring dan evaluasi, Pejabat Pengawas Pemerintah bekerja berdasarkan petunjuk teknis. Selain pemeriksaan umum, Pejabat pengawas pemerintah dapat melakukan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme.

C. Konsep Auditing/Pemeriksaan

Aplikasi konsep auditing di sektor swasta sudah berjalan jauh lebih dulu dibandingkan aplikasinya di sektor publik. Makna dan fungsi auditing, baik di sektor swasta maupun di sektor publik, sebenarnya dan seharusnya tidak perlu berbeda, karena pengelolaan/governance di kedua sektor tersebut harus dilakukan secara baik. Dengan demikian, dalam upaya membangun suatu gambaran pelaksanaan mekanisme dan prosedur audit kinerja yang ideal di sektor publik, konsep auditing yang saat ini dilakukan di sektor swasta perlu dibahas lebih rinci dalam bagian ini.

Dalam proses pengelolaan suatu organisasi, pimpinan organisasi tidak mungkin melaksanakan pengawasan terhadap semua kegiatan operasi secara langsung. Untuk mengawasi jalannya operasi secara efektif, manajemen bergantung kepada laporan-laporan dan analisis-analisis yang benar, dan untuk memastikan hal itu maka perlu adanya pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang yang didelegasikan agar kegiatan dalam organisasi dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, pimpinan memerlukan alat khusus untuk mengawasi dan mengevaluasi secara rutin ruang lingkup operasi organisasi yang semakin kompleks. Alat yang dimaksud adalah auditing atau pemeriksaan yang dilakukan oleh bagian independen dalam organisasi. Kebutuhan akan auditing/pemeriksaan akan sangat terasa apabila sistem pengendalian organisasi yang ada sangat lemah.

Istilah Pemeriksaan atau Auditing atau, yang dalam kajian ini lebih sering disebut AUDIT, sering disalahtafsirkan oleh sebagian besar pemakai laporan keuangan sebagai akuntansi. Hal ini wajar saja terjadi karena sebagian besar auditing berkaitan dengan informasi akuntansi, dan selain itu, para pelaku auditing adalah mereka yang memiliki keahlian di bidang akuntansi.

Menurut Arens (2006:4), pengertian auditing adalah:

... the accumulation and evaluation of evidence about information to determine and report on the degree of correspondence between the information and established criteria. Auditing should be done by a competent, independent person.

(Auditing adalah 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 yang dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan. Auditing hendaknya dilakukan oleh seseorang yang kompeten dan independen).

Definisi di atas mengandung arti bahwa untuk melaksanakan audit diperlukan informasi yang dapat diverifikasi dan sejumlah kriteria yang dapat digunakan sebagai pedoman pengevaluasian informasi tersebut. Senada dengan pendapat Arens di atas, Mulyadi (2002:9) menyatakan bahwa:

Auditing adalah suatu proses sistematik untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi, dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan.

Sedangkan menurut UU 15 Th. 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, auditing adalah:

Proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Berbagai pengertian/definisi istilah yang terkait erat dengan auditing dan berkembang di masyarakat saat ini sangat bervariasi dan terkadang sulit untuk dimengerti atau dipahami, serta acapkali istilah yang berbeda digunakan untuk pekerjaan yang sama. Sementara itu pula, suatu istilah dapat berbeda pengertiannya diantara seorang pemakai dengan pemakai lainnya atau bahkan diantara satu pedoman audit dengan pedoman lainnya yang berlaku di lingkungan tertentu. Dalam upaya memahami inti dari definisi audit dan berbagai aspek terkait yang berkembang pada saat ini, dalam tabel di bawah ini dikemukakan pengertian/definisi masing-masing menurut peraturan, lembaga berwenang, dan beberapa ahli.

Beberapa peristilahan yang dikemukakan dalam tabel tersebut adalah: Auditing (General Audit/Audit Umum/Audit Komprehensif), Audit Keuangan, Audit Kinerja, Audit Dengan Tujuan Tertentu (Audit Investigatif), Audit Operasional (Audit Manajemen), Audit Ketaatan (Compliance Audit), Audit Eksternal, Audit Internal, dan Audit Pemerintah. Pada hakekatnya, makna setiap peristilahan tersebut menunjukkan 3 (tiga) hal penting yang utama yaitu efektifitas, efisiensi, dan ekonomis. Tujuan dari masing-masing jenis Audit secara eksplisit digambarkan dalam pengertian yang diberikan sehingga dapat menunjukkan perbedaan sifatnya masing-masing, yang tercermin dalam tugas-tugas spesifik pelaksanaan audit.

Definisi Istilah	BP2P	UU 15 TAHUN 2004	MARDIASNO	INDRA BASTIAN	AMIN NDIJAJA TUNGGAL	ARENS
Auditing/ General Audit/ Audit Umum/ Audit Komprehensif	Suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan-kegiatan dan kejadian ekonomi untuk menentukan tingkat kesesuaian antara pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan, serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan	Proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemerkasaan, untuk menilaikannya, kebenaran, kecermatatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.	Suatu proses sistematis dan objektif dan penyediaan dan evaluasi bukti-bukti yang berkaitan dengan pernyataan (assertion) tentang kegiatan dan kejadian ekonomi guna memastikan derajat atau tingkat hubungan antara pernyataan tersebut dengan kriteria yang ada serta mengkomunikasikan hasil yang diperoleh itu kepada pihak-pihak yang berkepentingan	Proses pengumpulan dan pengevaluasi bahan bukti tentang informasi yang dapat diukur mengenai suatu entitas ekonomi yang dilakukan secara yang kompeten dan independen untuk dapat menentukan dan melaporkan kesesuaian informasi yang dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan. Auditing seharusnya dilakukan oleh seorang yang independen dan kompeten.	Proses pengumpulan dan pengevaluasi bahan bukti tentang informasi yang dapat diukur mengenai suatu entitas ekonomi yang dilakukan secara yang kompeten dan independen untuk dapat menentukan dan melaporkan kesesuaian informasi yang dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan. Auditing seharusnya dilakukan oleh seorang yang independen dan kompeten.	Proses pengumpulan dan pengevaluasi bahan bukti tentang informasi yang dapat diukur mengenai suatu entitas ekonomi yang dilakukan secara yang kompeten dan independen untuk dapat menentukan dan melaporkan kesesuaian informasi yang dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan. Auditing seharusnya dilakukan oleh seorang yang independen dan kompeten.
Audit Keuangan			Pemeriksaan atas laporan keuangan	Tujuan pengujian atas laporan keuangan oleh auditor independen adalah untuk mengekspresikan suatu opini yang jujur mengenai posisi keuangan, hasil operasi dan arus kas, yang disusulkan dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Laporan auditor merupakan media yang mengekspresikan opini auditor atau dalam kondisi tertentu, menyajikan suatu opini.	Penilaian apakah laporan keuangan disusun sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, yang akan disajikan sesuai dengan kriteria-kriteria tertentu.	Audit untuk menentukan apakah laporan keuangan secara keseluruhan yang merupakan informasi tenkar yang akan disajikan diverifikasi-lebih dulu untuk sesuai dengan kriteria-kriteria tertentu.

Definisi Istilah	BPbKp	UU 15 TAHUN 2004	MARDASNO	INDRA BASTIANT	AMIN NUDAJA TINGGAL	ARENS
Audit kinerja	Penilaian terhadap operasi suatu organisasi apakah dapat berjalan dengan efisien ekonomis, dan efektif.	Pemeriksaan atas pengebiaran keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas	Suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif agar dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program/kegiatan pemerintah yang diaudit.	Pemeriksaan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program/kegiatan pemerintah yang diaudit.		
Audit dengan tujuan tertentu (audit investigatif)						

Definisi Istilah	BP2P	UU 15 TAHUN 2004	MARDIASMO	INDRA BASTIAN	AMIN NDIAJA	FUNGGAJ	ARENS
Audit operasional (audit manajemen)	Operasional atau manajemen audit merupakan pemeriksaan atas semua atau sebagian prosedur dan metode operasional suatu organisasi untuk memilai efisiensi, efektifitas, dan ekonomisitasnya				Audit atas operasi yang dilaksanakan dan sudut pandang manajemen untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dari setiap operasi, terbatas hanya pada keinginan manajemen.		
Audit ketatan (compliance audit)	Suatu proses yang sistematis untuk menentukan apakah kegiatan suatu entitas itu sesuai atau tidak dengan standar atau kebijakan yang dikeluarkan oleh manajemen atau hukum dan peraturan pemerintah yang berlaku.			Audit untuk menentukan apakah entitas telah melakukan segala sesuatu dengan cara-cara yang benar sesuai dengan peraturan dan hukum yang berlaku.		Suatu audit yang bertujuan untuk mempertimbangkan apakah auditee (klien) telah mengikuti prosedur atau aturan tertentu yang telah ditetapkan pihak yang memiliki otonomi lebih tinggi.	
Audit eksternal	Suatu proses pemeriksaan yang sistematis dan objektif yang dilakukan oleh auditor eksternal (independent) terhadap laporan keuangan suatu organisasi atau unit organisasi lain dengan tujuan untuk memberikan pendapat mengenai kewajaran keadaan keuangan dan hasil usaha organisasi/unit organisasi tersebut.			Audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang berada di luar organisasi yang diperiksa dan merupakan lembaga yang independen.		Suatu audit yang bertanggungjawab dalam manajemen kewajaran sebuah sistem pengendalian interna dan publikasi laporan keuangan yang dihasilkan	

Definisi Istilah	BPKP	UU 15 TAHUN 2004	MARDIASNO	INDRA BASTIAN	AMIN NIDAJA TUNGGAL	ARENS
Audit Internal	Pengawasan manajerial yang fungisinya mengikur dan mengevaluasi sistem pengendalian dengan tujuan membantu semua anggota manajemen dalam mengelola secara efektif pertanggungjawabannya dengan cara menyediakan analisis, penilaian, rekomendasi dan komentar-komentar yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan yang dikelola	Audit yang dilakukan oleh unit pemerkasa yang merupakan bagian dari organisasi yang diawasi.		Kegiatan penilaian yang bebas, yang terdapat dalam organisasi, yang dilakukan dengan cara memeriksa akuntansi, keuangan, dan kegiatan lain, untuk memberikan jasa bagi manajemen dalam melaksanakan tanggung jawab mereka."	Kegiatan penilaian yang bebas, yang terdapat dalam organisasi, yang dilakukan dengan cara memeriksa akuntansi, keuangan, dan kegiatan lain, untuk memberikan jasa bagi manajemen dalam melaksanakan tanggung jawab mereka."	Kegiatan penilaian yang bebas, yang terdapat dalam organisasi, yang dilakukan dengan cara memeriksa akuntansi, keuangan, dan kegiatan lain, untuk memberikan jasa bagi manajemen dalam melaksanakan tanggung jawab mereka."
Audit pemerintah	Pengawasan terhadap penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahan, dengan Presiden selaku top eksekutif yang menjalankan pemerintahannya sesuai amanat stakeholders.	Audit yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan pemerintah	Jasa penyelidikan bagi masyarakat atas organisasi publik.	Audit yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan pemerintah	Satu audit yang melakukan pengawasan secara fungsional terhadap kekayaan atau keuangan negara.	

D. Konsep Audit kinerja

Harus diakui saat ini sulit menemukan profil manajemen yang baik di organisasi pemerintah pusat dan juga di daerah. Ukuran baik adalah jika prestasi kinerjanya semakin meningkat serta efisiensi yang terukur. Oleh sebab itu perlu diciptakan indikator-indikator keberhasilan untuk setiap kegiatan dan lembaga yaitu pada saat pelaksanaan audit kinerja. Para pelaksana pada akhirnya akan menyadari bahwa bukan hanya output yang dinilai, melainkan juga manfaat dari suatu kegiatan. Tidak kalah penting adalah penerapan secara konsisten dan berkelanjutan. Selanjutnya, dilakukan pemberian terhadap perencanaan, pelaksanaan, evaluasi sampai dengan pengawasan. Jangan sampai dalam tahap perencanaannya bagus, tetapi dalam tahap pelaksanaannya hanya formalitas.

Permasalahan audit kinerja semakin terasa ketika *value for money* atau 3E's yaitu sumber daya dan dana yang tersedia apakah telah digunakan secara ekonomis dan efisien atau apakah aktivitas yang telah direncanakan dapat dicapai dengan efektif dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Masalah yang ada adalah ketika pelaksanaan audit kinerja tidak dapat mencapai tujuan dan kriteria yang telah ditetapkan sehingga tidak dapat diimplementasikan dengan baik di lapangan. Hal yang tidak kalah penting adalah laporan audit kinerja yang dibuat oleh organisasi tidak memiliki kesinambungan yang signifikan dengan perencanaan audit yang dibuat sebelumnya .

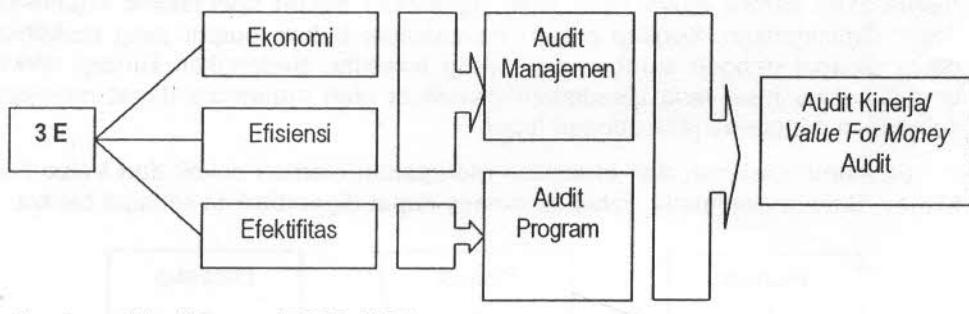
Untuk memastikan bahwa semua berjalan sesuai dengan perencanaan, lembaga audit dalam hal ini adalah Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/kota, perlu memperkuat diri mulai dari proses perencanaan sampai dengan monitoring tindak lanjut laporan audit. Seringkali terjadi bahwa suatu kegiatan auditing direncanakan secara baik akan tetapi pada pelaksanaannya banyak sekali hambatan sehingga hasil kerja auditing tidak menunjukkan arah perbaikan kinerja. Tidak jarang pula sejak dalam perencanaan, kegiatan auditing tidak menuju arah yang diinginkan sehingga kegiatan menjadi sama sekali tidak efektif dan hanya menghamburkan uang negara saja.

Berdasarkan UU 15 Th. 2004, audit kinerja dimaknai sebagai pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Secara lengkap, pengertian dari audit kinerja tersebut adalah "suatu proses yang dilakukan secara objektif dan sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi berbagai bukti dengan tujuan melakukan penilaian dan pemberian masukan agar terjadi perbaikan tingkat ekonomi dan efisiensi operasi pemerintahan serta tingkat efektivitas

capaian hasil yang diinginkan". Selain itu, audit kinerja dapat pula melihat dan memperbaiki tingkat kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan dan hukum yang berlaku, serta untuk menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Secara teoritis, audit kinerja termasuk kedalam *value for money audit* bukan pada *conventional audit*. Apabila ruang lingkup audit konvensional mencakup audit keuangan dan audit kepatuhan, maka audit kinerja ini mencakup *management audit* atau *operational audit* dan *program audit*. Berdasarkan tujuan dan prosedurnya, audit kinerja merupakan perluasan dari audit keuangan. Audit kinerja memfokuskan pemeriksaan pada tindakan dan kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja organisasi.

Beberapa karakteristik audit kinerja digambarkan oleh Mardiasmo dalam bagan berikut ini:



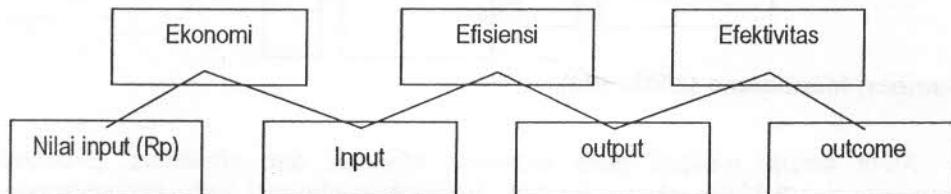
Sumber: Mardiasmo (2002: 183)

Audit kinerja meliputi audit ekonomi, efisiensi, dan efektifitas. Ekonomi mempunyai arti biaya yang terendah, sedangkan efisiensi yaitu perbandingan terbaik antara output dengan biaya (input). Karena output dan biaya diukur dalam unit yang berbeda maka efisiensi dapat terwujud ketika sumber daya yang tersedia dapat mencapai output yang maksimal atau output tertentu dapat dicapai dengan sumber daya yang sekecil-kecilnya. Audit ekonomi dan efisiensi terutama bertujuan untuk menentukan apakah suatu organisasi telah memperoleh, melindungi dan menggunakan sumber dayanya (seperti karyawan, gedung, ruang dan peralatan kantor) secara ekonomis dan efisien serta untuk menemukan penyebab terjadinya praktik-praktik yang tidak ekonomis dan tidak efisien, termasuk ketidakmampuan organisasi dalam mengelola sistem informasi, prosedur administrasi, dan struktur organisasi. Sedangkan efektivitas berarti

tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output. Audit efektivitas ini terutama bertujuan untuk menentukan tingkat pencapaian hasil atau manfaat yang diinginkan oleh suatu organisasi, kesesuaian hasil dengan tujuan yang ditetapkan sebelumnya, serta menentukan apakah entitas yang diaudit telah mempertimbangkan alternatif lain yang memberikan hasil yang sama dengan biaya yang lebih rendah.

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien dan efektif. Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat diartikan secara terpisah. Konsep ekonomi memastikan bahwa biaya input yang digunakan dalam operasional organisasi dapat diminimalkan. Konsep efisiensi memastikan bahwa output yang maksimal dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia. Sedangkan konsep efektif berarti bahwa jasa yang disediakan/dihasilkan oleh organisasi dapat melayani kebutuhan pengguna jasa dengan tepat.

Ekonomi, efisiensi, dan efektifitas merupakan elemen pokok dari Value For Money. Secara sistematis, value for money dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Mardiasmo (2002: 5)

Pada dasarnya tujuan dari value for money adalah untuk meningkatkan akuntabilitas lembaga sektor publik dan untuk perbaikan kinerja pemerintah. Selain itu, value for money ini juga penting untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal karena dalam era otonomi daerah DPR/DPRD dan lembaga-lembaga pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, harus memberikan pertanggungjawaban politik kepada masyarakat.

Agar dalam menilai kinerja organisasi dapat dilakukan secara obyektif, maka diperlukan indikator kinerja. Indikator kinerja yang ideal harus terkait pada efisiensi biaya dan kualitas pelayanan. Sementara itu, kualitas terkait dengan kesesuaian dengan maksud dan tujuan, konsistensi dan kepuasan publik. Kepuasan masyarakat dalam konteks tersebut dapat dikaitkan dengan semakin rendahnya *complaint* dari masyarakat. Peranan indikator kinerja adalah untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan. Hal ini tidak berarti bahwa suatu indikator akan memberikan ukuran pencapaian program yang definitif.

Proses audit kinerja pada akhirnya akan menghasilkan serangkaian rekomendasi untuk perbaikan kinerja organisasi. Rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh auditor diharapkan dapat segera diimplementasikan oleh pihak-pihak yang berwenang. Dalam pengimplementasian rekomendasi, auditor hanya berperan sebagai pendukung, hal ini penting untuk menjaga independensi auditor. Implementasi dari rekomendasi ini secara penuh menjadi tanggungjawab unit kerja, eksekutif dan legislatif. Auditör perlu melakukan *follow up* untuk memperoleh kepastian tentang tindakan yang diambil oleh manajemen berkaitan dengan rekomendasi yang diusulkan oleh auditor.

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa *value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Analisis *value for money* memerlukan data input dan output yang memadai karena *value for money* mempunyai kaitan erat dengan pengukuran output dan input. *Input* merupakan sumberdaya untuk pelaksanaan kebijakan, program dan aktivitas dan *output* adalah hasil atau nilai tambah yang dicapai oleh kebijakan, program dan aktivitas. Sedangkan yang dimaksud dengan *outcome* adalah dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu.

E. Konsep Audit Internal

Terkait dengan konsep Audit Kinerja yang menjadi topik kajian ini dan yang dipaparkan di atas, pelaksanaan audit tersebut lebih bersifat internal karena dilakukan oleh lembaga internal pemerintahan, yaitu Inspektorat, dalam rangka pengawasan terhadap penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahan. Berdasarkan hal itu maka berikut ini dibahas secara sekilas beberapa hal tentang Pemeriksaan Internal, diantaranya tentang ruang lingkup dan fungsi Audit Internal/Pemeriksaan Internal.

Menurut Hiro Tugiman (1997:99-100), ruang lingkup pemeriksaan intern adalah menyangkut pemeriksaan intern yang menilai keefektifan sistem

pengendalian internal serta pengevaluasian terhadap kelengkapan dan keefektifan sistem pengendalian internal yang dimiliki organisasi, serta kualitas pelaksanaan tanggung jawab yang diberikan. Untuk memberikan hasil pemeriksaan internal yang mampu mendorong upaya peningkatan kinerja yang lebih efektif maka pengawasan internal tersebut harus mencakup beberapa hal berikut ini:

1. Me-review keandalan (reliabilitas dan integritas) informasi finansial dan operasional serta cara yang dipergunakan untuk mengidentifikasi, mengukur, mengklasifikasikan dan melaporkan informasi tersebut.
2. Me-review berbagai sistem yang telah ditetapkan untuk memastikan kesesuaian dengan berbagai kebijakan, prosedur, hukum, dan peraturan yang dapat berakibat penting terhadap kegiatan organisasi serta harus menentukan apakah organisasi telah mencapai kesesuaian dengan hal-hal tersebut.
3. Me-review berbagai cara yang dipergunakan untuk melindungi harta, dan bila dipandang perlu, memverifikasi keberadaan harta-harta tersebut.
4. Menilai keekonomisan dan keefisienan penggunaan berbagai sumber daya.
5. Me-review berbagai operasi atau program untuk menilai apakah hasilnya konsisten dengan tujuan dan sarana yang telah ditetapkan dan apakah kegiatan tersebut dilaksanakan sesuai dengan yang direncanakan.

Dengan melihat dari aspek fungsinya, Konsorsium Organisasi Profesi Audit Internal (2004:13) menyatakan bahwa Pemeriksaan Intern memiliki pengertian tertentu yaitu bahwa pemeriksaan intern melakukan evaluasi dan memberikan kontribusi terhadap peningkatan pengelolaan risiko, pengendalian, dan proses governance dengan menggunakan pendekatan yang sistematis, teratur, dan menyeluruh. Manfaat pemeriksaan internal dalam ketiga aspek tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pengelolaan Risiko

Fungsi pemeriksaan intern harus membantu organisasi dengan cara mengidentifikasi dan mengevaluasi risiko signifikan dan memberikan kontribusi terhadap peningkatan pengelolaan risiko dan sistem pengendalian intern.

2. Pengendalian

Fungsi pemeriksaan intern harus membantu organisasi dalam memelihara pengendalian internal yang efektif dengan cara mengevaluasi kecukupan,

efisiensi, dan efektivitas pengendalian tersebut, serta mendorong peningkatan pengendalian intern secara berkesinambungan.

3. Proses Governance

- a. Fungsi pemeriksaan intern harus menilai dan memberikan rekomendasi yang sesuai untuk meningkatkan proses governance dalam mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut:
- b. Mengembangkan etika dan nilai-nilai yang memadai di dalam organisasi.
- c. Memastikan pengelolaan kinerja organisasi yang efektif dan akuntabilitas.
- d. Secara efektif mengkomunikasikan risiko dan pengendalian kepada unit-unit yang tepat di dalam organisasi.
- e. Secara efektif mengkoordinasikan kegiatan dari, dan mengkomunikasikan informasi diantara pimpinan, dewan pengawas, auditor internal dan eksternal serta manajemen.

F. Pelaksanaan Audit Kinerja di Beberapa Negara (Best Practices)

Dalam bagian ini, pelaksanaan audit kinerja yang dibahas adalah yang dilakukan oleh dua negara di Eropa, yaitu Norwegia, dengan lembaga auditornya yang disebut OAG (Kantor Jenderal Auditor), dan Denmark, dengan lembaga auditornya yang disebut NAOD (Kantor Audit Nasional Denmark). Pembahasan dalam bab ini dibatasi pada aspek yang diaudit, tahapan proses audit, standar dan pedoman audit yang berlaku di kedua negara tersebut.

1. Audit Kinerja di Norwegia

Lembaga Auditor di Norwegia disebut The Office of the Auditor General disingkat OAG, sebuah lembaga independent yang berdiri tahun 1816 yang memiliki visi memberikan kontribusi secara efektif dan efisien terhadap kegiatan supervisory dalam peningkatan administrasi pemerintahan dan melaporkan hasilnya kepada Parlemen. OAG ini adalah Lembaga Audit tertinggi Norwegia yang independent dan berfungsi sebagai lembaga audit dan monitoring. Peran utamanya adalah memonitor kinerja pemerintah, dan jenis audit yang dilakukannya adalah:

- *financial audits* (audit keuangan)
- *performance audits* (audit kinerja), dan
- *corporate control* (pengawasan badan usaha)

AOG dipimpin oleh Dewan Lima Auditor General dengan periode kerja selama empat tahun dan memperkerjakan sekitar 500 orang pegawai yang memiliki berbagai disiplin ilmu. Kantor pusatnya di Kota Oslo dengan 20

kantor cabang yang tersebar di seluruh daerah. Kegiatan OAG memiliki enam Bagian Audit dan satu Bagian Administrasi.

Proses audit kinerjanya lebih bebas dalam kaitannya dengan pemilihan metodologi, baik pengumpulan data, teknik analisis dan desain audit secara keseluruhan, namun memiliki manual/pedoman baku yang berisi prosedur dan mekanisme proses audit. Disamping itu, audit kinerja ini memiliki system evaluasi untuk menilai kualitas bukti audit. Dalam hal ini Pengadilan telah menyiapkan petunjuk teknis atau alat dengan tujuan memberikan pedoman kepada auditor tentang bagaimana cara mengevaluasi. Contoh metode yang digunakan dalam mengaudit adalah *Tripod Data*. Metode ini digunakan dalam mengaudit perlindungan alam/lingkungan hidup. *Tripod Beta* merupakan alat untuk menganalisis suatu insiden. Teori Tripod berasal dari hasil penelitian tahun 1980an sampai 1990an yang memberikan kontribusi faktor perilaku manusia dalam kecelakaan. Analisis insiden Tripod Beta membantu peneliti mencari kemungkinan penyebab kegagalan dalam suatu organisasi sebagai akibat dari insiden. Tujuan investigasi insiden ini adalah untuk mengidentifikasi penyebab dan memperbaiki kesalahan sehingga dapat diantisipasi.

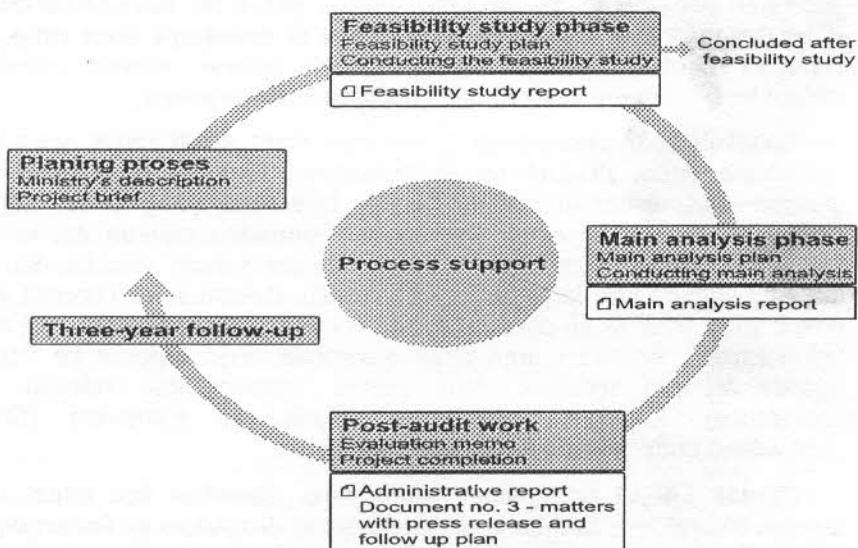
Peran pemeriksaan ini biasa dilakukan auditor yang melakukan studi pelayanan, program, system atau praktek yang kemudian membuat rekomendasi sebagai hasil investigasinya guna meningkatkan kualitas di masa yang akan datang. Penekanannya adalah pada proses audit program atau kinerja pelayanan atau system yang mendukung manajemen kinerja lembaga pemerintah. Audit kinerja ini memeriksa atau menilai efektifitas dan efisiensi administrasi pemerintah dan hasilnya dilaporkan kepada Parlemen.

Proses audit kinerja, seperti yang tergambar dalam gambar di bawah ini, secara keseluruhan terdiri dari empat tahap yaitu merencanakan, melaksanakan, melaporkan dan mendukung hasil temuan. Hasil dari keempat tahap tersebut selalu menjadi acuan dalam proses perencanaan program/kegiatan atau proyek pemerintah yang menjadi objek audit berikutnya. Dengan demikian, pelaksanaan program/kegiatan atau proyek apapun dapat ditingkatkan efektifitas dan efisiensinya. Contoh proses audit kinerja yang dilakukan adalah dengan cara melakukan pemeriksaan dokumen penting, kemudian dilakukan analisis rencana untuk memastikan bahwa tujuan audit ini sudah jelas dan logis, sedangkan data yang dibutuhkan dikumpulkan melalui interview dan pertemuan.

Pegawai OAG yang memiliki disiplin ilmu beragam dibekali dengan pengetahuan dan keterampilan audit yang diperoleh dari pelatihan. Dalam melaksanakan proses audit kinerja, mereka selalu mengajukan lima pertanyaan, yaitu sebagai berikut:

- Apakah sumber daya yang digunakan dalam pencapaian tujuan sudah sesuai dengan yang direncanakan?
- Apakah sumber daya yang digunakan sudah mencapai tingkat efektifitas tertentu?
- Apakah peraturan yang ada sudah dilaksanakan atau diterapkan?
- Apakah kebijakan, manajemen dan peraturan sudah diterapkan secara efektif?
- Apakah Pemerintah sudah memberikan dokumen yang cukup dalam proses pengambilan keputusan?

Proses Audit



Feasibility study (studi kelayakan) merupakan langkah pertama. Dalam tahap ini OAG melakukan penilaian materi dan resiko kepada setiap Departemen/ Kementerian setiap tahun yang kemudian dijadikan dasar dalam pemilihan bidang yang akan diaudit. Setelah memilih bidang, dilakukan

feasibility study setelah keputusan dibuat untuk menentukan perlu tidaknya melakukan analisis pokok. Feasibility study diawali dengan mengajukan pertanyaan kepada para menteri dan diinformasikan kepada bawahannya. Selama fase ini, pertanyaan dilakukan juga kepada lembaga-lembaga yang berada di bawah Departemen tersebut serta para professional guna memperoleh informasi. Hasil dari investigasi ini kemudian disimpulkan dan disampaikan kepada pemerintah.

Analisis Pokok merupakan langkah kedua yang dilakukan AOG. Tahap pertama dalam melakukan analisis pokok adalah memberikan informasi kepada Departemen dan lembaga di bawahnya tentang tujuan investigasi, kriteria audit awal, pertanyaan audit, metodologi yang digunakan dan pengumpulan data. Departemen kemudian memberikan komentar khususnya terkait dengan kriteria audit – yaitu norma, standard yang relevan dengan audit kinerja. Kriteria dari Pemerintah dapat pula digunakan selama masih memiliki relevansi dengan tujuan audit. Kriteria tersebut berasal dari peraturan pemerintah. Dalam fase analisis pokok ini, komunikasi dibangun terus dengan pihak Departemen, lembaga di bawahnya serta pihak pakar. Hasilnya didokumentasikan dalam sebuah laporan analisis pokok yang dikirim ke Departemen terkait untuk ditinjau kebenarannya.

Langkah audit selanjutnya dinamakan **Post Audit Work**, yang secara sederhana dapat disebut tahap Pelaporan. Laporan hasil audit kinerja disusun dan disimpan dalam bentuk Dokumen yang berisi ringkasan investigasi, komentar pihak Departemen terhadap laporan itu, observasi OAG, tanggapan pihak Departemen, dan pernyataan terakhir dari OAG. Laporan analisis pokoknya dilampirkan dalam Dokumen ini. Laporan analisis pokok yang tidak disampaikan kepada Parlemen dianggap sebagai laporan 'administratif'. Kriteria utama tidak disampaikannya laporan ke Parlemen apabila laporan tersebut tidak terlalu penting atau relevan (*minor importance*). Laporan administrasi dikirim ke Parlemen (*Standing Committee*) untuk kontrol dan urusan konstitusi.

Tindak Lanjut merupakan tahap yang dilakukan tiga tahun setelah laporan diserahkan. Semua audit kinerja yang dilaporkan ke Parlemen harus ditindaklanjuti dalam tiga tahun setelah dibahas di Parlemen.. Kemudian Parlemen diberikan umpan balik yang dicantumkan dalam dokumen khusus. Tujuan tindaklanjut ini untuk memastikan bahwa pemerintah telah melaksanakan tindakan yang dibutuhkan setelah dilakukannya audit kinerja.

Standar audit yang digunakan oleh OAG adalah:

- Persyaratan kerangka kerja yang diatur dalam Undang-Undang tentang OAG dan peraturan yang dibawahnya.
- Berisi standard audit yang spesifik beserta petunjuknya yang mengacu pada standar audit internasional untuk pemerintah, seperti pedoman audit keuangan, audit kinerja, dan pengawasan terhadap badan usaha.
- Secara khusus, standar auditing mencakup standard umum, standar pelaksanaan di lapangan, dan standar pelaporan.

2. Audit Kinerja di Denmark

Sedikit berbeda dengan pembahasan tentang pelaksanaan audit kinerja di Norwegia, pembahasan tentang audit kinerja di Denmark lebih terfokus pada prinsip-prinsip yang dijadikan acuan dalam audit kinerja. Pada tahun 1999, *National Audit Office of Denmark* (NAOD) memperkenalkan prinsip baru untuk kepemerintahan yang baik (*good governance*). Prinsip ini menjadi pedoman untuk menilai pemerintahan dan terfokus pada target yang ingin dicapai, perencanaan, penganggaran (*budgeting*), implementasi dan manajemen pengawasan (*control management*), penyajian terhadap laporan keuangan, tindak lanjut dan evaluasi, termasuk didalamnya audit kinerja, aktivitas managerial, manajemen sumber daya dan manajemen anggaran harian.

Prinsip-prinsip yang diterapkan oleh NAOD adalah terhadap enam jenis penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yaitu:

1. *The Customs and Tax Administration* (Lembaga Administrasi Pajak dan Cukai - CTA)
2. *The Prison Services* (Lembaga Pelayanan Rumah Tahanan - PS)
3. *The Ministry of Social Affairs* (Kementerian Urusan Sosial - MSA)
4. *The EU Directorate* (Direktorat Uni Eropa - EUD)
5. *National Survey and Cadastre* (Lembaga Pertanahan dan Survey Nasional - NSC)
6. *The Copenhagen Hospital Association* (Asosiasi Rumah Sakit Copenhagen - CHA)

Penilaian yang dilakukan terhadap *The Customs and Tax Administrasian* dilakukan dengan cara analisis efisiensi terhadap kewenangan administratif pemerintah lokal. Penilaian terhadap *Copenhagen hospital association* dilakukan dengan cara menindaklanjuti dan memasukkan penilaian terhadap

aktivitas dan situasi keuangan pada periode 1995-1998. Sedangkan penilaian untuk pelayanan rumah tahanan dan survey nasional serta penilaian terhadap Kementerian Urusan Sosial dan Direktorat Uni Eropa merupakan penilaian yang khusus.

Keenam lembaga pemerintahan dan pelayanan tersebut di atas mempunyai beban kerja yang berbeda. Lima dari keenam pemerintahan tersebut mempunyai subbagian dalam kewenangan administratif, dan semuanya mempunyai tanggung jawab anggaran masing-masing. Penilaian pemerintah terhadap *Ministry of Social Affairs (MSA)* berbeda karena lebih difokuskan pada keseluruhan manajemen kantor atau departemennya. Sedangkan penilaian terhadap kelima lembaga pemerintahan yang lain, seperti CTA, PS, EUD, NSC dan CHA, lebih kepada penyelenggaraan administrasi dari departemen tersebut.

Dari penilaian tersebut menunjukkan bahwa aspek penilaian yang utama adalah kesesuaian antara standar yang ada dengan panduan yang ada di wilayah yang dinilai. Dari penilaian juga menunjukkan bahwa di pemerintahan tingkatan manajemen kinerja tergantung kepada kompleks/rumit tidaknya pekerjaan atau tugas masing-masing. Pemerintahan yang mempunyai tingkat kerumitan struktur pekerjaan yang rendah biasanya melakukan pendekatan dengan manajemen kinerja dibanding dengan pemerintahan yang mempunyai tingkat kerumitan yang lebih tinggi. Sebagian besar pemerintahan menunjukkan kemampuan mereka dalam membuat keseimbangan dlm informasi manajemen. Departemen khususnya merasa ada kebutuhan yang dapat mendukung manajemen untuk keseluruhan organisasi dengan cara menindaklanjuti hasil laporan persetujuan kinerja atau hasil laporan kinerja organisasi.

Menurut NAOD sistem pemerintahan yang ada terlalu detail sehingga tidak efektif dalam penilaian. Sehingga NAOD memutuskan menghubungkan prinsip pemerintahan yang baik ke dalam tiga aspek audit kinerja, yaitu: ekonomis, efisiensi dan efektif. Contoh: Manajemen anggaran terfokus pada anggaran harian manajemen sumber daya dan produksi yang diukur dalam unit-unit moneter. Dengan kata lain prinsip – prinsip yang berhubungan dalam membuat anggaran dan pemaparan keuangan. Manajemen sumber daya focus kepada ukuran pemakaian sumber daya dalam unit-unit fisik seperti sumber daya pegawai, *Electronic Data Processing* dan akomodasi. Kualitas manajemen anggaran sehari-hari dan manajemen sumber daya adalah sebuah indikasi dalam aspek ekonomi.

Kesamaannya, aktivitas manajemen terfokus dalam sebuah unit produksi. Untuk itu efisiensi menunjukkan kualitas anggaran sehari-hari dan manajemen sumber daya, disatu sisi, dan di sisi lain adalah aktivitas manajemen. Audit kinerja berfokus terhadap pencapaian target yang telah dicapai. Untuk itu indikasi dari efektifitas yaitu kualitas dari aktivitas dan manajemen kinerja, dimana analisis terhadap efektifitas biaya di satu sisi mengindikasikan kualitas dari anggaran sehari-hari dan manajemen sumber daya, dan di sisi lain ini mengindikasikan kualitas manajemen kinerja.

Dengan menghubungkan tiga prinsip tradisional (ekonomis, efektif dan efisiensi) dalam audit kinerja, ini memungkinkan untuk memasukkan prinsip *good governance* pada penilaian audit kinerja. Karena itu sangat masuk akal untuk penilaian tambahan efisiensi dengan penilaian dari tugas-tugas yang prinsip yang penting untuk efisiensi. Contoh ini juga menunjukkan analisis efektifitas dan efektifitas biaya tertuju pada semua prinsip/aturan. Ini seperti terlihat jelas, bahwa banyak penilaian berfokus pada prinsip/aturan, baik dari penggunaan sumber daya sampai pencapaian target. Bagaimanapun, ini tidak berarti bahwa penilaian mencakup detail evaluasi dari prinsip *good governance*. Tapi tampaknya hanya dengan logika kita dapat mengevaluasi dimana masalah utama dapat terjadi dengan rantai aturan/prinsip untuk efektifitas biaya.

Contoh ini juga menunjukkan bahwa NAOD percaya tugas pemerintah sangat penting untuk keseluruhan organisasi. Pemerintahan dan manajemen professional adalah dua masalah yang terpisah. Manajemen professional berfokus terhadap operational harian dari organisasi termasuk evaluasi, bagaimanapun juga organisasi menghasilkan jasa dimana penduduk membutuhkan. Ini tidak objektif, pada saat pemerintahan terkait, untuk mengevaluasi target mana yang relevan untuk organisasi dan bagaimana mengukur target. Tapi ini objektif untuk pemerintahan membuat kerangka maksimum untuk target dan untuk memastikan bahwa kerangka target relevan dan dapat diterima. Pemerintahan harus terkait pada saat memastikan bahwa petunjuk dari sebuah organisasi termasuk membuat informasi manajemen.

Prosedur yang pertama dalam melakukan audit kinerja yaitu fokus terhadap target atau tujuan pemeriksaan dalam hal ini berfokus antara elemen individual terhadap produksi dan proses management. Dalam penelitian audit kinerja untuk *good governance* dikelompokkan kedalam 3 aspek yaitu: efektif, efisiensi dan ekonomi.

Dalam pemeriksaan perencanaan di lihat bagaimana perencanaan yang ada dan melihat anggaran yang tersedia bagaimanakah implementasinya di lapangan apakah outputnya telah sesuai dengan perencanaan yang telah direncanakan atau tidak dan apakah telah mencapai target atau sasaran awal,dari sini dapat di evaluasi mengenai efisiensi penggunaan anggaran.dari sektor ekonomi dinilai tidak secara langsung dari aktivitas ekonomi yang terjadi pada saat itu, tetapi dampaknya dikemudian hari.

Proses Produksi dapat dikelola dari beberapa aktivitas manajemen yang digunakan sehari-hari, hampir semua target yang di anggarkan adalah implementasi dan *follow up* dari anggaran dan keuangan yang telah direncanakan. Korelasi antara audit kinerja dengan level management, dengan pemerintahan sebagai contoh atau model. Pondasi dari model ini adalah seluruh aktivitas public yang membutuhkan atau mengkonsumsi produk yang berwujud ataupun tidak berwujud serta layanan jasa, inputnya adalah kinerja pegawai sedangkan outputnya berupa produk dan jasa.

BAB 3

STUDI KEBIJAKAN TENTANG PEMBINAAN DAN PENGAWASAN SERTA AUDIT KINERJA

Dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah Republik Indonesia telah menerbitkan berbagai jenis kebijakan yang harus dipahami dan ditaati oleh seluruh stakeholder pemerintahan. Khususnya kebijakan dalam bidang pelaksanaan audit kinerja, beberapa peraturan perundangan yang telah ditetapkan diantaranya adalah :

- Undang-Undang No 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- Peraturan Pemerintah RI No 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah RI No 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 28 Tahun 2007 Tentang Norma Pengawasan Dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi Dan Kabupaten/Kota
- Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia No 1 Tahun 2007 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara

Walaupun materi pemeriksaan penyelenggaraan pemerintahan tercantum dalam Lampiran I Permendagri No. 23 Th. 2007 tentang Daftar Materi Pemeriksaan, kebijakan lain yang memiliki keterkaitan kuat dengan materi pemeriksaan adalah Peraturan Pemerintah No. 38 Th. 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Kebijakan tersebut mengatur tentang urusan wajib dan pilihan, serta urusan pembantuan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Untuk kepentingan kajian ini dan dengan mengacu pada kebijakan-kebijakan tersebut di atas, pembahasan kebijakan dalam bagian ini dikelompokkan kedalam empat sub-kajian kebijakan yaitu:

1. Kebijakan Tentang Pelaksanaan Audit Kinerja Pemerintahan Daerah
2. Kebijakan Tentang Kewenangan Audit Kinerja Pemerintahan Daerah
3. Kebijakan Tentang Mekanisme dan Prosedur Audit Kinerja Pemerintahan Daerah
4. Kebijakan Tentang Materi Audit Kinerja Pemerintahan Daerah, dan
5. Review terhadap Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Sub bab nomor 5 di atas khususnya disusun sebagai pelengkap pembahasan kebijakan yang mengatur pelaksanaan audit kinerja (nomor 1 s/d 4), mengingat bahwa pada dasarnya upaya peningkatan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan sudah dimulai dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No 7 Tahun 1999 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), maka dalam bab ini, , dibahas pula berbagai permasalahan yang terkait dengan implementasi Inpres tersebut . Hal ini mengandung maksud agar rekomendasi model implementasi audit kinerja dapat lebih komprehensif dan integratif.

A. Kebijakan Tentang Pelaksanaan Audit Kinerja Pemerintahan Daerah

Efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat ditingkatkan salah satunya melalui pelaksanaan pengawasan yang baik dan benar. Pengawasan yang dewasa ini sedang diperketat adalah terhadap pengelolaan keuangan. Berdasarkan Undang-Undang No.15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, hususnya dalam pasal 4, jenis pemeriksaan bidang keuangan terdiri dari tiga jenis, yaitu: (1) pemeriksaan keuangan (2) pemeriksaan kinerja dan (3) pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Selanjutnya menurut pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pemeriksaan kinerja atau audit kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas yang dilakukan untuk kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan pemerintah.

Kemudian dalam Pedoman Pemeriksaan Operasional BPKP (1993:2) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan audit kinerja adalah suatu jenis pemeriksaan yang meliputi pemeriksaan operasional yaitu pemeriksaan yang sistematis terhadap kegiatan, program organisasi dan seluruh atau sebagian aktivitas, dengan tujuan menilai dan melaporkan apakah sumber daya dan dana digunakan secara ekonomis dan efisien, dan apakah tujuan kegiatan, program dan aktivitas yang telah direncanakan dapat dicapai dengan efektif, dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

Audit kinerja secara substansial tidak berbeda dengan Audit Operasional yang di dalamnya mencakup pengertian Audit Manajemen dan Audit atas program (sifatnya lebih kecil dan khusus lingkupnya), dalam hal ini sama-sama mengandung unsur-unsur evaluasi dan efektivitas. Audit kinerja ini menjadi penting karena menjadi indikator seberapa besar pelayanan lembaga pemerintah kepada masyarakat. Pelaksanaan Audit kinerja ini difokuskan pada pemeriksaan hasil kerja untuk menguji tingkat ekonomi, efisiensi, dan efektifitas suatu program, kegiatan, atau fungsi organisasi dalam menggunakan sumberdaya (anggaran, personil, dan infrastruktur), sehingga akan didapatkan gambaran kinerja yang komprehensif, dan tidak berfokus pada implementasi anggaran atau keuangan saja.

Dalam pelaksanaan pemeriksaan kinerja, pemeriksa juga menguji kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan serta pengendalian intern. Pemeriksaan kinerja dilakukan secara obyektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti, untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program/kegiatan yang diperiksa. Pemeriksaan kinerja (audit kinerja) menghasilkan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja suatu program dan memudahkan pengambilan keputusan bagi pihak yang bertanggung jawab untuk mengawasi dan mengambil tindakan koreksi serta meningkatkan pertanggungjawaban publik. Audit kinerja dapat memiliki lingkup yang luas atau sempit dan menggunakan berbagai metodologi, berbagai tingkat analisis, penelitian atau evaluasi. Audit kinerja menghasilkan temuan, simpulan dan rekomendasi.

Suatu pemeriksaan dalam hal ini adalah audit kinerja, harus dilaksanakan sesuai dengan Standar Pemeriksaan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia No.1 Tahun 2007 dalam PSP 04 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja, disebutkan bahwa suatu pemeriksaan yang dilaksanakan sesuai dengan standar pemeriksaan ini akan memberikan keyakinan yang memadai bahwa telah dilakukan deteksi atas penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan atau kecurangan yang secara signifikan dapat mempengaruhi hasil pemeriksaan. Meskipun demikian hal ini tidak menjamin ditemukannya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan atau kecurangan. Sebaliknya, dalam hal pemeriksa tidak menemukan penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan atau kecurangan selama pemeriksaan, tidak berarti bahwa kinerja pemeriksa tidak memadai, selama pemeriksaan dilaksanakan sesuai dengan standar pemeriksaan ini.

Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SKPN) dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia No. 1 Tahun 2007, disebutkan pula

bahwa standar pemeriksaan ini adalah penyempurnaan dari Standar Audit Pemerintahan (SAP) 1995, yang dirasa tidak dapat memenuhi tuntutan dinamika masyarakat yang menuntut adanya akuntabilitas dan transparansi, serta kebutuhan akan hasil pemeriksaan yang bermilai tambah. Oleh karena itu, SKPN ini ditetapkan sebagai patokan bagi para pemeriksa dalam melaksanakan tugas pemeriksaannya, yang mengikat BPK maupun pihak lain yang melaksanakan pemeriksaan keuangan negara untuk dan atas nama BPK.

Dalam pernyataan standar ini diatur standar pelaksanaan untuk pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan atas organisasi, program, dan fungsi pelayanan publik. Berikut diuraikan pernyataan-pernyataan standar pelaksanaan tersebut.

a. Pernyataan standar pelaksanaan yang pertama adalah:

“Pekerjaan harus direncanakan secara memadai”

Standar yang pertama ini menjelaskan bahwa dalam merencanakan pemeriksaan, pemeriksa harus mendefinisikan tujuan pemeriksaan, dan lingkup serta metodologi pemeriksaan untuk mencapai tujuan pemeriksaan tersebut. Tujuan, lingkup dan metodologi pemeriksaan tidak ditentukan secara terpisah. Pemeriksa menentukan ketiga elemen ini secara bersama-sama. Perencanaan merupakan proses yang berkesinambungan selama pemeriksaan. Oleh sebab itu, pemeriksaan harus mempertimbangkan untuk membuat penyesuaian pada tujuan, lingkup dan metodologi pemeriksaan selama pemeriksaan dilakukan.

Tujuan pemeriksaan mengungkapkan apa yang ingin dicapai, dan mengidentifikasi obyek pemeriksaan dan aspek kinerja yang harus dipertimbangkan termasuk temuan pemeriksaan yang potensial dan unsur pelaporan yang diharapkan bisa dikembangkan oleh pemeriksa. Tujuan pemeriksaan dapat dianggap sebagai pertanyaan mengenai program-program yang diperiksa dan pemeriksa harus mencari jawabannya.

Lingkup pemeriksaan adalah batas pemeriksaan dan harus terkait langsung dengan tujuan pemeriksaan. Misalnya, lingkup pemeriksaan menetapkan parameter pemeriksaan seperti periode yang direview, ketersediaan dokumen atau catatan yang diperlukan, dan lokasi pemeriksaan di lapangan yang akan dilakukan.

Metodologi pemeriksaan adalah suatu metodologi yang harus dirancang oleh pemeriksa untuk memperoleh bukti pemeriksaan yang cukup, kompeten dan relevan dalam rangka mencapai tujuan pemeriksaan. Metodologi pemeriksaan mencakup jenis dan perluasan prosedur pemeriksaan yang

digunakan untuk mencapai tujuan pemeriksaan. Prosedur pemeriksaan adalah langkah-langkah pemeriksaan dan cara-cara pengujian yang akan dilaksanakan oleh pemeriksa untuk mencapai tujuan pemeriksaan.

- b. Pernyataan standar pelaksanaan kedua adalah :

“Staf harus disupervisi dengan baik”.

Maksud dari pernyataan ini adalah supervisi yang mencakup pengarahan kegiatan pemeriksa dan pihak lain (seperti tenaga ahli yang terlibat dalam pemeriksaan) agar tujuan pemeriksaan dapat dicapai. Unsur supervisi meliputi pemberian instruksi kepada staf, pemberian informasi mutakhir tentang masalah signifikan yang dihadapi, pelaksanaan review atas pekerjaan yang dilakukan, dan pemberian pelatihan kerja lapangan (*on the job training*) yang efektif. Dalam hal ini, supervisor harus yakin bahwa staf benar-benar memahami mengenai pekerjaan pemeriksaan yang harus dilakukan, mengapa pekerjaan tersebut harus dilakukan, dan apa yang diharapkan akan dicapai. Bagi staf yang berpengalaman, supervisor dapat memberikan pokok-pokok mengenai lingkup pekerjaan pemeriksaan dan menyerahkan rinciannya kepada staf tersebut. Bagi staf yang kurang berpengalaman, supervisor harus memberikan pengarahan mengenai teknik menganalisis dan cara mengumpulkan data.

Jadi, dalam pernyataan standar pelaksanaan pemeriksaan kinerja yang kedua dapat disimpulkan bahwa supervisor harus aktif dan tanggap mengenai situasi dan kondisi para stafnya dan membuat dokumentasi review atas pekerjaan pemeriksaannya (besarnya organisasi pemeriksa, pentingnya pekerjaan, dan pengalaman para stafnya).

- c. Standar pelaksanaan ketiga adalah:

“Bukti yang cukup, kompeten, dan relevan harus diperoleh untuk menjadi dasar yang memadai bagi temuan dan rekomendasi pemeriksa”.

Dalam hal ini bukti-bukti pemeriksaan adalah sumber-sumber data potensial dimana pemeriksa harus mempertimbangkan validitas dan keandalan data tersebut, termasuk data yang dikumpulkan oleh entitas yang diperiksa, data yang disusun oleh pemeriksa atau data yang diberikan oleh pihak-pihak ketiga. Demikian juga halnya dengan kecukupan dan relevansi bukti-bukti tersebut.

Bukti harus cukup, dalam artian pemeriksa harus yakin bahwa bukti yang cukup tersebut akan bisa meyakinkan seseorang bahwa temuan

pemeriksaan adalah valid. Apabila mungkin, metode statistik bisa digunakan untuk menentukan cukup tidaknya bukti pemeriksaan. *Bukti disebut kompeten*, apabila bukti tersebut valid, dapat diandalkan, dan konsisten dengan fakta. Dalam hal ini, penilaian kompetensi suatu bukti, pemeriksa harus mempertimbangkan beberapa faktor seperti apakah bukti telah akurat, meyakinkan, tepat waktu dan asli. *Bukti disebut relevan*, apabila bukti tersebut mempunyai hubungan yang logis dan arti penting bagi temuan pemeriksaan yang bersangkutan.

Bukti dapat digolongkan menjadi bukti fisik (inspeksi langsung atau pengamatan yang dilakukan oleh pemeriksa terhadap orang, aktiva atau kejadian), bukti dokumenter (informasi yang diciptakan seperti surat, kontrak, catatan akuntansi, faktur dan informasi manajemen atas kinerja), bukti kesaksian (wawancara atau kuesioner) dan bukti analisis (perhitungan, perbandingan, pemisahan informasi menjadi unsur-unsur dan argumentasi yang masuk akal).

d. Pernyataan standar pelaksanaan keempat adalah:

“Pemeriksa harus mempersiapkan dan memelihara dokumen pemeriksaan dalam bentuk kertas kerja pemeriksaan. Dokumen pemeriksaan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pemeriksaan harus berisi informasi yang cukup untuk memungkinkan pemeriksa yang berpengalaman tetapi tidak mempunyai hubungan dengan pemeriksaan tersebut dapat memastikan bahwa dokumen pemeriksaan tersebut dapat menjadi bukti yang mendukung temuan, simpulan dan rekomendasi pemeriksa”.

Maksud dari standar pernyataan keempat ini adalah bahwa baik bentuk maupun isi dokumen pemeriksaan harus dirancang sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kondisi masing-masing pemeriksaan. Informasi yang dimasukan dalam dokumen pemeriksaan menggambarkan catatan penting mengenai pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemeriksa sesuai dengan standar dan simpulan dari pemeriksa. Kuantitas, jenis, dan isi dokumen pemeriksaan didasarkan atas pertimbangan profesional pemeriksa.

Selain itu, penyusunan dokumentasi pemeriksaan harus cukup terinci untuk memberikan pengertian yang jelas tentang tujuan, sumber dan simpulan yang dibuat oleh pemeriksa, dan harus diatur sedemikian rupa sehingga jelas hubungannya dengan temuan dan simpulan yang ada dalam laporan hasil pemeriksaan.

Hasil dari pelaksanaan audit kinerja ini harus dilaporkan sesuai dengan Standar Pemeriksaan. Terkait dengan laporan hasil pemeriksaan, dalam peraturan BPK disusun pula Pernyataan standar pemeriksaan 05 yaitu standar pelaporan pemeriksaan kinerja yang memuat pernyataan standar untuk mengatur standar pelaporan untuk pemeriksaan kinerja.

Dalam standar pelaporan pemeriksaan kinerja ini dimuat pernyataan standar sebagai acuan dalam pelaporan hasil audit kinerja. Pernyataan standar ini memuat pula persyaratan laporan pemeriksaan yang profesional bagi para pemeriksa dan organisasi pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan (audit) kinerja atas pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara. Berikut diuraikan standar-standar pernyataan pelaporan pemeriksaan kinerja tersebut.

e. Standar pelaporan pertama dalam PSP 05 menyatakan bahwa:

“Pemeriksa harus membuat laporan hasil pemeriksaan untuk mengkomunikasikan setiap hasil pemeriksaan”.

Maksud standar pelaporan yang pertama ini adalah bahwa setiap pelaksanaan audit kinerja, pemeriksa harus selalu mengkomunikasikan laporan hasil pemeriksaannya yang berfungsi agar setiap hasil pemeriksaan dapat dipastikan apakah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terhindar dari kesalaphahaman, apakah hasil pemeriksaan dapat dijadikan bahan untuk melakukan tindakan perbaikan oleh instansi terkait, dan dapat dilakukan pemantauan lebih lanjut untuk tindakan perbaikan serta diharapkan pula disajikan dalam bentuk yang mudah diakses. (ayat 3)

Pernyataan standar ini tidak dimaksudkan untuk membatasi atau mencegah pembahasan mengenai temuan, pendapat profesional, simpulan, dan rekomendasi dengan pihak yang bertanggung jawab atas program/hal yang diperiksa. Sebaliknya, pembahasan seperti itu justru dianjurkan.

f. Standar pelaporan kedua menyatakan bahwa:

“Laporan hasil pemeriksaan harus mencakup:

- 1). *pernyataan bahwa pemeriksaan dilakukan sesuai dengan Standar Pemeriksaan*
- 2). *tujuan lingkup dan metodologi pemeriksaan*
- 3). *hasil pemeriksaan berupa temuan pemeriksaan, simpulan dan rekomendasi*
- 4). *tanggapan pejabat yang bertanggung jawab atas hasil pemeriksaan*

5). pelaporan informasi rahasia apabila ada.

Pernyataan standar pelaporan kedua ini memiliki maksud bahwa pemeriksa harus mengacu kepada standar pemeriksaan yang berlaku, yang harus diikuti oleh pemeriksa selama melakukan pemeriksaan. Dalam melaporkan tujuan pemeriksaan, pemeriksa harus menjelaskan mengapa pemeriksaan tersebut dilakukan dan menyatakan apa yang harus dimuat dalam laporan hasil pemeriksaan.

Dalam lingkup pekerjaan, pemeriksa harus menguraikannya dan sedapat mungkin menjelaskan hubungan antara populasi dan besarnya sample yang diperiksa, identifikasi organisasi, lokasi geografis dan periode yang dicakup, melaporkan jenis dan sumber bukti, dan menjelaskan kualitas dan masalah yang terdapat pada bukti tersebut.

Dalam temuan pemeriksaan, pemeriksa harus mengungkapkan informasi yang cukup, kompeten, dan relevan sehingga dapat dipahami. Tanggapan pejabat, pemeriksa harus meminta tanggapan/pendapat secara tertulis dari pejabat yang bertanggung jawab terhadap temuan, simpulan dan rekomendasi serta tanggapan pejabat yang bertanggung jawab harus dievaluasi dan dipahami secara seimbang dan obyektif, serta disajikan secara memadai dalam laporan hasil pemeriksaan.

Sedangkan dalam pelaporan informasi rahasia, apabila informasi tertentu dilarang diungkapkan kepada umum, laporan hasil pemeriksaan harus mengungkapkan sifat informasi yang dihilangkan tersebut dan ketentuan yang melarang pengungkapan informasi tersebut.

g. Standar Pelaporan Ketiga berisi unsur-unsur kualitas pelaporan, yaitu:

“Laporan hasil pemeriksaan harus tepat waktu, lengkap, akurat, obyektif, meyakinkan serta jelas, dan seringkas mungkin”.

Maksud dari Pernyataan Standar Pelaporan Ketiga ini adalah unsur-unsur kualitas pelaporan yang harus dilaksanakan yaitu *Tepat waktu*, pemeriksa harus merencanakan penerbitan laporan tersebut secara semestinya dan melakukan pemeriksaan dengan dasar pemikiran tersebut tanpa adanya keterlambatan. *Lengkap*, laporan hasil pemeriksaan harus memuat semua informasi dari bukti yang dibutuhkan untuk memenuhi tujuan pemeriksaan, memberikan pemahaman yang benar dan memadai atas hasil yang dilaporkan, dan memenuhi persyaratan isi laporan hasil pemeriksaan serta memasukkan informasi mengenai latar belakang permasalahan secara memadai. *Akurat*, bukti yang disajikan benar dan temuan itu disajikan

dengan tepat untuk memberikan keyakinan kepada pengguna laporan hasil pemeriksaan bahwa apa yang dilaporkan memiliki kredibilitas dan dapat diandalkan. *Obyektivitas*, berarti penyajian seluruh laporan harus seimbang dalam isi dan nada. *Meyakinkan*, laporan harus dapat menjawab tujuan pemeriksaan, menyajikan temuan, simpulan dan rekomendasi yang logis. *Jelas*, laporan harus mudah dibaca dan dipahami serta ditulis dengan bahasa yang jelas dan sesederhana mungkin. *Ringkas*, laporan yang tidak lebih panjang dari yang diperlukan untuk menyampaikan dan mendukung pesan.

h. Pernyataan Standar Pelaporan keempat menyatakan bahwa:

“Laporan hasil pemeriksaan diserahkan kepada lembaga perwakilan, entitas yang diperiksa, pihak yang mempunyai kewenangan untuk mengatur entitas yang diperiksa, pihak yang bertanggung jawab untuk melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan, dan kepada pihak lain yang diberi wewenang untuk menerima laporan hasil pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Pernyataan standar yang terakhir ini pada dasarnya menjelaskan bahwa laporan hasil akhir pemeriksaan harus didistribusikan tepat waktu kepada pihak yang berkepentingan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan tentu saja harus didistribusikan secara memadai.

Pemaknaan dan interpretasi yang terkandung dalam pernyataan-pernyataan di atas pada dasarnya memiliki satu kesatuan yaitu bahwa pelaksanaan audit kinerja ini merupakan suatu hal yang kompleks dan membutuhkan *strategic plan* yang baik beserta implementasinya serta dilengkapi pula dengan indikator kinerja setiap orang yang ada di intansi atau unit yang bersangkutan.

Hasil akhir dari standar-standar pernyataan SKPN ini, diharapkan dapat dijadikan ukuran mutu bagi para pemeriksa dan organisasi pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan dan pada akhirnya memiliki kesinambungan antara perencanaan dan pelaporan hasil pemeriksaan kinerja yang selama ini selalu menjadi masalah. Dan tentu saja diharapkan pula adanya kesadaran dari seluruh masyarakat dan organisasi bahwa pelaksanaan audit kinerja ini bukan bermaksud untuk mencari kesalahan atau menjelek-jelekan suatu lembaga, intansi atau unit, tapi justru sebaliknya bahwa pelaksanaan audit kinerja ini diharapkan untuk membangun dan meningkatkan kinerja dari unit atau organisasi yang bersangkutan untuk sama-sama membangun bangsa dan negara kita.

B. Kebijakan Tentang Kewenangan Audit Kinerja Pemerintahan Daerah

Kewenangan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dimiliki oleh Inspektorat. Inspektorat di seluruh Indonesia dibebankan tugas dan fungsi tidak hanya dalam hal pengawasan audit keuangan semata melainkan lebih kepada pengawasan kinerja pemerintahan atau, berdasarkan istilah yang digunakan dalam kajian ini, audit kinerja pemerintahan di daerah. Paradigma baru itu seiring dengan terbitnya Permendagri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inpektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, yang dimaksud dengan Inspektorat Provinsi adalah aparat pengawasan fungsional yang berada dan bertanggung jawab kepada gubernur (pasal 1 ayat 1) serta mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota (pasal 3 ayat 1). Sedangkan, Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota (pasal 1 ayat 2) serta memiliki tugas dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa (pasal 3 ayat 2).

Dalam hal melakukan audit kinerja pemerintahan, Inspektorat harus bekerja dengan paradigma baru yang mengacu pada Permendagri ini. Ada beberapa hal yang mengalami revisi dari paradigma lama, jika sebelumnya kinerja Inspektorat lebih bergerak kepada audit dan pemeriksaan keuangan dalam suatu pemerintahan, sekarang lebih dititikberatkan kepada audit kinerja pemerintahan. Ini mengacu kepada pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) aparatur pemerintahan dan urusan pemerintahan .

Landasan lain mengenai Inspektorat adalah Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Legislasi itu membuat Inspektorat bekerja dengan langkah-langkah baru. Sebelumnya, kinerja Inspektorat terkesan mencari-cari kesalahan subjek ataupun objek dalam pemerintahan, sehingga terkesan menakutkan. Dengan paradigma baru ini diharapkan untuk ke depannya Inspektorat tidak memiliki lagi kesan seperti itu, akan tetapi berubah menjadi rekan/partner Pemerintahan Daerah dalam meningkatkan kinerja masing-masing secara bersama-sama.

Inspektorat lebih dituntut untuk melakukan pengawasan, namun dalam rangka pembinaan. Urusan pemerintahan tersebut mengacu kepada urusan wajib, urusan pilihan, dana dekonsentrasi, tugas pembantuan dan Kebijakan Pinjaman Hibah Luar Negeri (PHLN). Mengingat tugas utama Inspektorat kabupaten/kota hanya mencakup pada pengawasan internal pemerintahan kabupaten, sehingga ruang lingkup pengawasan yang dilakukan oleh tim Inspektorat kabupaten/kota mengacu kepada dua hal yaitu, pertama, administrasi umum yang mengacu kepada kebijakan daerah, kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, dan aset milik daerah. Dalam urusan pemerintahan, kita mengacu kepada urusan wajib, urusan pilihan, dana dekonsentrasi, tugas pembantuan dan kebijakan PHLN dalam pemerintahan daerah. (pasal 26)

Selanjutnya, dalam Peraturan Pemerintah No 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pasal 28 disebutkan pula bahwa:

- “ Aparat Pengawas Intern Pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui:*
- a. Pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah.*
 - b. Pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu*
 - c. Pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja*
 - d. Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme*
 - e. Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan, dan*
 - f. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa. “*

Sedangkan, Permendagri No 64 Tahun 2007 (pasal 4) lebih menjelaskan secara terinci mengenai fungsi Inspektorat provinsi dan Inspektorat kabupaten/kota yaitu: (a) perencanaan program pengawasan; (b) perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan; dan (c) pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Dua pasal di atas pada intinya memiliki arti yang hampir sama yaitu Inspektorat memiliki kewenangan dalam hal pemeriksaan, pengujian, pengusutan, bahkan sampai pada monitoring (pengawasan) dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa, yang pada

akhirnya harus disampaikan pada pihak lembaga eksternal pemerintahan. Dalam hal ini Inspektorat hanya memberikan informasi kepada Badan Pengawas Keuangan (BPK), kemudian BPK akan menindaklanjuti laporan tersebut dengan melakukan tindakan sesuai dengan tugas dan kewajiban mereka. Hal ini berkaitan dengan persoalan Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) yang bukan lembaga eksekutor. Dan apabila Inspektorat menemukan adanya indikasi penyimpangan dari kinerja pemerintahan serta para pejabat di dalamnya, maka kita akan mengangkat kasus tersebut, dan diserahkan kepada perwakilan BPK di Kabupaten/kota, karena mengingat Inspektorat merupakan lembaga internal pemerintahan, sehingga tidak memiliki wewenang dalam menatuhkan sanksi kepada pejabat pemerintahan.

Kemudian, dalam hal kewenangan, tentu saja Inspektorat dalam pengawasan pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah harus berpedoman pada norma-norma sesuai dengan pasal 36 UU No 79 Tahun 2005, yang isinya :

“ Pengawasan pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah berpedoman pada norma:

- a. obyektifitas, profesional, independen dan tidak mencari-cari kesalahan*
- b. terus menerus untuk memperoleh hasil yang berkesinambungan*
- c. efektif untuk menjamin adanya tindakan koreksi yang cepat dan tepat*
- d. mendidik dan dinamis. “*

Norma-norma tersebut di atas tentu saja harus diindahkan oleh Inspektorat dalam implementasinya di lapangan kelak. Dengan demikian, demi terlaksananya pelaksanaan audit kinerja di pemerintahan daerah, dengan adanya fungsi dan kewenangannya masing-masing yang diatur dalam peraturan pemerintah tersebut diharapkan Inspektorat dapat melaksanakan audit kinerja pemerintahan ini dengan mengacu kepada pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) aparatur pemerintahan dan urusan pemerintahannya di daerah.

C. Kebijakan Tentang Mekanisme dan Prosedur Audit Kinerja Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan audit kinerja, seperti telah disebutkan sebelumnya, harus memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan tentu saja melalui mekanisme dan prosedur yang telah diatur perundang-undangan tersebut. Dalam lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri No 23 Tahun 2007 tentang Mekanisme Pemeriksaan, pelaksanaan pemeriksaan dirinci dengan jelas mulai dari persiapan pemeriksaan, pelaksanaan, sampai pada pelaporan hasil

pemeriksaan. Mekanisme dan prosedur pemeriksaan ini dijelaskan secara komprehensif dalam lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negri No 23 Tahun 2007. Berikut diuraikan satu persatu mengenai mekanisme dan prosedur tersebut.

1) Persiapan pemeriksaan

a. Koordinasi Rencana Pemeriksaan

Dalam persiapan pemeriksaan point a ini, dapat dijelaskan bahwa harus dilakukan terlebih dahulu koordinasi dengan Inspektorat Provinsi mengenai waktu dan obyek yang diperiksa.

b. Pengumpulan dan Penelaahan Informasi mengenai obyek yang diperiksa.

(i). Menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan obyek yang diperiksa antara lain:

- Peraturan perundang-undangan
- data umum obyek yang diperiksa
- laporan pelaksanaan program kegiatan dari obyek yang akan diperiksa
- laporan hasil pemeriksaan aparat pengawasan sebelumnya
- sumber informasi lain yang dapat memberi kejelasan mengenai pelaksanaan program/kegiatan obyek yang akan diperiksa

(ii). Menelaah data dan informasi yang dikumpulkan untuk bahan pemeriksaan

Pada point b persiapan pemeriksaan ini, lebih menjelaskan mengenai penghimpunan dan pengolahan data dan informasi serta mengidentifikasi bahan-bahan yang dapat dijadikan referensi sebagai sumber bahan pemeriksaan baik dari segi peraturan perundang-undangan, data umum, laporan-laporan mengenai pelaksanaan dan hasil pemeriksaan sebelumnya dan sumber-sumber informasi lain yang dapat memberikan penjelasan lain.

c. Penyusunan program kerja pemeriksaan (PKP) yang meliputi kegiatan :

- (i). penentuan personil
- (ii). penentuan jadwal waktu pemeriksaan
- (iii). penentuan obyek, sasaran dan ruang lingkup pemeriksaan
- (iv). menyusun langkah-langkah pemeriksaan

Selanjutnya, point c ini memaparkan mengenai penyusunan program kerja pemeriksaan yang meliputi kegiatan-kegiatan dalam penentuan personil, jadwal pemeriksaan, obyek, sasaran dan ruang lingkup pemeriksaan serta menyusun langkah-langkah pemeriksaan. Point-point dalam persiapan pemerkisaan tentu saja menuntut koordinasi yang baik dari setiap personilnya agar persiapan pemeriksaan ini dapat menghasilkan pelaksanaan yang baik di lapangan.

2) Pelaksanaan pemeriksaan

a. Pertemuan awal (*entry briefing*)

Dalam pertemuan awal ini dipaparkan dalam point a pelaksanaan pemeriksaan bahwa tim pemeriksa bertemu dengan Kepala Daerah atau yang mewakili, Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/ yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan.

b. Kegiatan Pemeriksaan

(i). Tim pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek-obyek yang akan diperiksa sesuai dengan program kerja pemeriksaan.

(ii). Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP)

- Setiap auditor wajib menuangkan hasil pemeriksaan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP)
- KKP direview secara berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali teknik dan Ispektur Wilayah dengan memberikan paraf pada KKP yang direview dan dilakukan pemberkasan/
- Kertas Kerja Pemeriksaan disusun dalam suatu berkas diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk diarsipkan.

(iii). Konfirmasi Temuan Hasil Pemeriksaan.

Temuan hasil pemeriksaan harus dikonfirmasikan kepada pimpinan obyek yang diperiksa untuk meminta tanggapan, Hasil konfirmasi harus ditanda tangani oleh kedua belah pihak.

(iv). Penyusunan Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP)

Pokok-pokok hasil pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah

dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian dan disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui oleh Inspektur Wilayah.

Dalam point b ini dijelaskan bahwa dalam rangka kegiatan pemeriksaan, tim pemeriksa harus melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek yang diperiksa sesuai dengan program pemeriksaan dan menuangkan hasil pemeriksaan ke dalam KKP untuk kemudian direview dan disusun dalam suatu berkas tertentu. Jika ada temuan dari hasil pemeriksaan, maka harus segera dikonfirmasikan agar dapat segera ditindaklanjuti.

c. Pertemuan akhir (*exit briefing*)

Selanjutnya pada point c tahap pertemuan akhir ini, dapat dipaparkan bahwa Tim Pemeriksa melakukan pertemuan dan menyampaikan pokok-pokok hasil pemeriksaan kepada Kepala Daerah atau yang mewakili dan pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/ yang mewakili.

3) Pelaporan Hasil Pemeriksaan

a. Eksposse Hasil Pemeriksaan

- (i). Selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib melakukan eksposse hasil pemeriksaan.
- (ii). Inspektur Wilayah menyerahkan konsep Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 3 (tiga) hari sebelum dilaksanakan kegiatan eksposse kepada Sekretaris Inspektorat Jendral.
- (iii). Eksposse konsep laporan hasil pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa dipimpin Inspektur Wilayah dengan penyanggahan terdiri dari Pejabat Pengawas Pemerintah, kelompok kerja bidang pengawasan, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian terkait.
- (iv). Penyanggah dalam eksposse harus memenuhi kuorum (50 % + 1), bila tidak memenuhi kuorum eksposse ditunda pada kesempatan berikutnya dengan maksimal penundaan 2 (dua) kali.
- (v). Bagian Evaluasi Laporan Pengawasan membuat notulen eksposse sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa.

Point a tahap pelaporan pemeriksaan ini pada intinya menjelaskan mengenai jadwal-jadwal waktu yang harus diikuti oleh Tim Pemeriksa dalam hal ekspose laporan hasil pemeriksaan sampai pada tahap evaluasi sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa.

b. Penyusunan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)

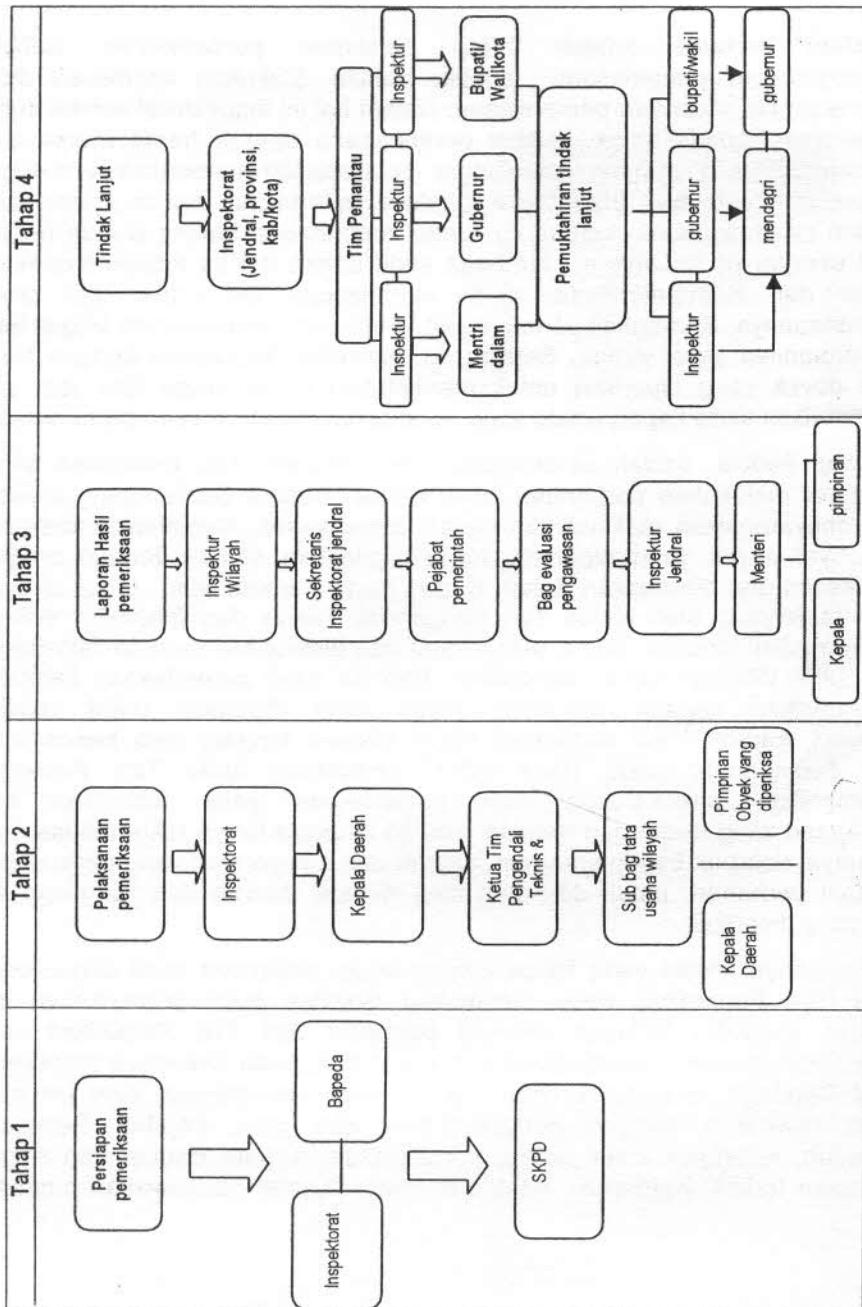
Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib menyelesaikan laporan hasil pemeriksaan yang telah diperbaiki sesuai hasil ekspose beserta Nota Dinas Inspektur Wilayah kepada Inspektur Jenderal, Konsep Nota Dinas Inspektur Jenderal Kepada Menteri dan Petunjuk Menteri kepada Kepala Daerah atau Pimpinan Komponen.

Point b ini menjelaskan bahwa Pemerintah memberikan waktu bagi Tim Pemeriksa agar menyelesaikan laporan hasil pemeriksaan yang telah ditindaklanjuti sesuai hasil ekspose, yang telah disebut-sebut pada point a tahap pelaporan pemeriksaan di atas.

Pada akhirnya dari mekanisme pemeriksaan dalam lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri No 23 Tahun 2007 ini, diharapkan Tim Pemeriksa tidak memandang mekanisme ini sebagai sesuatu yang birokrasi atau berbelit-belit, namun Tim Pemeriksa dapat memandang mekanisme ini sebagai pedoman pemeriksaan yang justru dapat membantu mereka dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat secara cepat, baik, dan benar.

Berkaitan dengan mekanisme hubungan kerja pelaksanaan audit yang mengacu pada Permendagri tersebut, dalam gambar alur (*flowchart*) di bawah ini dapat dilihat bagaimana proses dan tahapan pelaksanaan audit terbagi menjadi 4 (empat tahapan).

MEKANISME PEMERIKSAAN berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007



Tahap pertama adalah tahap persiapan pemeriksaan. Sebelum memprogramkan pemeriksaan, terlebih dahulu dilakukan koordinasi dalam penyusunan perencanaan pemeriksaan. Dalam hal ini Inspektorat selaku auditor internal dan Bapeda selaku badan perencanaan daerah harus merumuskan perencanaan yang matang, mengingat pelaksanaan pemeriksaan mengacu pada perencanaan yang telah dibuat sebelumnya termasuk dari segi penelaahan data dan informasi. Oleh karena itu, Untuk memastikan bahwa semua berjalan sesuai dengan perencanaan, lembaga audit dalam hal ini adalah Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/kota, perlu memperkuat diri mulai dari proses perencanaannya. Barangkali perencanaan lemah atau perencanaan bagus tetapi pelaksanaannya yang lemah. Setelah itu, dilakukan koordinasi dengan SKPD selaku obyek yang diperiksa untuk menentukan obyek-obyek apa saja yang akan diperiksa serta kapan waktu yang tepat untuk melaksanakan pemeriksaan .

Tahap kedua, adalah pelaksanaan pemeriksaan. Tim pemeriksa selaku Inspektorat melakukan pertemuan awal dengan Kepala Daerah/yang mewakili untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan. Kegiatan pemeriksaan pada obyek-obyek yang diperiksa harus dijalankan sesuai dengan program pemeriksaan dan dituangkan dalam Kertas Kerja Pemeriksaan untuk direview secara berjenjang oleh Ketua Tim Pengendali Teknis dan Inspektur Wilayah untuk kemudian disusun dalam satu berkas dan diserahkan kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk diarsipkan. Temuan hasil pemeriksaan kemudian dikonfirmasikan kepada pimpinan obyek yang diperiksa untuk dimintai tanggapan, karena hasil konfirmasi harus ditanda tangani oleh kedua belah pihak. Selanjutnya, pada pada tahap pertemuan akhir Tim Pemeriksa menyampaikan pokok-pokok hasil pemeriksaan yaitu himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian, untuk diketahui oleh Kepala Daerah dan Pimpinan dari obyek yang diperiksa.

Selanjutnya, *tahap yang ketiga* adalah tahap pelaporan hasil pemeriksaan dimana Tim Pemeriksa wajib melakukan ekspose hasil pemeriksaan dan kemudian Inspektur Wilayah sebagai pimpinan dari Tim Pemeriksa wajib menyerahkan konsep Laporan Hasil Pemeriksaan kepada Sekretaris Inspektorat Jendral Depdagri. Ekspose konsep laporan hasil pemeriksaan oleh Inspektur Wilayah dilakukan dengan penyanggahan dari para Pejabat Pengawas Pemerintah, kelompok kerja bidang pengawasan, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian terkait. Kemudian, bagian evaluasi laporan pengawasan membuat

notulen ekspose sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa.

a. Ekspose Hasil Pemeriksaan

- 1) Selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib melakukan ekspose hasil pemeriksaan.
- 2) Inspektur Wilayah menyerahkan konsep Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 3 (tiga) hari sebelum dilaksanakan kegiatan ekspose kepada Sekretaris Inspektorat Jendral.
- 3) Ekspose konsep laporan hasil pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa dipimpin Inspektur Wilayah dengan penyanggahan terdiri dari Pejabat Pengawas Pemerintah, kelompok kerja bidang pengawasan, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian terkait.
- 4) Penyanggahan dalam ekspose harus memenuhi kuorum (50 % + 1), bila tidak memenuhi kuorum ekspose ditunda pada kesempatan berikutnya dengan maksimal penundaan 2 (dua) kali.
- 5) Bagian Evaluasi Laporan Pengawasan membuat notulen ekspose sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa.

Point a tahap pelaporan pemeriksaan ini pada intinya menjelaskan mengenai jadwal-jadwal waktu yang harus diikuti oleh Tim Pemeriksa dalam hal ekspose laporan hasil pemeriksaan sampai pada tahap evaluasi sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa.

b. Penyusunan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)

Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib menyelesaikan laporan hasil pemeriksaan yang telah diperbaiki sesuai hasil ekspose beserta Nota Dinas Inspektur Wilayah kepada Inspektur Jenderal Depdagri, Konsep Nota Dinas Inspektur Jenderal Depdagri Kepada Menteri Depdagri dan Petunjuk Menteri Depdagri kepada Kepala Daerah atau Pimpinan Komponen.

D. Kebijakan Tentang Materi Audit Kinerja Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, materi pengawasan dan pemeriksaan dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah secara garis besar adalah sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Pemerintah, yaitu yang terkait dengan:
 - 1) Struktur Organisasi dan Uraian Tugas serta Wewenang.
 - 2) Perencanaan
 - 3) Pelaksanaan Tugas dan fungsi.
 - 4) Sistem Informasi.
 - 5) Evaluasi Pelaksanaan Kegiatan.
 - 6) Pertanggungjawaban Tugas dan Fungsi.
 - 7) Sistem Pengendalian Manajemen.
- b. Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah yang meliputi:
 - 1). Formasi Pegawai.
 - 2). Pengadaan Pegawai.
 - 3). Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
 - 4). Kenaikan Pangkat.
 - 5). Ujian Dinas.
 - 6). Pemberian Kenaikan Gaji Berkala.
 - 7). Pengangkatan dalam Jabatan.
 - 8). Pemindahan Pegawai
 - 9). Pemensiunan Pegawai.
 - 10). Pembinaan Pegawai Negeri Sipil.
 - 11). Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS.
 - 12). Kesejahteraan Pegawai.
 - 13). Tanda-tanda Kehormatan.
 - 14). Pemberian Kartu Pegawai.
 - 15). Pendidikan dan Pelatihan Pegawai.
 - 16). Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil
- c. Pengelolaan Keuangan Daerah
 - 1). Kebijakan Keuangan Daerah.
 - 2). Perencanaan dan Penganggaran.
 - 3). Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah.
 - 4). Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
 - 5). Pendapatan Daerah.
- d. Pengelolaan Barang Daerah.
 - 1). Kebijakan Pengelolaan Barang
 - 2). Perencanaan dan Penentuan Kebutuhan Barang
 - 3). Pengadaan Barang dan jasa

- e. Urusan Wajib Pemerintahan Daerah.
 - 1). Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan.
 - 2). Perencanaan, Pemanfaatan dan Pengawasan Tata Ruang.
- f. Urusan Pilihan Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan poin e dan f di atas, urusan pemerintahan yang menjadi materi audit adalah yang terdapat dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut, yaitu pada Pasal 7 disebutkan bahwa urusan pemerintahan dibagi menjadi 2 jenis yaitu Urusan Wajib dan Urusan Pilihan.

E. Potret Dan Kendala Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Secara prinsip, keberhasilan pelaksanaan audit tergantung pada bagaimana sistem akuntabilitas yang berlaku. Terkait dengan upaya penyusunan model mekanisme dan prosedur audit kinerja, pembahasan tentang bagaimana implementasi sistem tersebut di daerah memberikan petunjuk tentang mekanisme dan prosedur yang bagaimana yang dapat mengakomodir kekuatan dan mengeliminasi kelemahan sistem akuntabilitas tersebut. Dengan demikian dalam bagian ini dibahas potret dan kendala pelaksanaan sistem akuntabilitas instansi pemerintah yang berlaku di Indonesia.

1). Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)

Sesuai dengan Instruksi Presiden No 7 Tahun 1999, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) bertujuan untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintah yang baik dan terpercaya. Dari tujuan tersebut kemudian dijabarkan ke dalam sararan-sararan. Sasaran Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah ada 4 (empat) yaitu:

- a. menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya;
- b. terwujudnya transparansi instansi pemerintah;
- c. terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Lebih lanjut di dalam Inpres No 7/1999 disebutkan bahwa ruang lingkup SAKIP dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu:

Pertama, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dilaksanakan atas semua kegiatan utama instansi pemerintah yang memberikan kontribusi bagi pencapaian visi dan misi instansi Pemerintah. Kegiatan yang menjadi perhatian utama mencakup:

- a. Tugas pokok dan fungsi dan instansi pemerintah;
- b. Program kerja yang menjadi isu nasional;
- c. Aktifitas yang dominan dan vital bagi pencapaian visi dan misi instansi Pemerintah.

Kedua, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang meliputi ruang lingkup tersebut di atas dilakukan oleh setiap instansi Pemerintah sebagai bahan pertanggungjawabannya kepada Presiden.

Dalam melaksanakan penyusunan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah melalui beberapa tahapan, sebagaimana berikut:

- a. mempersiapkan dan menyusun perencanaan strategik;
- b. merumuskan visi, misi, faktor-faktor kunci keberhasilan, tujuan, sasaran dan strategi instansi Pemerintah;
- c. merumuskan indikator kinerja instansi Pemerintah dengan berpedoman pada kegiatan yang dominan, menjadi isu nasional dan vital bagi pencapaian visi dan misi instansi Pemerintah;
- d. memantau dan mengamati pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dengan seksama;
- e. mengukur pencapaian kinerja dengan :
 - 1) perbandingan kinerja aktual dengan rencana atau target;
 - 2) perbandingan kinerja aktual dengan tahun-tahun sebelumnya;
 - 3) perbandingan kinerja aktual dengan kinerja di negara-negara lain, atau dengan standar internasional.
- f. melakukan evaluasi kinerja dengan :
 - 1) menganalisis hasil pengukuran kinerja ;
 - 2) menginterpretasikan data yang diperoleh;
 - 3) membuat pembobotan (rating) keberhasilan pencapaian program;
 - 4) membandingkan pencapaian program dengan visi dan misi instansi pemerintah.

2) Potret Implementasi SAKIP

Secara kuantitas implementasi SAKIP pada umumnya memuaskan, sedangkan secara kualitas masih banyak diperlukan penyempurnaan, terutama mengenai substansi ber-SAKIP. Masalah kualitas dalam Implementasi SAKIP pada umumnya menyangkut SAKIP yang sulit diterapkan. Dokumen SAKIP yang telah disusun lebih banyak mengarah kepada pemenuhan kewajiban formal, daripada sebagai instrumen untuk perbaikan kinerja.

Secara kualitas, dari hasil evaluasi terhadap instansi yang telah mengimplementasikan Sistem AKIP, terlihat kondisi-kondisi sebagai berikut:

- a. Penyusunan Renstra lebih banyak mengarah pada pemenuhan kewajiban formal ketimbang sebagai dokumen perencanaan yang aplikatif dan realistik.
- b. Belum ada sinkronisasi antara Renstra pemerintah daerah dengan Renstra unit kerja di bawahnya.
- c. Renstra belum menjadi acuan dalam pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan tahunan instansi.
- d. Belum terdapat sistem pengukuran kinerja yang dirancang dan dibangun secara sistematis untuk menjaga validitas dan keandalan informasi kinerja.
- e. Ukuran keberhasilan instansi masih mengarah pada terlaksananya kebijakan/program/kegiatan daripada orientasi kepada hasil.
- f. Belum terjadi keterkaitan dan keselarasan yang memadai antara indikator-indikator kinerja makro Propeda dengan indikator kinerja sasaran stratejik Pemerintah Propinsi/Kabupaten.
- g. Belum terjadi keterkaitan dan keselarasan yang memadai antara indikator-indikator kinerja sasaran stratejik Pemerintah Propinsi/ Kabupaten dengan indikator kinerja sasaran stratejik unit kerja pendukungnya.
- h. Belum ada indikator dan target kinerja sasaran sehingga belum ada ukuran pencapaian tujuan/sasaran stratejik.
- i. LAKIP belum dapat menyajikan hasil atau kinerja dari pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan.
- j. LAKIP belum dapat menyajikan pencapaian tujuan/sasaran stratejik dan kemajuannya dalam kerangka lima tahunan Renstra suatu instansi.
- k. Belum ada kemampuan instansi untuk menjabarkan Propeda ke dalam Renstra yang merupakan perencanaan operasional lima tahunan dari Propeda.
- l. Belum semua sektor unggulan terakomodasi dalam sasaran stratejik Renstra Pemerintah Propinsi/Kabupaten.

3). Kendala Implementasi SAKIP

Beberapa kendala terkait dengan implementasi SAKIP antara lain:

- a. Belum terkaitnya AKIP dengan proses penganggaran tahunan. Indikasi ini tampak dari belum terproduksinya Rencana Kinerja Tahunan (Renja) serta penyusunan anggaran keuangan yang berbasis kinerja (ABK). Hal ini juga menyebabkan penggunaan sumber daya keuangan untuk mencapai kinerja tertentu belum dapat dinilai efisiensi dan efektifitasnya.
- b. Belum terkaitnya proses penyusunan perencanaan strategis instansi pemerintah dengan instansi di atasnya. Informasi ini mengindikasikan bahwa belum ada koordinasi strategis antara suatu instansi dengan instansi dibawahnya.
- c. Masih kurangnya fokus instansi terhadap ukuran hasil (outcomes). Instansi pemerintah masih memanfaatkan ukuran output (keluaran) atas kegiatan yang dilaksanakannya. Tanpa adanya ukuran kinerja hasil, instansi pemerintah akan gagal menilai kontribusi program dan kegiatan yang dilaksanakan terhadap pencapaian visi dan misinya.
- d. Masih kurangnya inisiatif pengembangan sistem AKIP yang memenuhi kebutuhan instansi yang bersangkutan. Kesan ini tampak pada LAKIP yang dihasilkan yang seolah-olah hanya mengisi formulir semata, tanpa adanya pengembangan dan pembahasan yang serius. Akibatnya, informasi yang dipaparkan dalam LAKIP kurang dapat dimanfaatkan bagi manajemen.

Melihat kenyataan di atas kiranya tidak berlebihan apabila Sistem Pengukuran Kinerja hendaknya dipandang sebagai hal penting yang harus segera di benahi. Kendala lain berkaitan dengan SAKIP yang dihadapi oleh masing-masing instansi yang berkewajiban membuat LAKIP yaitu tidak adanya modul khusus yang membahas mengenai Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang mudah, yang dapat dipedomani. Karenanya perlu adanya pedoman yang lebih operasional dalam Sistem Pengukuran Kinerja. Kaitannya dengan hal tersebut langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam melakukan pengukuran kinerja antara lain :

- (1) Melakukan penilaian (reviu) dan mengevaluasi Misi dan tujuan. Penilaian ini dilakukan untuk mengevaluasi Aktifitas dalam rangka lebih memfokuskan misi dan tujuan yang ditetapkan kepada outcomes.
- (2) Melakukan Identifikasi atas Rentang Pelayanan (Service Area). Untuk menghindarkan pengukuran yang bersifat mikro, maka kegiatan harus dikonsolidasikan mengarah kepada rentang pelayanan yang akan dipakai sebagai acuan dalam merencanakan sasaran dan indikator - indikator.

- (3) Mendefinisikan sasaran rentang pelayanan.
- (4) Mengidentifikasi Indikator yang mengukur progress pencapaian sasaran. Ketika merencanakan indikator - indikator , anda harus bertanya bagaimana anda bisa mengukur pencapaian sasaran.

Hal lain yang juga dianggap penting adalah tentang Sistem dan Prosedur pada saat merencanakan Pengukuran Kinerja; Bagaimana memelihara/mengelola data kinerja (termasuk didalamnya data kinerja apa yang perlu dikumpulkan, bagaimana cara mendapatkan data dan mengelolanya, oleh siapa data tersebut dikelola,dll) serta Pelaporan Kinerja (menyangkut bagian organisasi yang mempersiapkan pelaporan).

Masalah lain yang dihadapi dan cukup menjadi kendala dalam implementasi SAKIP ada yang berasal dari internal BPKP sendiri, yaitu berupa keterbatasan wewenang, keterbatasan Sumber Daya manusia, maupun hambatan dari luar berupa respon yang kurang kondusif dari banyak Instansi Pemerintah Daerah. Kelemahan sumber daya manusia, terutama dari segi jumlah, karena terkait dengan tugas BPKP, dan perwakilan BPKP yang tidak hanya berfokus pada akuntabilitas, tetapi juga pada fungsi-fungsi pelayanan lainnya seperti audit, SAKD dan sebagainya. Namun demikian faktor sumber daya manusia ini merupakan hal yang sangat penting dalam meningkatkan kualitas SAKIP. Belum lengkapnya faktor-faktor pendukung berakuntabilitas, menjadikan faktor manusia sangat penting dalam mewarnai kegagalan atau keberhasilan implementasi SAKIP.



BAB 4

KEBIJAKAN DAN PROFIL LEMBAGA PENGAWASAN DI DAERAH

A. Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Kelembagaan Pengawasan

1. Dasar Hukum

Berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan Pemerintah Daerah tentang Kelembagaan Pengawasan di 6 (enam) lokus yang dipilih dan melihat bahwa dasar hukum kelembagaan Pemerintah Daerah mengalami perubahan yang cukup cepat, dapat dikemukakan bahwa pada umumnya dasar hukum pelaksanaan tugas pengawasan di daerah sebagian besar masih berdasarkan aturan lama, yaitu Peraturan Daerah/Keputusan/Peraturan Bupati/Walikota yang mengacu pada undang-undang tentang pemerintahan daerah yang lama yaitu UU No. 22 Tahun 1999 dan beberapa aturan yang mengikutinya, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi Sebagai Daerah Otonom dan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Dasar hukum pembentukan kelembagaan institusi pelaksana pengawasan di daerah, khususnya di lokus kajian, dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

NO.	Lokus	Nomenklatur Instansi	Dasar Hukum
1.	Kab. Indramayu	Bawasda	<ul style="list-style-type: none">Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2002, tentang Peraturan dan Pembentukan Lembaga Perangkat Daerah Kabupaten IndramayuKeputusan Bupati Indramayu Nomor 51 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Indramayu
2.	Kota Padang	Bawasda	<ul style="list-style-type: none">Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 13 tahun 2004 Tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah.Keputusan Walikota Padang Nomor 30 tahun 2004 tentang Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Badan Pengawasan DaerahPeraturan Walikota Padang No. 08 tahun 2006 tentang Pemberdayaan Badan Pengawasan Daerah Kota Padang

NO.	Lokus	Nomenklatur Instansi	Dasar Hukum
3.	Kab. Sragen	Bawasda	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2003 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Sragen. Peraturan Bupati No. 18 Tahun 2004 yang mengatur tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Pengawas Daerah Kabupaten Sragen.
4.	Kota Pontianak	Bawasda	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Daerah No. 17 Th 2004 tentang Pembentukan Badan Pengawas Daerah Kota Pontianak Peraturan Walikota Pontianak Nomor 41 th 2005 tentang Uraian Tugas Jabatan pada Badan Pengawas Daerah Kota Pontianak.
5.	Kab. Jembrana	Bawasda	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana. Peraturan Bupati Nomor 32 Tahun 2006 Tentang Uraian Tugas Badan Pengawas Daerah Kabupaten Jembrana. Keputusan Kepala Bawasda Nomor Kep-03/BWD/2007 tanggal 8 Januari 2007 tentang Prosedur Tetap (Protap) Pelaksanaan Pengawasan Bagi Para Pemeriksa/Auditor di Lingkungan Badan Pengawas Daerah kabupaten Jembrana.
6.	Kota Palembang	Inspektorat	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi dan Struktur Organisasi Inspektorat Kota Palembang Peraturan Walikota Nomor 25 Tahun 2005 tentang Tugas dan Fungsi Inspektorat Kota Palembang.

Secara umum, dari enam lokus penelitian, lima lokus diantaranya yaitu Kabupaten Indramayu, Kota Padang, Kabupaten Sragen, Kota Pontianak, dan Kabupaten Jembrana menggunakan nomenklatur Badan Pengawasan Daerah (Bawasda), dan hanya satu yang menggunakan nomenklatur Inspektorat yaitu Kota Palembang. Dalam hal dasar hukum pembentukan lembaga pengawasan, semua lokus mempunyai kebijakan yang dikeluarkan oleh daerah masing – masing berupa Peraturan Daerah.

Dasar hukum kelembagaan Bawasda di Kabupaten Indramayu mengacu pada aturan yang relatif paling lama, yaitu Peraturan Daerah yang dikeluarkan

pada tahun 2002. Kabupaten Sragen membentuk Bawasda pada tahun 2003, sedangkan Kota Padang dan Pontianak mengesahkannya pada tahun 2004. Adapun Inspektorat Kota Palembang dan Bawasda Kabupaten Jembrana cenderung memiliki dasar hukum yang relatif terbaru, yaitu Peraturan Daerah yang dikeluarkan pada tahun 2005 (Palembang) dan tahun 2006 (Jembrana). Bahkan Kepala Bawasda Kabupaten Jembrana telah mengeluarkan surat keputusan tentang prosedur tetap pelaksanaan pengawasan. Hal ini menunjukkan tingginya tingkat responsifitas daerah, terutama Kabupaten Jembrana, terhadap perubahan lingkungannya, terutama perubahan yang dipicu oleh Pemerintah Pusat dengan mengeluarkan aturan-aturan yang baru tentang pemerintahan daerah.

Khususnya di Kota Padang, perubahan lingkungan cukup baik direspon oleh Pemerintah Kota, salah satunya tercermin dalam upaya pengaturan kembali tugas pokok dan fungsi Bawasda dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Padang Nomor 8 tahun 2006 tentang Pemberdayaan Badan Pengawasan Daerah Kota Padang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dua dari enam daerah sampel telah relatif cukup responsif terhadap perubahan lingkungan, yaitu Kota Padang dan Kabupaten Jembrana.

2. Struktur Organisasi

Walaupun dikemukakan bahwa struktur organisasi dan tata kerja di Daerah sedang diproses dan dikaji oleh Lembaga Legislatif Daerah sehubungan dengan harus diterapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, akan tetapi Badan Pengawasan Daerah yang akan berganti nama menjadi Inspektorat merasa yakin tidak akan mengalami banyak perubahan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Perubahan yang dipersepsi akan dilakukan oleh daerah adalah dalam hal pembagian wilayah kerja sesuai dengan aturan Pemerintah Pusat yang baru yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi Dan Kabupaten/Kota. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa Inspektur Pembantu yang bertugas melaksanakan pemeriksaan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dan urusan pengaduan terbagi menjadi Inspektur Pembantu Wilayah I, II, III, dan IV. Masing-masing Inspektur Pembantu Wilayah memiliki tiga seksi, yaitu:

- a. Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;
- b. Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan, dan
- c. Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

Perubahan lain yang dipersepsi akan terjadi adalah berlomba-lombanya daerah untuk mengadakan/mempromosikan pegawai-pegawai yang berkompeten untuk menduduki jabatan fungsional, baik jabatan fungsional auditor maupun jabatan fungsional lainnya yang terkait/sesuai. Hal ini sesuai dengan apa yang ditetapkan dalam Permendagri tersebut di atas, yang menyatakan bahwa setelah perundang-undangan tentang jabatan fungsional dikeluarkan maka seluruh jabatan struktural dibawah Inspektor Pembantu akan dihapuskan. Hal tersebut tentu saja menuntut Pemerintah Daerah mempersiapkan sejumlah pegawai tertentu untuk menduduki jabatan fungsional Auditor dan jabatan fungsional lainnya yang diperlukan untuk mengganti jabatan struktural dibawah Inspektor Pembantu, yaitu para Kepala Seksi Pengawas Pemerintah tersebut di atas.

Penetapan Struktur Organisasi Badan Pengawasan Daerah yang paling besar dilakukan oleh Kabupaten Indramayu, dimana Kepala Bawasda membawahi 7 (tujuh) pejabat eselon III (1 Kepala Bagian dan 6 Kepala Bidang) dan 29 (dua puluh sembilan) pejabat eselon IV (Kepala Sub Bidang). Sementara itu daerah lainnya hanya memiliki 4 (empat) pejabat eselon III dan 8 (delapan) pejabat eselon IV. Secara selintas, susunan organisasi Bawasda Kabupaten Indramayu tidak efisien, akan tetapi apabila mempertimbangkan beban tugas yang diimbang oleh lembaga tersebut dan nilai strategis hasil kerjanya yang dapat membantu meningkatkan kinerja organisasi keseluruhan, maka besaran organisasi Bawasda Kabupaten Indramayu dapat dikatakan lebih rasional tergantung pada sejauhmana kejelasan dan ketepatan tugas dan kewenangan yang didelegasikan kepada masing-masing pejabat.

Secara lengkap struktur organisasi lembaga pengawasan di daerah diresume dalam tabel di bawah ini:

No.	Lokus	Struktur Organisasi
1	Kabupaten Indramayu	1 orang Kepala Badan 1 orang Kepala Bagian 4 orang Kepala Sub Bagian 6 orang Kepala Bidang 25 orang Kepala Sub Bidang
2	Kota Padang	1 orang Kepala Badan 1 orang Kepala Bagian 2 orang Kepala Sub Bagian 3 orang Kepala Bidang 6 orang Kepala Sub Bidang

No.	Lokus	Struktur Organisasi
3	Kabupaten Sragen	1 orang Kepala Badan 1 orang Kepala Bagian 2 orang Kepala Sub Bagian 3 orang Kepala Bidang 6 orang Kepala Sub Bidang Jabatan Fungsional
4	Kota Pontianak	1 orang Kepala Badan 1 orang Kepala Bagian 2 orang Kepala Sub Bagian 3 orang Kepala Bidang 6 orang Kepala Sub Bidang
5	Kabupaten Jembrana	1 orang Kepala Badan 1 orang Kepala Bagian 2 orang Kepala Sub Bagian 3 orang Kepala Bidang 6 orang Kepala Sub Bidang Jabatan Fungsional
6	Kota Palembang	1 orang Kepala Badan 1 orang Kepala Bagian 2 orang Kepala Sub Bagian 3 orang Kepala Bidang 6 orang Kepala Sub Bidang Jabatan Fungsional

3. Visi dan Misi

Sebagai salah satu instansi pemerintah yang secara fungsional bertugas melaksanakan pengawasan, Bawasda/Inspektorat mempunyai posisi yang strategis dalam memberikan kontribusi bagi upaya penyelenggaraan negara yang bersih dan berwibawa serta bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Bawasda/Inspektorat mencakup seluruh SKPD yang ada termasuk pemerintahan desa sesuai dengan Permendagri Nomor 7 tahun 2008 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Desa.

Pengawasan fungsional tersebut dilaksanakan melalui kegiatan sebagai berikut:

1. Pemeriksaan berkala, insidentil dan terpadu
2. Pengujian terhadap laporan berkala maupun insidentil

3. Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai indikasi adanya KKN
4. Penilaian atas manfaat dan keberhasilan suatu kebijakan, program, dan kegiatan lain.

Kinerja organisasi cenderung akan terpacu ketika visi dan misi yang ditetapkan telah dipahami dan diterima oleh seluruh stakeholder organisasi. Penerimaan serta pemahaman setiap stakeholder tergantung pada jelas tidaknya visi tersebut bagi mereka. Ketika visi organisasi, yang menunjukkan atau mencerminkan suatu kondisi yang dituju oleh organisasi dalam suatu periode tertentu, dipahami dan diterima oleh setiap anggota organisasi maka visi tersebut dapat membantu mereka memahami tujuan dan arah serta prioritas yang ditetapkan oleh organisasi. Hal demikian menghasilkan makna bagi setiap pekerjaan yang dilakukan dan sekaligus memberikan kepercayaan diri dan *self esteem* bagi para pegawai sehingga setiap keputusan dan tindakan yang diambil akan membantu peningkatan kinerja organisasi. Dalam konteks ini ditegaskan oleh Yukl (2006) dalam statemennya tentang kejelasan visi, yaitu sebagai berikut:

A clear vision of what the organization could accomplish or become helps people understand the purpose, objectives, and priorities of the organization. It gives the work meaning, serves as a source of self-esteem, and fosters a sense of common purpose. Finally the vision helps guide the actions and decisions of each member of the organization ...

Visi dan misi yang jelas relatif akan dapat dengan mudah diejawantahkan kedalam program dan kegiatan yang terarah dengan tanpa mengesampingkan indikator kinerja yang terukur pula. Pada umumnya di daerah lokus kajian, lembaga pengawasan daerah telah menetapkan visi dan misinya secara bervariasi. Sebagai perbandingan, berikut ini dikemukakan visi dan misi Badan Pengawasan Daerah/Inspektorat di daerah.

No.	Kab/Kota	Visi	Misi
1.	Kab. Indramayu	Terwujudnya Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Indramayu sebagai Satuan Pengawas Internal yang profesional dan berkualitas dalam meminimalisir praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menuju peningkatan Kinerja SKPD dan Unit Kerja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan dan Pengembangan Kualitas Sumber Daya manusia 2. Peningkatan Penyelenggaraan Pengawasan yang efektif, obyektif dan profesional; 3. Peningkatan sistem pelayanan prima.

No.	Kab/Kota	Visi	Misi
2	Kota Padang	Profesional, Bersih, Terpercaya.	
3.	Kab. Sragen	Terwujudnya Kepemerintahan yang Baik Melalui Profesionalisme Pengawasan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mewujudkan Pembinaan dan Pelayanan Pengawasan bagi aparatur Pemerintah Daerah; 2. Menumbuhkan Sinergi pengawasan di lingkungan Pemerintah Daerah; 3. Mendorong terwujudnya akuntabilitas publik dan aparatur pemerintah daerah yang bersih/handal, serta terciptanya iklim yang dapat mencegah KKN
4.	Kota Pontianak	Terciptanya Pengawasan yang profesional dan berfungsi optimal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan pengawasan di bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Keuangan guna mendukung Pemerintahan Transparansi dan Akuntabel. 2. Mewujudkan sumber daya aparatur yang berkualitas.
5.	Kota Palembang	Terwujudnya Aparatur Pemerintah Kota Palembang yang Bersih dan Akuntabel	
6.	Kab. Jembrana	Terwujudnya Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Yang Bersih, Berwibawa dan Akuntabel.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mewujudkan Pelaksanaan Pemerintahan dan Pembangunan serta Pelayanan Masyarakat Yang Berdaya Guna, Berhasil Guna, Ekonomis, Transparan, dan Akuntabel. 2. Menciptakan Aparatur Yang Bersih Berwibawa dan bertanggung jawab melalui Pengawasan.

4. Tugas Pokok dan Fungsi

Sejalan dengan dasar hukum tentang kelembagaan Badan Pengawasan Daerah, kebijakan yang mengatur tentang tugas pokok dan fungsinya pun cenderung sama, mengacu pada aturan lama. Bawasda Kabupaten Indramayu melaksanakan tupoksinya sesuai dengan Keputusan Bupati yang dikeluarkan pada tahun 2002. Sejak tahun tersebut belum ada aturan yang dikeluarkan sebagai revisi atas keputusan Bupati tersebut. Selain Pemerintah Kota Padang

yang telah merevisi Keputusan Walikota Nomor 30 tahun 2004 tentang Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Badan Pengawasan Daerah dengan Peraturan Walikota Padang Nomor 8 tahun 2006 tentang Pemberdayaan Badan Pengawasan Daerah Kota Padang, Pemerintah Kabupaten Sragen mengatur tugas dan fungsi serta tata kerja Bawasda dalam Peraturan Bupati yang diterbitkan pada tahun 2004, sedangkan Pemerintah Kota Padang dan Kota Pontianak mengaturnya dalam Peraturan Walikota yang dikeluarkan pada tahun 2005.

Mengenai tugas pokok dan fungsinya, lembaga pengawasan di masing-masing lokus mempunyai tugas yang relatif sama yaitu membantu Kepala Daerah dalam hal pengawasan internal dan fungsinya adalah melakukan pengawasan di lingkungan Pemda, pengujian laporan, pengusutan terhadap pengaduan penyimpangan atau penyalahgunaan bidang administrasi dan keuangan. Adapun fungsi yang dimiliki, pada umumnya adalah:

- a. Perumusan Kebijakan Teknis di bidang Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- b. Pelayanan Penunjang untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan
- c. Pengelolaan ketatausahaan Badan

No.	Lokus	Tugas Pokok	Fungsi
1	Kab. Indramayu	Membantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di bidang pengawasan.	<ol style="list-style-type: none">1. Perumusan kebijaksanaan teknis di bidang pengawasan2. Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan3. Pelayanan teknis administrative ketatausahaan4. Pelaksanaan kegiatan lain dalam rangka pengawasan sesuai dengan kebijakan Bupati.
2	Kota Padang	Membantu Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di bidang pengawasan.	<ol style="list-style-type: none">1. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah2. Pelayanan penunjang untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah3. Pengelolaan ketatausahaan badan.
3	Kab. Sragen	Melaksanakan sebagian tugas pemerintah di bidang pengawasan.	<ol style="list-style-type: none">1. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengawasan;2. Pelaksanaan pengawasan, penyelenggaraan, pemerintah daerah yang meliputi seluruh kewenangan daerah berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi

No.	Lokus	Tugas Pokok	Fungsi
			<p>dan tugas pembantuan;</p> <ol style="list-style-type: none"> Pelaksanaan pengawasan fungsional melalui kegiatan; Pemeriksaan berkala, pemeriksaan insidentil maupun pemeriksaan terpadu; Pemeriksaan terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja; Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme; Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program, kegiatan pembangunan; Pelaksanaan laporan hasil evaluasi laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kepada Bupati; Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya
4	Kota Pontianak	Membantu Walikota melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan dan Keuangan di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak.	<ol style="list-style-type: none"> Melakukan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintah Umum, pemerintah Daerah, Pemerintah Kelurahan yang meliputi Bidang Pemerintah, Pembangunan, Keuangan dan lain-lain yang ditugaskan oleh Walikota Pontianak. Melakukan Pengujian serta penilaian atas hasil laporan setiap unsur dan/instansi di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak atas petunjuk Walikota Pontianak. Melakukan Pengusutan kebenaran laporan atau pengaduan terhadap penyimpangan dan penyalahgunaan di bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Keuangan. Melakukan pelayanan teknis administratif dan fungsional.
5	Kab. Jembrana	Membantu Bupati dalam melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan Umum, Pemerintahan Daerah, Pemerintahan	<ol style="list-style-type: none"> Pemeriksaan terhadap setiap unsur/instansi di Lingkungan Pemerintahan Daerah yang dipandang perlu meliputi bidang Pemerintahan dan Aparatur Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, serta Kesejahteraan Sosial.

No.	Lokus	Tugas Pokok	Fungsi
		Desa/Kelurahan, Pelaksanaan Pembangunan dan Pembinaan Kepada Masyarakat.	<ol style="list-style-type: none"> 2. Pengujian dan Penilaian terhadap setiap hasil laporan unsur/instansi di lingkungan Pemerintah Daerah, baik laporan berkala maupun laporan sewaktu-waktu. 3. Pengusutan terhadap kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan dalam bidang administrasi atau keuangan yang dilakukan oleh unsur/instansi di lingkungan Pemerintah Daerah, termasuk pengaduan masyarakat. 4. Monitoring terhadap hasil kegiatan pelaksanaan pembangunan fisik dan keuangan serta tindak lanjut hasil pengawasan. 5. Pelaporan hasil pelaksanaan pelayanan teknis/administratif kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.
6	Kota Palembang	Melaksanakan urusan di bidang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perumusan kebijakan teknis di Bidang Pengawasan 2. Perencanaan, pengelolaan, pembinaan, pemantauan, pengendalian, pengawasan, dan pengkoordinasian di bidang pengawasan 3. Pengelolaan urusan ketatausahaan inspektorat

B. Profil SDM Aparatur Lembaga Pengawasan di Daerah

Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Bawasda/Inspektorat dituntut untuk memberikan output laporan yang dapat dijadikan acuan oleh Pimpinan Daerah untuk melakukan pembenahan, perbaikan, dan peningkatan kinerja organisasi perangkat daerah secara berkesinambungan. Selain itu pula, dalam rangka menghadapi perubahan-perubahan lingkungan internal dan eksternal organisasi, Bawasda/Inspektorat bersama-sama dengan perangkat daerah seperti Bappeda dan Badan Kepegawaian Daerah dituntut untuk membantu Kepala Daerah dalam melakukan pengidentifikasiin inisiatif serta pencarian ide perubahan dalam Pemerintahan Daerah agar upaya penciptaan Pemerintahan yang bersih dan baik (*Good and Clean Governance*) dapat terealisasi dalam waktu yang singkat. Untuk itu, khususnya Bawasda/Inspektorat harus diperkuat oleh sumber daya yang secara kuantitas dan kualitas memadai.

Mengingat bahwa sumber daya manusia merupakan inti dari organisasi dan mempertimbangkan bahwa kualitas output suatu lembaga pengawasan sangat tergantung pada kualitas dan kuantitas para pelaksananya, maka sudah selayaknya SDM Aparatur Bawasda/Inspektorat menjadi salah satu fokus perhatian dan prioritas. Berdasarkan hal tersebut maka dalam bagian ini dibahas sejauhmana SDM aparatur yang dimiliki Bawasda/Inspektorat di Daerah telah dipersiapkan untuk pelaksanaan tupoksi yang efektif dan efisien. Pembahasan dalam bagian ini terbatas pada aspek kuantitas secara eksplisit, seperti jumlah pegawai berdasarkan eselonisasi dan golongan, serta pada aspek kualitatif secara implisit, seperti jumlah pegawai berdasarkan pendidikan formal dan informal.

1. Jumlah Pegawai Berdasarkan Eselonisasi dan Jabatan

Dilihat dari jumlah pegawainya, pada umumnya kondisi lembaga pemeriksa di daerah tidak jauh berbeda. Berikut ini disajikan data mengenai jumlah pegawai di lingkungan Badan Pengawasan Daerah di 6 (enam) Kabupaten/Kota yang menjadi lokus kajian. Penyajian data yang demikian dimaksudkan untuk membandingkan satu daerah dengan daerah lainnya, walaupun pada dasarnya kuantitas SDM sangat tergantung pada beban kerja organisasi yang dimiliki. Akan tetapi, mengingat bahwa jumlah objek pemeriksaan di satu daerah tidak terlalu berbeda dengan di kelima daerah lainnya maka penyajian data tersebut cukup rasional.

Jumlah Pegawai Bawasda Berdasarkan Eselonisasi dan Jabatan

NO.	ESELON	Lokus 1	Lokus 2	Lokus 3	Lokus 4	Lokus 5	Lokus 6
1	Eselon II	1	1	1	1	1	1
2	Eselon III	4	4	7	4	7	4
3	Eselon IV	8	8	29	8	19	8
4	Fungsional	7	22	-	26	-	12
5	Staf/Pelaksana	23	32	-	-	18	29
6	Kontrak	5	-	-	-	-	-
	Jumlah	48	67	37	39	45	54

Keterangan: Lokus 1 = Kabupaten Sragen
Lokus 2 = Kota Padang
Lokus 3 = Kab. Indramayu
Lokus 4 = Kota Pontianak
Lokus 5 = Kota Palembang
Lokus 6 = Kab. Jembrana

Berdasarkan tabel di atas, dapat kita lihat bahwa jumlah pegawai berdasarkan eselonisasi dan jabatan paling banyak dimiliki oleh Bawasda kota Padang yaitu berjumlah 67 orang. Pada urutan kedua ditempati oleh Bawasda Kabupaten Jembrana yang memiliki pegawai berjumlah 54 orang. Sedangkan, untuk Bawasda Kabupaten Sragen, Kabupaten Indramayu, Kota Pontianak, dan Bawasda Kota Palembang rata-rata memiliki jumlah pegawai berdasarkan eselonisasi dan jabatan kurang dari 50 orang.

Perbedaan jumlah pegawai tersebut secara implisit tidak dapat dijadikan ukuran kinerja karena kebutuhan dari setiap organisasi pun akan berbeda-beda. Dengan demikian, perbedaan jumlah pegawai yang ada sebaiknya tidak menjadi sebuah hambatan, tetapi justru sebaliknya, diharapkan Bawasda Kabupaten Sragen, Kabupaten Indramayu, Kota Pontianak, dan Bawasda Kota Palembang tetap berusaha secara maksimal agar dapat memberikan kontribusi terbaik karena pada dasarnya kuantitas SDM sangat tergantung pada beban kerja organisasi yang dimiliki. Salah satu faktor yang menjadi penentu keberhasilan organisasi dapat dilihat dari jumlah pegawai yang memadai, bukan hanya dari sisi kuantitasnya melainkan juga dari kualitasnya.

Upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia terdiri dari berbagai macam cara, salah satunya yang paling populer diantara sebagian besar organisasi pemerintahan adalah pendidikan dan pelatihan. Upaya lain, yang tampaknya kurang dapat diterapkan dalam prakteknya adalah pemberdayaan pegawai, karena upaya ini menuntut perbaikan pada aspek-aspek lain seperti gaya kepemimpinan organisasi, rentang kendali, monitoring kegiatan individual, dan lain sebagainya, yang pada umumnya kurang dapat dilakukan oleh sebagian besar organisasi di pemerintahan.

Mengingat bahwa pengembangan kualitas sumber daya manusia yang dilakukan secara internal oleh atasan pegawai masing-masing tidak dapat diandalkan oleh organisasi pemerintahan, maka aspek-aspek yang dapat membantu memberikan jaminan akan kualitas hasil kerja pegawai adalah pengalaman kerja, yang dicerminkan dalam pangkat/golongan pegawai, serta latar belakang pendidikan formal. Terdapat asumsi bahwa semakin lama seorang pegawai bekerja maka semakin berpengalaman dirinya melakukan pekerjaannya, dan semakin tinggi latar belakang pendidikan seorang pegawai maka semakin besar pula kemungkinan bahwa yang bersangkutan mampu melakukan pekerjaan yang lebih besar dan rumit, dan semakin mampu pula ia mengembangkan dirinya secara mandiri. Berdasarkan atas asumsi tersebut maka dalam bagian berikut ini dikemukakan kuantitas pegawai Bawasda/Inspektorat Daerah berdasarkan golongan dan pendidikan.

2. Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan

Berdasarkan pangkat/golongannya, jumlah pegawai di enam lokus yang ada yaitu Kabupaten Sragen, Kota Padang, Kabupaten Indramayu, Kota Pontianak, Kota Palembang dan Kabupaten Jembrana memiliki jumlah yang relatif bervariasi. Perbedaan ini pun tergantung dari beban kerja organisasi sesuai dengan kebutuhan masing-masing organisasi. Berikut penyajian data jumlah pegawai berdasarkan golongan sebagaimana terlampir dalam tabel di bawah ini.

Jumlah Pegawai Bawasda/Inspektorat Berdasarkan Golongan

NO	GOLONGAN	Lokus 1	Lokus 2	Lokus 3	Lokus 4	Lokus 5	Lokus 6
1	IV	2	5	8	5	10	-
2	III	7	5	39	26	31	
3	II	6	18	3	8	2	
4	I	3	11	1	-	2	
5	Sukwan	10	14	-	-	-	
6	Jumlah	28	53	51	39	45	

Keterangan: Lokus 1 = Kabupaten Sragen
 Lokus 2 = Kota Padang
 Lokus 3 = Kab. Indramayu
 Lokus 4 = Kota Pontianak
 Lokus 5 = Kota Palembang
 Lokus 6 = Kab. Jembrana

Dilihat dari tabel di atas, dapat diperoleh keterangan bahwa dari enam lokus yang dijadikan daerah penelitian, dua diantaranya yaitu Bawasda Kota Palembang dan Bawasda Kabupaten Jembrana, tidak diperoleh data yang dibutuhkan, sehingga untuk kedua lokus tersebut, tidak dicantumkan jumlah pegawainya karena data yang tidak tersedia. Sedangkan di empat lokus penelitian seperti Kabupaten Sragen, Kota Padang, Kabupaten Indramayu dan Kota Pontianak, jika dibandingkan berdasarkan golongannya, dapat dilihat bahwa Bawasda Kota Padang memiliki jumlah pegawai terbanyak dengan golongan IV berjumlah 5 orang, golongan III berjumlah 5 orang, golongan II berjumlah 18 orang, untuk golongan I berjumlah 11 orang dan untuk pegawai sukarelawan berjumlah 14 orang. Dan Bawasda Kabupaten Sragen memiliki jumlah pegawai yang paling sedikit yaitu berjumlah 28 orang dengan golongan IV berjumlah 2 orang, golongan III berjumlah 7 orang, golongan II berjumlah 6 orang, golongan I berjumlah 3 orang dan pegawai sukarelawan berjumlah 10 orang.

3. Jumlah Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Dalam tabel berikut ini disajikan data mengenai jumlah pegawai di lingkungan Badan Pengawasan Daerah di 6 (enam) Kabupaten/Kota yang menjadi lokus kajian berdasarkan tingkat pendidikan. Untuk mendukung pelaksanaan kegiatannya yang begitu rumit dan beresiko sosial cukup tinggi, Badan Pengawasan Daerah perlu didukung oleh aparatur/pegawai yang memiliki tingkat pendidikan yang memadai sehingga mampu menyelesaikan berbagai permasalahan yang ditemui. Dalam tabel di bawah ini, dapat dilihat jumlah pegawai di lingkungan Bawasda berdasarkan tingkat pendidikannya.

Jumlah Pegawai Bawasda/Inspektorat Berdasarkan Tingkat Pendidikan

NO.	TK PEND	Lokus 1	Lokus 2	Lokus 3	Lokus 4	Lokus 5	Lokus 6
1	S2	10	10	10	5	5	
2	S1	22	39	26	15	31	
3	D3	1	5	3	6	1	
4	D2	-	2	-	-	6	
5	SMK/SMA	8	14	15	12	1	
6	SMP	1	-	2	1	1	
7	SD	1	-	1	-	-	
	Jumlah	43	70	57	39	45	

Keterangan: Lokus 1 = Kabupaten Sragen
Lokus 2 = Kota Padang
Lokus 3 = Kab. Indramayu
Lokus 4 = Kota Pontianak
Lokus 5 = Kota Palembang
Lokus 6 = Kab. Jembrana

Berdasarkan tabel di atas dapat diperoleh keterangan bahwa rata-rata pegawai yang berjumlah paling banyak adalah pegawai yang berlatar belakang pendidikan S1 diantaranya Bawasda Kabupaten Sragen berjumlah 22 orang, Kota Padang berjumlah 39 orang, Kabupaten Indramayu berjumlah 26 orang dan Bawasda Kota Palembang berjumlah 31 orang. Untuk Bawasda Kabupaten Sragen, Kota Padang dan Kabupaten Indramayu memiliki pegawai dengan

berlatar belakang pendidikan S2 dengan jumlah yang sama yaitu 10 orang, sedangkan Kota Pontianak dan Kota Palembang masing-masing hanya memiliki 5 orang pegawai yang bergelar Master. Untuk yang mempunyai latar belakang pendidikan SMK/SMA masih relatif cukup banyak dimiliki oleh Bawasda Kota Padang dan Bawasda Kabupaten Indramayu. Sedangkan, untuk pegawai yang berlatar belakang pendidikan D3, D2, SMP dan SD mempunyai jumlah yang relatif sedikit dari keempat lokus di atas. Untuk Kabupaten Jembrana, tim peneliti tidak memperoleh data yang diperlukan.

C. Tantangan dan Potensi Pengelolaan SDM Pengawas Di Daerah

Sebagai pelengkap dari pendeskripsi mengenai gambaran Bawasda/Inspektorat di Daerah, maka berikut ini disajikan deskripsi singkat tentang kekuatan daerah dalam aspek pengelolaan Sumber Daya Manusia yang menjadi potensi yang dapat terus dikembangkan agar kinerja Bawasda/Inspektorat menjadi lebih optimal. Selain kekuatan yang menjadi potensi, dalam tabel-tabel berikut ini pula dikemukakan kelemahan yang menjadi tantangan yang harus diantisipasi dan dieliminir oleh Pemerintah Daerah sehingga dukungan Bawasda/Inspektorat terhadap upaya peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih signifikan.

Deskripsi Singkat Potensi dan Tantangan Pengelolaan SDM Bawasda/Inspektorat di Daerah

DAERAH	POTENSI	TANTANGAN
Indramayu	<ul style="list-style-type: none">• Pegawai selalu diikutsertakan dalam diklat fungsional auditor.	<ul style="list-style-type: none">• Jabatan fungsional auditor sangat terbatas. Selama ini, yang memeriksa adalah para pejabat struktural sehingga berpengaruh pada kualitas hasil pemeriksaan dan tindak lanjut• Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, Tindak Lanjut Hasil Temuan Reguler oleh Audit tidak tepat waktu dalam penyelesaiannya karena keterbatasan sumber daya manusianya.• Keterbatasan jumlah personil yang ditugaskan sebagai pengelola keuangan (pembantu bendaharawan), akibatnya setiap pembantu bendaharawan menangani lebih dari satu kegiatan.

DAERAH	POTENSI	TANTANGAN
		<ul style="list-style-type: none"> • Pembinaan pegawai dalam meningkatkan kemampuan audit sering terganggu dengan adanya mutasi pegawai. Jadi pegawai yang sudah dilatih untuk memahami kerja audit, kemudian dimutasi ke satuan kerja lain. Akibatnya Bawasda harus membina dan melatih pegawai lainnya atau rekrutan baru. • koordinasi yang kurang antara BKD dan SKPD lainnya dalam proses pengembangan pegawai.
Padang	<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah pegawai terdiri dari 50 orang pejabat pengawas dan kurang lebih 25 orang auditor yang sangat membantu dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Bawasda • Sikap transparansi yang dimiliki para pegawai di lingkungan Bawasda kota padang • Adanya sistem reward and punishment yang diberlakukan 	<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah pegawai yang dimiliki tidak sesuai dengan objek pemeriksaan yang begitu banyak atau adanya keterbatasan Sumber Daya Manusia sehingga hasil audit tidak maksimal dan laporan tidak dapat diselesaikan dengan tepat waktu • Adanya budaya ewuh pakewuhan dalam lingkungan pegawainya • Adanya beban kerja yang tidak seimbang diantara para SDMnya • Kurangnya jabatan fungsional auditor • Banyak auditor yang tidak memahami sistem yang seharusnya dilaksanakan dan prosedur akuntansi yang berlaku • Rekomendasi hasil audit yang tidak dapat segera ditindaklanjuti.
Sragen	<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah Pegawai yang cukup tersedia, baik pegawai negeri maupun kontrak. • Kesejahteraan pegawai yang juga memadai dengan adanya insentif bagi pegawai. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formasi kepegawaian yang tidak mendukung dalam pelaksanaan misi organisasi, dimana penempatan pegawai tidak berdasarkan kompetensinya. • Penguasaan bidang kerja sangat rendah akibat penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensinya. • Adanya keengganan sebagian pegawai untuk berubah karena perubahan identik dengan kehilangan jabatan dan pekerjaan. • Banyaknya pegawai yang tidak menguasai sistem komputerisasi, padahal sebuah kebutuhan. • Banyaknya pegawai yang tidak punya keahlian maupun ketrampilan yang dibutuhkan dalam melaksanakan pengawasan.

DAERAH	POTENSI	TANTANGAN
Pontianak	<ul style="list-style-type: none"> Dalam pelaksanaan audit kinerja, para pegawainya telah mengikuti prosedur audit kinerja yang berlaku yaitu permendagri No 23 Tahun 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> SDM yang kurang memadai Anggaran yang sangat minim yang tidak sesuai dengan beban kerja yang ada, sehingga mengakibatkan demotivasi bagi para pegawainya.
Palembang	<ul style="list-style-type: none"> Memiliki sosok kepemimpinan yang berwawasan cukup luas Memiliki sumber daya manusia aparatur yang mempunyai komitmen yang relatif tinggi dan kemauan untuk terus meningkatkan kapasitasnya. 	<ul style="list-style-type: none"> Belum memiliki pejabat fungsional auditor. Dukungan pembinaan pegawai yang kurang memadai dari lembaga yang berwenang (BKD), misalnya dalam hal penyediaan instrumen yang dibutuhkan untuk penilaian kinerja pegawai seperti hasil analisa jabatan, uraian tugas pegawai, dll.
Jembrana	<ul style="list-style-type: none"> Telah memiliki sistem kepegawaian yang baik yang mengarah kepada kinerja SDM-nya Menggunakan sistem prioritas dalam memeriksa obriknya. Sistem kompensasi yang memadai. 	<ul style="list-style-type: none"> Keterbatasan SDM aparatur yang dimiliki oleh Bawasda Kabupaten Jembrana, sedangkan objek pemeriksaan sangat banyak

BAB 5

MEKANISME, PROSEDUR DAN MATERI AUDIT KINERJA SDM APARATUR PEMERINTAH DAERAH

Dalam bab sebelumnya telah dibahas beberapa hal yang terkait dengan pelaksanaan audit kinerja di enam daerah yang dijadikan sample lokus kajian ini, baik mengenai kelembagaan dan dasar hukum pelaksanaan audit. pada umumnya di daerah maupun tentang kebijakan yang diinisiasi oleh Pemerintah Daerah dalam upaya meningkatkan kinerja lembaga pengawasannya. Dalam bab ini dibahas dua kondisi yaitu: a) kondisi yang dipersepsi oleh responden tentang apa dan bagaimana mekanisme, prosedur dan materi audit kinerja yang dilaksanakan, b) kondisi normatif audit sumber daya manusia, dan c) mekanisme, prosedur, dan materi audit SDM Aparatur yang dapat secara efektif dan signifikan meningkatkan kinerja Pemerintahan di Daerah.

A. Kondisi Perseptif Pelaksanaan Audit Di Daerah

Audit kinerja pelaksanaan pemerintahan di daerah mencakup 4 (empat) aspek yang pada umumnya sudah dilaksanakan oleh lembaga yang berwenang, yaitu Badan Pengawasan Daerah di sebagian daerah dan Inspektorat di daerah lainnya. Keempat aspek tersebut adalah pelaksanaan tugas pokok dan fungsi unit kerja, pelaksanaan manajemen keuangan, pelaksanaan pengelolaan barang daerah, serta pelaksanaan pengelolaan sumber daya manusia.

Pada umumnya pelaksanaan audit pemerintahan di daerah yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang berwenang masih mengacu pada peraturan yang lama, yaitu diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.

Adapun peraturan perundungan tentang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang terbaru, seperti PP 79/2005 dan PP 23/2007 serta Permendagri 28/2007, belum direspon secara menyeluruh oleh Daerah. Walaupun demikian, upaya penyesuaian dalam pelaksanaan pengawasan sudah dilakukan oleh Bawasda/Inspektorat sesuai dengan kemampuan dan situasi serta kondisi yang berkembang. Dalam pelaksanaannya secara umum, audit

terhadap penyelenggaraan keempat aspek tersebut di atas tidak banyak permasalahan yang berarti, selain masalah klasik dalam hal masih kurangnya SDM pemeriksa, baik secara kuantitas maupun kualitas, yang menyebabkan proses pemeriksanaan menjadi lambat sehingga menekan pencapaian target jumlah objek yang diperiksa.

Audit pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah mengikuti prosedur yang berlaku secara umum, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada pelaporan, dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 79 Th. 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. demikian pula dengan audit pelaksanaan pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang telah diatur dengan perundangan yang khusus, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta beberapa Peraturan, Keputusan dan Surat Edaran Menteri Keuangan yang mengatur operasional pengelolaan keuangan di daerah. Sedangkan pengelolaan Barang Daerah pun telah diatur dengan peraturan terbaru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan beberapa peraturan/keputusan Menteri yang terkait, sehingga pelaksanaan audit terhadap pengelolaan barang daerah pun relatif efektif dalam pencapaian tujuannya.

Perundangan yang mengatur masing-masing ketiga aspek tersebut dapat dikatakan sudah secara proporsional mengarah pada upaya peningkatan pelaksanaan tugas pokok fungsi organisasi pemerintahan, pengelolaan keuangan dan pengelolaan barang daerah oleh Pemerintah Daerah kearah yang lebih baik sehingga pengawasan yang bersifat *compliance audit* pun dianggap sudah cukup memadai. Prospek pelaksanaan audit yang efektif atas ketiga aspek itupun dipersepsi oleh para responden sangat besar, terutama karena perundangan yang ada sudah dianggap memadai dan mendukung upaya menuju pengelolaan yang efektif dan efisien.

Berdasarkan hasil pengisian kuesioner yang berisi persepsi responden tentang prosedur pelaksanaan pengawasan terhadap 4 (empat) aspek penyelenggaraan pemerintahan di daerah diketahui bagaimana tahapan persiapan, pelaksanaan dan pelaporan dilakukan oleh Bawasda/ Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota. Secara spesifik, persepsi responden tentang prosedur pemeriksaan tersebut ditujukan tentang implementasinya pada saat ini, tingkat kesukaran setiap unsur yang diaudit, serta bagaimana prospek pelaksanaan prosedur tersebut dalam kurun waktu 5 (lima) tahun ke depan. Berikut ini adalah

paparan tentang persepsi responden tentang prosedur pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga pengawasan di daerah.

1. Implementasi Audit Pada Saat ini

- a. Informasi yang digali melalui kuesioner dan wawancara terkait dengan implementasi pada saat ini adalah tentang pelaksanaan langkah-langkah pemeriksaan yang dirinci dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2007. Langkah-langkah tersebut dimulai dari persiapan, pelaksanaan, sampai pada pelaporan dan tindak lanjut dari setiap kegiatan pemeriksaan atas komponen materi yang menjadi kewenangan Inspektorat/Bawasda. Seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, komponen materi pemeriksaan tersebut adalah (1) Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Pemerintah Daerah, (2) Pengelolaan Keuangan Daerah, (3) Pengelolaan Barang Daerah, dan (4) Pengelolaan Sumber Daya Manusia.
- b. Berdasarkan jawaban dari responden terhadap item pertanyaan dalam kuesioner, dapat dikemukakan bagaimana audit dilaksanakan oleh Inspektorat/Bawasda di daerah lokus pada saat ini, seperti yang tergambar dalam paparan di bawah ini:

Audit Pelaksanaan Tupoksi Pemda

- Prosedur pelaksanaan tugas dan fungsi PEMDA pada tahapan persiapan audit kinerja yang sudah dilakukan yaitu ketika persiapan mengenai pengumpulan data tentang struktur organisasi dan dasar hukum pembentukannya, tugas-tugas dalam struktur organisasi baik yang sudah atau belum, dan segala kelengkapan data yang berkenaan dengan proses evaluasi kegiatan serta mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan penyusunan perencanaan berdasarkan atas kebijakan dan perundang-undangan yang berlaku secara keseluruhan sudah melaksanakan langkah-langkah pemeriksaan sesuai dengan prosedur yang sudah ada.
- Berkaitan dengan tingkat kemudahan pelaksanaan langkah-langkah pengawasan, para responden sebagian besar menyatakan bahwa langkah-langkah tersebut dalam pelaksanaan audit kinerja ini telah dilaksanakan dengan mudah mulai dari tahapan pemeriksaan apakah organisasi telah sesuai dengan urusan wajib dan urusan pilihannya sampai dengan pemeriksaan apakah ada tugas tambahan

di luar tugas dan fungsi yang diberikan. Sedangkan yang menyatakan bahwa pelaksanaan audit kinerja tersebut belum dilaksanakan adalah hanya sebagian kecilnya.

- Pada tahap pelaporan audit kinerja pelaksanaan tugas dan fungsi PEMDA, hampir keseluruhan hasil instrumen penelitian menyatakan implementasinya pada saat ini adalah sudah dilaksanakan, sedangkan yang menyatakan belum hanya sebagian kecil.
- Pada tahapan tindak lanjut pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, sebagian besar responden penelitian menyatakan bahwa implementasinya pada saat ini sudah dilaksanakan dengan baik walaupun masih terkendala oleh kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut. Sebagian kecil responden menyatakan bahwa tindak lanjut hasil pemeriksaan masih belum sepenuhnya dilaksanakan dengan alasan belum jelasnya sanksi yang harus diterapkan terhadap instansi yang ‘membandel’ (tidak menindaklanjuti hasil pengawasan).

Audit Pengelolaan Keuangan Daerah

- Tahapan Persiapan Audit Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemda oleh sebagian besar responden dinyatakan sudah dilaksanakan, yaitu meliputi kegiatan: mempersiapkan daftar peraturan-peraturan mulai dari peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah, dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan pengaturan dan penetapan atas pengelolaan keuangan daerah; pengumpulan data mengenai penyusunan APBD; mengumpulkan dokumen-dokumen pelaksanaan anggaran SKPD; mempersiapkan segala kelengkapan dan keabsahan bukti pertanggungjawaban bendahara penerimaan daerah dan bendahara pengeluaran daerah; dan pengumpulan data mengenai Pendapatan Asli Daerah, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, dana perimbangan, belanja daerah, bantuan sosial, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, belanja tidak terduga dan pembiayaan. Kalaupun ada sebagian kecil yang masih belum terlaksana dengan baik yaitu kaitannya dengan Mempersiapkan daftar peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengaturan dan penetapan atas pengelolaan keuangan daerah serta Pengumpulan data mengenai penyusunan APBD.
- Tahapan Pelaksanaan Audit Kinerja oleh sebagian besar responden dinyatakan sudah dilaksanakan, yaitu meliputi kegiatan memeriksa

apakah pengaturan dan penetapan tersebut telah memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan mencakup sistem pengendalian intern di dalamnya; memeriksa apakah APBD telah disusun berdasarkan dokumen perencanaan daerah, kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran, Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD); Memeriksa segala prosedur dalam Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah serta memeriksa semua transaksi apakah telah didukung dengan bukti-bukti yang cukup; Memeriksa apakah laporan keuangan SKPD telah disusun berdasarkan prosedur akuntansi dan disajikan sesuai dengan SAP, serta tepat waktu; Memeriksa apakah unsur-unsur pendapatan daerah telah dilaksanakan sesuai dengan prosedurnya dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kalaupun ada sebagian kecil yang masih belum terlaksana dengan baik yaitu kaitannya dengan pemeriksaan apakah pengaturan dan penetapan telah memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan mencakup sistem pengendalian intern di dalamnya, serta apakah APBD telah disusun berdasarkan dokumen perencanaan daerah kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran, Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD).

- Implementasi Tahapan Pelaporan Audit Kinerja pada saat ini oleh sebagian besar responden dinyatakan sudah dilaksanakan, yaitu meliputi Membuat laporan atas pemeriksaan sistem pengendalian intern atas pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan SKPD yang diperiksa; Membuat laporan atas hasil evaluasi mengenai capaian kinerja, indikator kinerja, analisis syandar belanja, standar satuan kerja dan stabdar pelayanan minimal; Membuat laporan atas hasil pemeriksaan penyelenggaraan akuntansi serta penyusunan laporan keuangan. Kalaupun ada sebagian kecil yang masih belum terlaksana dengan baik yaitu kaitannya dengan Pembuatan laporan atas hasil pemeriksaan penyelenggaraan akuntansi serta penyusunan laporan keuangan.
- Implementasi Tahapan Tindak Lanjut Audit Kinerja pada saat ini oleh sebagian besar responden dinyatakan sudah dilaksanakan, yaitu meliputi Melakukan tindak lanjut atas evaluasi hasil pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah Pemda; Melakukan tindak lanjut atas evaluasi hasil pemeriksaan dalam perencanaan dan penyelenggarannya; Melakukan tindak lanjut atas hasil evaluasi

pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Kalaupun ada sebagian kecil yang masih belum terlaksana dengan baik yaitu kaitannya dengan Melakukan tindak lanjut atas evaluasi hasil pemeriksaan dalam perencanaan dan penyelenggaraan.

Audit Pengelolaan Barang Daerah

- Berkaitan dengan implementasi Tahapan Persiapan Audit Pengelolaan Barang Daerah pada saat ini, sebagian besar responden dinyatakan sudah melaksanakan pengumpulan dokumen kebijakan pengelolaan barang daerah; Pengumpulan dokumen standar sarana prasarana dan harga barang serta dokumen daftar kebutuhan barang daerah (DKBD) dan daftar kebutuhan pemeliharaan barang daerah (DKPED); Pengumpulan dokumen; Pengumpulan dokumen kebijakan/surat keputusan tentang pengadaan barang dan jasa, tentang panitia pelaksana, dan dokumen/ bukti-bukti pelaksanaan kegiatan yang berkaitan Namun ada sebagian kecil yang menyatakan belum, yaitu berkaitan dengan pengumpulan dokumen kebijakan pengelolaan barang daerah.
- Implementasi Tahapan Pelaksanaan Audit Pengelolaan Barang Daerah pada saat ini dinilai oleh sebagian responden sudah dilaksanakan, yaitu dalam hal memeriksa apakah standar yang ada (Perda, SK, dll.) berpedoman pada peraturan yang lebih tinggi; Memeriksa apakah standar prasarana dan harga barang telah ditetapkan dengan SK Kepala Daerah; Memeriksa apakah standar dan harga sudah up to date; Memeriksa apakah RKBD dan RKPBD telah disusun dan diserahkan oleh setiap unit kerja; Memeriksa apakah dilakukan kegiatan sosialisasi kebijakan kepada seluruh unit kerja; Memeriksa apakah setiap anggota Panitia Pengadaan memiliki tugas wewenang dan tanggung jawab masing-masing; Memeriksa apakah pengadaan dengan nilai di atas Rp 50 Juta dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan; Memeriksa apakah sudah disusun Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang akuntabel; Memeriksa apakah HPS telah ditetapkan oleh pengguna barang; Memeriksa apakah pelaksanaan pelelangan umum memang terbuka untuk umum; Memeriksa apakah pengadaan barang/jasa dengan melalui pelelangan terbatas, pemilihan langsung dan penunjukan langsung sesuai dengan kriteria yang ditetapkan; dan Memeriksa pelaksanaan prosedur pemilihan penyedia barang/jasa. Namun ada sebagian kecil responden menilai belum dilaksanakan yaitu dalam memeriksa

apakah dilakukan kegiatan sosialisasi kebijakan kepada seluruh unit kerja.

- Implementasi Tahapan Pelaporan Audit Pengelolaan Barang Daerah pada saat ini oleh sebagian besar responden dinyatakan sudah dilaksanakan, yaitu meliputi: Membuat laporan tentang hasil pemeriksaan berdasarkan kebijakan-kebijakan yang ada; Penyusunan laporan hasil pemeriksaan standar dan harga yang ada dari perencanaan barang/jasa yang telah dibuat; Penyusunan laporan atas hasil pemeriksaan segala kegiatan yang dilaksanakan dalam pengadaan barang/jasa, Walaupun ada sebagian responden yang menilai belum dilaksanakan yaitu Penyusunan laporan hasil pemeriksaan standar dan harga yang ada dari perencanaan barang/jasa yang telah dibuat.
- Implementasi Tahapan Tindak Lanjut Audit Pengelolaan Barang Daerah pada saat ini oleh sebagian besar responden dinyatakan sudah dilaksanakan, yaitu meliputi: Melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan mengenai kebijakan pengelolaan daerah; Melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan atas standar dan harga dari perencanaan barang/jasa; Melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan kegiatan yang dilakukan dalam pengadaan barang/jasa. Kalaupun ada sebagian kecil yang masih belum terlaksana dengan baik yaitu melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan kegiatan pengadaan barang/jasa.

Audit Pengelolaan Sumber Daya Manusia

- Implementasi Tahapan Persiapan audit pengelolaan sumber daya manusia pada saat ini menurut sebagian besar responden dinyatakan bahwa sudah dilaksanakan dengan baik. Namun, hanya sebagian kecil yang menyatakan belum dapat dilaksanakan diantaranya mengenai pengumpulan data rencana kebutuhan pegawai yang disesuaikan dengan analisa kebutuhan; Mempersiapkan kelengkapan persyaratan dalam pengangkatan CPNS, pemindahan pegawai sampai dengan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil; Mengumpulkan data mengenai analisis jabatan sebagai pertimbangan dalam menetapkan formasi jabatan; Pengumpulan dokumen mengenai kartu pegawai PNS.
- Implementasi Tahapan Pelaksanaan audit pengelolaan sumber daya manusia pada saat ini sebagian besar responden menyatakan

bahwa sudah dilaksanakan audit kinerja pengelolaan SDM dengan baik. Namun, hanya sebagian kecil yang menyatakan belum dapat dilaksanakan diantaranya mengenai memeriksa kelengkapan persyaratan yang harus dipenuhi dalam CPNS; Menguji beberapa berkas PNS peserta ujian dinas untuk mengetahui kebenaran persyaratan; Memeriksa apakah terdapat PNS yang telah memenuhi persyaratan untuk dapat diberikan gaji berkala; Memeriksa apakah pengangkatan dalam jabatan bagi pegawai negeri telah memenuhi persyaratan dan segala prosedur yang berlaku; Memeriksa apakah ada pensiun yang belum menerima SK pensiun dan memeriksa apakah ada PNS yang belum memiliki kartu pegawai.

- Implementasi tahapan pelaporan audit pengelolaan sumber daya manusia pada saat ini dinyatakan oleh sebagian besar responden sudah dilaksanakan dengan baik. Hanya sebagian kecil tahapan yang dinyatakan belum dapat dilaksanakan, diantaranya adalah: membuat laporan atas hasil pemeriksaan tentang formasi pegawai; membuat laporan atas hasil pengadaan CPNS; membuat laporan atas hasil pemeriksaan evaluasi kelengkapan persyaratan yang harus dipenuhi setiap PNS; dan pembuatan pelaporan hasil pemeriksaan pengangkatan jabatan PNS.
- Implementasi tahapan tindak lanjut audit pengelolaan sumber daya manusia pada saat ini dinyatakan oleh sebagian besar responden sudah dilaksanakan dengan baik. Hanya sebagian kecil responden yang menyatakan belum dapat melaksanakan beberapa tahapan, seperti: melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan formasi PNS Daerah dan melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilakukan dari aspek Pengelolaan SDM Pemerintah Daerah

2. Tingkat Kesukaran Pelaksanaan Pengawasan/Audit

- a. Data lain yang digali melalui kuesioner dan wawancara adalah tentang tingkat kesukaran pelaksanaan audit. Data ini digunakan untuk mengungkap persepsi para responden tentang seberapa sulit langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Inspektorat/Bawasda dalam rangka pelaksanaan kegiatan pengawasan/audit.
- b. Pada dasarnya jawaban responden dikategorikan kedalam empat kelompok, yaitu (1) mudah, (2) agak sukar, (3) sukar, dan (4) sangat sukar. Dalam memberikan jawaban, responden mengacu kepada pengalaman dan pengamatan mereka terkait dengan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Inspektorat. Berdasarkan hal tersebut maka

persepsi responden tentang tingkat kesukaran langkah-langkah pengawasan digambarkan sebagai berikut:

Audit Pelaksanaan Tugas Pokok Dan Fungsi Pemda

- Mengenai tingkat kesukaran dalam pengumpulan data, sebagian besar responden mengatakan mudah dan hanya sedikit responden yang mengatakan agak sukar. Dalam pelaksanaan audit kinerja pelaksanaan tugas dan fungsi PEMDA pelaksanaan dalam hal pemeriksaan kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi organisasi, Memeriksa apakah prosedur telah berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku, sampai pada tahap pemeriksaan review intern ternyata sebagian besar dapat dilaksanakan dengan mudah dan hanya sedikit yang mengatakan sukar. Salah satu faktor kesukaran menurut para responden adalah pada saat pemeriksaan untuk memeriksa apakah uraian tugas yang telah dibuat tidak terjadi tumpang tindih dan dapat dikomunikasikan dengan baik.
- Tingkat kesukaran pelaksanaan tugas dan fungsi PEMDA hasilnya cenderung hampir sama, yaitu antara yang menyatakan bahwa pelaksanaan tugas dan fungsi PEMDA dalam pelaksanaan audit kinerja tersebut mudah dan agak sukar.
- Tingkat kesukarannya sebagian besar menyatakan bahwa tahap pelaporan audit kinerja pelaksanaan tugas dan fungsi PEMDA dapat dilakukan dengan mudah.

Audit Pengelolaan Keuangan Daerah

- Tingkat Kesukaran dari tahap persiapan ini untuk sebagian besar responden dinilai mudah di hampir semua aspek kegiatan. Hanya ada sebagian kecil yang dianggap agak sukar berkaitan dengan Mempersiapkan daftar peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengaturan dan penetapan atas pengelolaan keuangan daerah dan Pengumpulan data mengenai penyusunan APBD.
- Pada tahap pelaksanaan ini, sebagian besar responden menilai mudah di sebagian besar aspek kegiatan, dan sebagian lainnya menganggap agak sukar yaitu berkaitan dengan: Pemeriksaan apakah pengaturan dan penetapan tersebut telah memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan mencakup sistem

pengendalian intern di dalamnya; Memeriksa segala prosedur dalam Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah serta memeriksa semua transaksi apakah telah didukung dengan bukti-bukti yang cukup; Memeriksa apakah unsur-unsur pendapatan daerah telah dilaksanakan sesuai dengan prosedurnya dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- Tingkat Kesukaran pada tahapan pelaporan untuk sebagian besar responden dinilai agak sukar di hampir semua aspek kegiatan, dan sebagian lainnya menganggap mudah. Persentase antara penilaian agak sukar dan penilaian mudah dari responden ini relatif hampir berimbang.
- Tingkat Kesukaran pada tahap tindak lanjut ini untuk sebagian besar responden dinilai agak sukar di hampir semua aspek kegiatan, dan sebagian lainnya menganggap mudah.

Audit Pengelolaan Barang Daerah

- Tingkat Kesukaran pada tahap pelaksanaan audit pengelolaan barang daerah ini dinilai oleh sebagian besar responden mudah di hampir semua aspek kegiatan, dan sebagian kecil menyatakan agak sukar, yaitu pada aspek pengumpulan dokumen standar sarana prarana dan harga barang serta dokumen Daftar Kebutuhan Barang Daerah (DKBD).
- Pada tahap pelaksanaan ini sebagian besar responden menilai mudah, dan sebagian lainnya menganggap agak sukar yaitu berkaitan dengan Memeriksa apakah pelaksanaan pelelangan umum memang terbuka untuk umum; memeriksa apakah pengadaan barang/jasa dengan melalui pelelangan terbatas, pemilihan langsung dan penunjukan langsung sesuai dengan kriteria yang ditetapkan; memeriksa pelaksanaan prosedur pemilihan penyediaan barang/jasa, sedangkan sebagian kecil responden menilai besar
- Tingkat Kesukaran Tahapan Pelaporan dinayatakan oleh sebagian besar responden agak sukar di hampir semua aspek kegiatan, dan sebagian lainnya menganggap mudah. Persentase antara penilaian agak sukar dan penilaian mudah dari responden ini relatif hampir berimbang.

- Tingkat Kesukaran dari tahap tindak lanjut ini untuk sebagian besar responden dinilai mudah di hampir semua aspek kegiatan, dan sebagian kecil menganggap agak sukar antara lain dalam Melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan mengenai kebijakan pengelolaan daerah; dan Melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan kegiatan yang dilakukan dalam pengadaan barang/jasaa.

Audit Pengelolaan Sumber Daya Manusia

- Dinilai dari tingkat kesukarannya, sebagian besar responden menyatakan bahwa langkah-langkah persiapan audit pengelolaan sumber daya manusia adalah mudah, dan ada juga beberapa responden yang menyatakan agak sukar yaitu pada langkah pengumpulan data rencana kebutuhan pegawai yang disesuaikan dengan analisa kebutuhan, langkah menyiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan pengadaan pegawai; Pengumpulan data mengenai kebijakan Kepala Daerah yang mengatur mengenai kesejahteraan pegawai dan Pengumpulan dokumen mengenai masa pengabdian PNS.
- Tingkat kesukaran dari pelaksanaan audit pengelolaan sumber daya manusia dinilai oleh sebagian besar responden mudah, akan tetapi ada juga sebagian kecil responden yang menyatakan agak sukar yaitu dalam hal memeriksa apakah formasi PNSD untuk masing-masing satuan organisasi sudah disusun dan ditetapkan oleh pejabat pembina kepegawaian daerah; dan Memeriksa apakah dalam penempatan pegawai telah sesuai dengan klasifikasi ijazah yang dimiliki dan sesuai dengan kompetensi yang ada.
- Tingkat Kesukaran pelaporan audit pengelolaan sumber daya manusia dinilai mudah oleh sebagian besar responden, namun sebagian kecil responden menyatakan agak sukar terutama dalam aspek: membuat laporan atas hasil pemeriksaan dari pemenuhan syarat-syarat kenaikan pangkat; Membuat pelaporan hasil pemeriksaan tentang pemenuhan persyaratan yang telah dilengkapi serta ketepatan waktu penetapan kenaikan gaji berkala PNS; Pelaporan hasil pemeriksaan pengangkatan jabatan PNS; Penyusunan laporan hasil pemeriksaan pembinaan PNS yang telah dilakukan.
- Tingkat Kesukaran dari tahap tindak lanjut audit pengelolaan sumber daya manusia bagi sebagian besar responden dinilai agak sukar, dan sebagian kecil lainnya menganggap mudah yaitu berkaitan dengan melakukan tindak lanjut atas pengadaan pegawai yang dilaksanakan.

3. Prospek Implementasi Audit Kinerja Beberapa Tahun Yang Akan Datang

- a. Selain untuk mengungkap data tentang pelaksanaan langkah-langkah pengawasan dan tingkat kesukarannya di lapangan, kuesioner dan wawancara pun digunakan untuk menjaring informasi tentang bagaimana prospek implementasi langkah-langkah pengawasan tersebut beberapa tahun kedepan. Dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan, responden didorong untuk mempertimbangkan aspek yang cukup penting untuk menilai prospek tersebut, yaitu rencana pengembangan dan peningkatan sumber daya yang dibutuhkan untuk efektifitas pelaksanaan tahapan pemeriksaan/audit kinerja di daerah mereka.
- b. Jawaban responden dikelompokkan ke dalam empat kategori, yaitu (1) prospeknya kecil, (2) cukup prospektif, (3) prospeknya besar, dan (4) sangat prospektif. Berdasarkan hal tersebut maka persepsi responden tentang prospek pelaksanaan langkah-langkah pengawasan secara efektif dan efisien di daerah dijelaskan sebagai berikut:

Audit Pelaksanaan Tugas Pokok Dan Fungsi Pemda

- Nilai prospek implementasi tahapan persiapan audit dalam empat tahun ke depan pada umumnya dinilai besar, sedangkan prospek yang dinilai sangat besar adalah dalam hal pengumpulan data mengenai struktur organisasi dan dasar hukum pembentukannya serta dalam hal mempersiapkan segala sesuatu berkaitan dengan penyusunan perencanaan sampai dengan pengumpulan data mengenai unsur-unsur Sistem Pengendalian Manejemen. Namun disisi lain sebagian besar responden menilai bahwa pengumpulan data mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan proses evaluasi pelaksanaan kegiatan prospeknya tidak cukup besar karena mereka merasa kesuitan dalam hal itu.
- Sedangkan, dalam hal implementasi audit pelaksanaan tupoksi Pemda para responden menilai prospeknya empat tahun ke depan cukup besar.
- Prospek implementasi tindak lanjut hasil audit aspek ini dinilai besar oleh para responden.

Audit Pengelolaan Keuangan Daerah

- Pelaksanaan persiapan audit Keuangan Daerah secara baik dinilai memiliki prospek yang cukup besar oleh para responden, mengingat

bahwa BPK terus menerus melakukan perbaikan sistem audit keuangan negara dan daerah.

- Prospek pelaksanaan audit Keuangan Daerah yang efektif dan efisien dalam empat tahun kedepan dinilai cukup besar pula oleh sebagian besar responden. Hal ini mengingat adanya kerjasama yang erat dan rapat antara lembaga pengawasan di daerah dan nasional. Bahkan, walaupun hanya sebagian kecil, ada responden yang menilai bahwa pelaksanaan audit keuangan daerah yang efektif dan efisien memiliki prospek yang sangat besar.
- Implementasi tindak lanjut temuan hasil audit keuangan daerah dalam periode empat tahun ke depan dinilai berprospek besar oleh sebagian besar responden. Hal ini mengingat banyaknya kasus-kasus yang diangkat oleh lembaga Komite Pemberantasan Korupsi yang diakibatkan oleh kecerobohan para pelaksana dan penanggungjawab keuangan daerah.

Audit Pengelolaan Barang Daerah

- Sebagian besar responden menilai bahwa prospek pelaksanaan persiapan audit pengelolaan barang daerah dalam empat tahun ke depan adalah besar.
- Implementasi audit pengelolaan barang daerah yang efektif dan efisien dalam empat tahun ke depan dinilai oleh sebagian besar responden memiliki prospek yang besar di hampir semua aspek kegiatan, namun ada juga sebagian responden menilai cukup dan sangat besar. Prosentsasi antara cukup dan sangat besar hampir berimbang, dan ada juga sebagian kecil yang menilai kecil .
- Implementasi tindak lanjut temuan hasil audit pengelolaan barang daerah dalam empat tahun ke depan dinilai memiliki prospek yang cukup besar.

Audit Pengelolaan Sumber Daya Manusia

- Persiapan audit pengelolaan sumber daya manusia dinilai oleh sebagian besar responden memiliki prospek yang cukup besar. Walaupun demikian, sebagian besar responden setuju apabila upaya yang harus dilakukan oleh Bawasda cukup besar dan menantang karena belum mendukungnya sistem pengelolaan sumber daya manusia aparatur yang ada. Dengan demikian, agar

pelaksanaan audit pengelolaan sumber daya manusia dapat lebih efektif dan efisien, Bawasda harus melakukan persiapan yang maksimal misalnya dalam hal menyusun dan mempersiapkan berbagai jenis instrumen penilaian dan pengawasan.

- Prospek Implementasi Audit Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam empat tahun kedepan dinilai cukup besar oleh sebagian besar responden. Hal ini tentu saja apabila persiapan audit sudah dilaksanakan secara optimal oleh para pemeriksa/auditor.
- Implementasi tindak lanjut temuan audit pengelolaan sumber daya manusia dalam empat tahun kedepan dinyatakan besar oleh sebagian besar responden. Sebagian besar responden menilai bahwa prospek pelaksanaan tindak lanjut dalam aspek pengadaan pegawai memiliki prospek yang sangat besar.

Dari gambaran persepsi responden di atas dapat disimpulkan bahwa upaya peningkatan kinerja pemerintahan dalam aspek pengelolaan keuangan, barang daerah, dan pelaksanaan tugas desentralisasi serta dekosentrasi sudah cenderung membaik sehingga pelaksanaan auditnya pun tidak banyak menimbulkan masalah. Akan tetapi tidak demikian halnya dengan pengelolaan sumber daya manusia yang pelaksanaannya oleh Daerah diakui masih belum memadai. Berbagai pihak menyadari bahwa pengelolaan sumber daya manusia oleh Pemerintah Daerah masih belum menunjukkan upaya-upaya yang signifikan dapat meningkatkan kinerja individu aparatur. Sistem dan pengelolaan sumber daya manusia aparatur, yang seyogyanya mampu menghasilkan kuantitas dan kualitas SDM yang memadai, masih selalu dipertanyakan kontribusinya terhadap kinerja Pemerintah secara keseluruhan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Upaya reformasi birokrasi pun tampaknya belum terlihat hasilnya yang memuaskan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara menyatakan bahwa permasalahan di bidang sumber daya manusia aparatur begitu kompleks dan cenderung tak teruraikan, dan oleh karenanya ia memberikan sinyal bahwa sebaiknya upaya perbaikan kualitas sumber daya manusia aparatur dilakukan mulai dengan 'mengambil masing-masing ujungnya' kemudian 'menelusuri dan meluruskannya sampai ke pangkal'. Kebijakan tersebut tampaknya cukup logis dan realistik dalam kondisi negara yang penuh ketidakpastian seperti dewasa ini. Berkaitan dengan itu dapat dikatakan bahwa upaya yang terkait dengan ujung masalah aparatur dan dapat memberikan

snowbowling effect menuju penyelesaian pangkal masalah adalah pelaksanaan AUDIT, khususnya AUDIT SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR, secara benar, konsisten dan konsekuensi.

Mengingat hal tersebut di atas, maka dalam bagian berikut ini dikemukakan pembahasan tentang apa, mengapa dan bagaimana audit sumber daya manusia hendaknya dilaksanakan dalam organisasi perangkat pemerintah daerah. Pembahasan atau diskusi tentang audit tersebut diberi judul kondisi normatif audit SDM, karena secara praktis dan operasional ataupun secara kebijakan audit SDM di Pemerintah Daerah tampaknya belum menjadi perhatian yang utama walaupun sebenarnya praktek tersebut sudah harus menjadi kebutuhan mendesak. Fokus dari diskusi tentang kondisi normatif tersebut tetap tertuju pada mekanisme dan prosedur audit yang menjadi tujuan penelitian ini sejak awal walaupun memang sedikit bergeser pada mekanisme dan prosedur audit SDM.

B. Kondisi Normatif Audit Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan pilar utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan visi dan misi serta tujuan organisasi. Fungsi manajemen SDM, tidak cukup hanya dipandang sebagai fungsi pendukung operasi dan lebih rendah dari fungsi utama yang lain (aspek keuangan, lingkungan, manajemen, operasional) tetapi harus ditempatkan pada posisi yang sejajar. Fungsi manajemen Sumber Daya Manusia dalam mempersiapkan dan mengelola SDM memegang peranan yang sangat penting dalam pencapaian keunggulan bersaing organisasi. Dukungan SDM yang berkualitas tinggi memiliki korelasi yang positif terhadap penciptaan nilai tambah dan tingkat kualitas keputusan yang diambil oleh pimpinan organisasi. Di sinilah peranan penting fungsi SDM yang tidak dapat digantikan oleh fungsi yang lain, dalam memberi kontribusinya pada keberhasilan organisasi.

Untuk memastikan bahwa fungsi SDM telah mampu memberikan kontribusinya dengan baik dalam pencapaian keberhasilan organisasi, maka harus dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan dan pengendalian program-program SDM yang dikembangkan pada fungsi ini dalam pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Evaluasi secara menyeluruh terhadap tujuan, rencana, dan program/aktivitas SDM, dilakukan dengan melaksanakan audit atas fungsi SDM. Audit sumber daya manusia sejatinya merupakan penilaian yang sifatnya komprehensif. Audit SDM menekankan pada penilaian (evaluasi) terhadap berbagai aktivitas SDM yang terjadi pada organisasi dalam rangka memastikan apakah aktivitas tersebut telah berjalan secara ekonomis, efisien dan efektif dalam mencapai tujuannya dan memberikan rekomendasi perbaikan

atas berbagai kekurangan yang masih terjadi pada aktivitas SDM yang diaudit untuk meningkatkan kinerja dari program/aktivitas tersebut.

Manfaat yang dihasilkan dari pelaksanaan audit Sumber Daya Manusia tersebut adalah (1) mengidentifikasi kontribusi dari unit pengelola kepegawaian/personalia terhadap organisasi, (2) meningkatkan citra profesional unit pengelola kepegawaian/personalia, (3) mendorong tanggung jawab dan profesionalisme yang lebih tinggi di antara pegawai di unit pengelola kepegawaian/personalia, (4) memperjelas tugas-tugas dan tanggung jawab unit pengelola kepegawaian/personalia, (5) mendorong terjadinya keragaman kebijakan dan praktik-praktik SDM, (6) menemukan masalah-masalah kritis dalam bidang SDM, (7) memastikan ketaatan terhadap hukum dan peraturan dalam praktik SDM, (8) menurunkan biaya SDM melalui prosedur SDM yang lebih efektif, (9) meningkatkan keinginan untuk berubah dalam unit pengelola kepegawaian/personalia, dan (10) memberikan evaluasi yang cermat terhadap system informasi SDM.

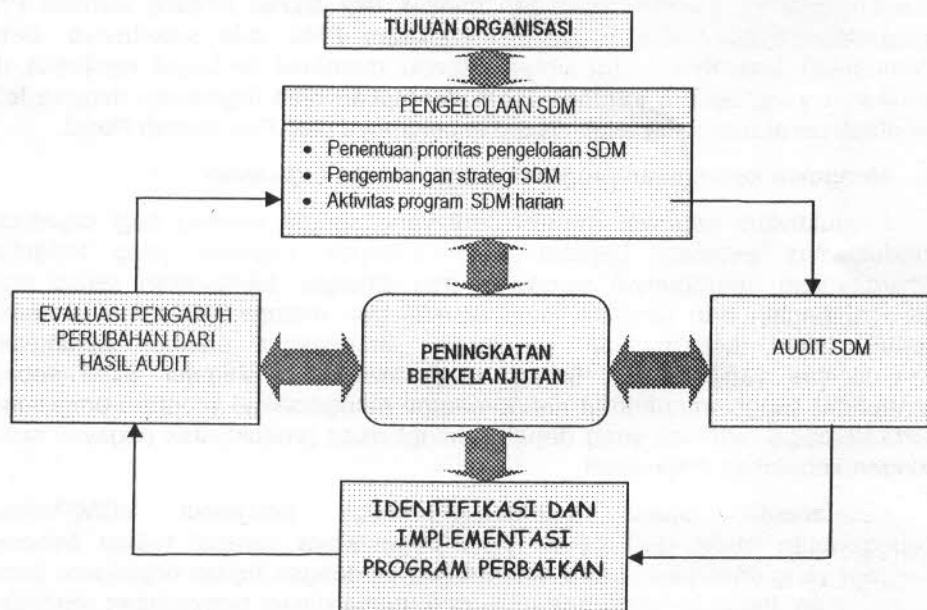
Audit Sumber Daya Manusia ini menghasilkan umpan balik perihal seberapa baik pejabat struktural mengembangkan tanggung jawab pengembangan sumber daya manusianya. Audit merupakan kontrol terhadap kualitas keseluruhan kegiatan pengelolaan sumber daya manusia dalam suatu organisasi dan dapat dimaksudkan untuk mencapai beberapa hal, yaitu : (1) menilai efektivitas dari fungsi SDM, (2) menilai apakah program/aktivitas SDM telah berjalan secara ekonomis, efektif dan efisien, (3) memastikan ketaatan berbagai program/aktivitas SDM terhadap ketentuan hukum, peraturan dan kebijakan yang berlaku, (4) mengidentifikasi berbagai hal yang masih dapat ditingkatkan terhadap aktivitas SDM dalam menunjang kontribusinya terhadap organisasi, dan (5) merumuskan beberapa langkah perbaikan yang tepat untuk meningkatkan ekonomisasi, efisiensi dan efektivitas berbagai program/aktivitas SDM.

1. Kerangka Kerja Audit Kinerja SDM

Pengelolaan Sumber Daya Manusia memiliki peranan penting dalam pencapaian tujuan organisasinya terutama dalam hal penentuan prioritas pengelolaan SDM, pengembangan strategi SDM sampai dengan aktivitas/program SDM harian. Pelaksanaan audit Sumber Daya Manusia dilakukan agar manajemen mengalami perubahan dan peningkatan kinerja yang berkelanjutan setelah dilakukan evaluasi pengaruh dari perubahan hasil audit. Audit SDM ini pada akhirnya diharapkan mampu memberikan rekomendasi hasil audit yang dapat segera ditindaklanjuti oleh manajemen, agar penyimpangan

(kekurangan) yang ada tidak akan terjadi lagi di masa yang akan datang. Diharapkan pula agar dilakukan evaluasi dari pengaruh perubahan-perubahan hasil audit. Berikut secara sederhana digambarkan Kerangka Kerja Audit SDM.

Kerangka Kerja Audit SDM



Sumber: Bayangkara (2008)

2. Pendekatan Audit SDM

Audit Sumber Daya Manusia memiliki tiga pendekatan utama yang umum digunakan, yaitu :

- Menentukan ketakutan pada hukum dan berbagai peraturan yang berlaku.

Audit dilakukan untuk menilai bagaimana organisasi dalam menetapkan berbagai peraturan dan kebijakan yang secara internal berlaku di organisasi, apakah telah sesuai dengan aturan dan hukum yang ditetapkan pemerintah sebagai pemegang otoritas dan apakah setiap komponen dalam organisasi menjalankan aktivitasnya sesuai dengan aturan dan kebijakan tersebut.

Berkaitan dengan aturan dan kebijakan yang mengikat aparatur pemerintah dalam bertindak dan berperilaku, Pemerintah telah mengeluarkan cukup banyak peraturan perundangan, misalnya UU 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan banyak lagi aturan tentang formasi PNS, pengadaan PNS, diklat PNS, pengangkatan PNS, dan seterusnya. Setiap Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu membuat berbagai kebijakan dan peraturan yang secara internal dapat diterapkan oleh organisasi dengan tetap mentaati peraturan yang telah dibuat sebelumnya oleh Pemerintah Pusat.

b. Mengukur kesesuaian program dengan tujuan organisasi

Produktivitas pegawai memiliki arti yang sangat penting bagi organisasi. Produktivitas pegawai berasal dari kelompok pegawai yang tertantang diberdayakan, mempunyai semangat dan dihargai. Menjadikan setiap orang sebagai bagian dari langkah yang diambil dan memperbolehkannya memiliki peran dalam keberhasilan organisasi, merupakan sumber peningkatan produktivitas yang sangat berarti bagi organisasi. Manajer SDM sebagai pengendali fungsi ini, dituntut untuk mampu mengarahkan program-programnya pada berbagai aktivitas yang dapat meningkatkan produktivitas pegawai sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Keselarasan tujuan unit/bidang/lembaga pengelola SDM/Personil/Kepegawaian mulai dari tujuan para pegawainya sampai tujuan beberapa program yang ditetapkan pada departemen ini dengan tujuan organisasi secara keseluruhan, harus menjadi pertimbangan utama dalam penyusunan rencana di unit/bidang/lembaga pengelola SDM/Personil/Kepegawaian. Adanya keselarasan tujuan akan menjadikan aktivitas organisasi berjalan seirama dalam mencapai tujuan organisasi secara keseluruhan. Di samping itu, hal ini juga dapat menghindari benturan antarbagian yang ada, yang dipicu oleh kebutuhan jangka pendek masing-masing bagian berdasarkan ego sektoral masing-masing.

Pemahaman terhadap tujuan organisasi dan strategi pencapaiannya, menjadi dasar dalam penyusunan setiap programnya. Tren yang berkembang saat ini, di mana SDM adalah sumber kekuatan bersaing organisasi, menantang manajer SDM untuk berinovasi dalam menciptakan model pengelolaan SDM yang tepat, sesuai dengan strategi yang telah ditetapkan. Menjadikan SDM sebagai kekuatan bersaing menuntut adanya program pengelolaan SDM yang secara optimal memberikan ruang dan waktu terhadap keterlibatan SDM dalam keberhasilan organisasi. Pemberdayaan SDM dapat diwujudkan dalam berbagai

program yang memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi pegawai untuk berpartisipasi dan mengambil peran dalam mencapai keberhasilan organisasi.

c. Mengukur kinerja program

Mengukur kinerja program berarti menghubungkan aktivitas actual program SDM yang diaudit dengan ukuran-ukuran keberhasilan yang ditetapkan sebelumnya. Di samping ukuran-ukuran keberhasilan, penilaian kerja program juga dihubungkan dengan strategi dan rencana yang telah ditetapkan.

Untuk mencapai tujuannya, fungsi SDM menetapkan berbagai program sebagai implementasi rencana yang telah ditetapkan. Hal ini untuk mengetahui seberapa ekonomis, efisien dan efektifkah dalam pencapaian tujuannya. Dari hasil audit SDM yang menekankan pada penilaian tingkat ekonomis, efisien dan efektivitas program dalam mencapai tujuannya akan diketahui beberapa program yang masih mungkin untuk ditingkatkan kinerjanya atau memang program tersebut belum dapat berjalan secara maksimal karena dihadapkan pada suatu kondisi di luar kemampuan manajemen untuk mengendalikannya (*uncontrollable*) dan bagaimana tindak lanjut sebagai rencana perbaikan yang mungkin dapat dilakukan untuk memperbaiki kekurangan, yang masih terjadi pada program-program SDM tersebut.

Pada kenyataannya, pendekatan audit SDM tersebut tidak dapat berdiri sendiri, dibutuhkan suatu kombinasi dari ketiganya untuk dapat mendapatkan hasil audit yang secara optimal dapat membantu manajemen dalam meningkatkan keunggulan organisasinya.

3. Langkah-Langkah Audit

Secara umum ada lima tahapan yang harus dilakukan dalam audit SDM, yaitu sbb.:

- a. Audit Pendahuluan
- b. Review dan pengujian pengendalian manajemen atas program-program SDM
- c. Audit lanjutan
- d. Pelaporan
- e. Tindak lanjut

a) Audit Pendahuluan

Pada tahapan audit pendahuluan ini, auditor menekankan auditnya pada pencarian informasi latar belakang dan gambaran umum terhadap program/aktivitas SDM yang diaudit. Informasi yang diperoleh pada tahap ini

akan mengantarkan auditor pada perumusan tujuan audit sementara (*tentative audit objective*). Tujuan audit ini merupakan suatu hipotesis yang memerlukan pembuktian untuk menjawab pertanyaan (kecurigaan) auditor. Tujuan audit dalam audit SDM harus dirumuskan terlebih dahulu dan memerlukan suatu survei awal untuk memahami kondisi yang terjadi berkaitan dengan program/aktivitas yang diaudit dan masih memerlukan perbaikan untuk mendukung keberhasilan organisasi di masa yang akan datang. Ketepatan perumusan tujuan audit sangat menentukan keberhasilan dari pelaksanaan audit untuk mencapai tujuannya. Tujuan audit terdiri atas tiga elemen, yaitu kriteria (*criteria*), penyebab (*cause*) dan akibat (*effect*).

Kriteria (*criteria*), merupakan standar (norma) yang menjadi pedoman bertindak bagi setiap individu dan kelompok dalam sebuah organisasi. Kriteria merupakan dasar bagi auditor dalam melakukan penilaian terhadap program/aktivitas yang diaudit. Kriteria dapat berupa rencana SDM, berbagai kebijakan dan peraturan SDM, tujuan setiap program SDM, *Standar Operating Procedure (SOP)* yang dimiliki organisasi, rencana pelatihan dan pengembangan pegawai, standar evaluasi yang ditetapkan oleh organisasi, peraturan pemerintah, standar (norma) yang merupakan *best practise* yang diterapkan oleh organisasi lain dalam bidang SDM yang dapat dijadikan acuan sebagai *benchmark*, serta kriteria lain yang mungkin untuk ditetapkan.

Penyebab (*cause*) merupakan pelaksanaan program-program SDM dalam organisasi yang menyebabkan terjadinya kondisi SDM ini. Penyebab ini ada yang bersifat positif maupun negatif. Penyebab positif, yaitu dimana aktivitas yang dilakukan sangat mendukung tercapainya suatu tujuan atau bahkan memperoleh nilai tambah dari suatu aktivitas tersebut. Sedangkan, penyebab negatif, dimana aktivitas yang terjadi menyebabkan tidak tercapainya tujuan dari program/aktivitas tersebut atau bahkan organisasi mengalami kerugian baik secara finansial maupun nonfinansial.

Akibat (*effect*), merupakan sesuatu yang harus ditanggung atau dinikmati organisasi karena terjadinya perbedaan aktivitas yang seharusnya dilakukan (berdasarkan kriteria) dengan aktivitas aktual yang terjadi di lapangan(dilakukan oleh setiap komponen dalam organisasi). Akibat yang berasal dari penyebab dapat bersifat positif yang dapat menguntungkan organisasi serta akibat dari penyebab yang bersifat negatif yang dapat merugikan organisasi baik secara finansial maupun nonfinansial.

b) Review terhadap Sistem Pengendalian Manajemen

Sistem pengendalian manajemen yang dimiliki oleh organisasi menjadi pedoman dalam mengendalikan proses agar sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan serta untuk melihat apakah proses yang telah dilakukan dapat berjalan secara ekonomis, efektif dan efisien. Hal-hal berkenaan dengan Sistem Pengendalian Manajemen dalam audit Sumber Daya Manusia antara lain: (a) tujuan dari program/aktivitas SDM harus dinyatakan dengan jelas dan tegas, (b) kualitas dan kuantitas SDM yang melaksanakan program/aktivitas kualifikasi dari SDM yang terlibat (menjadi sasaran) dari program/aktivitas SDM yang dilaksanakan, (c) anggaran program, (d) pedoman/metode kerja, persyaratan kualifikasi, (e) spesifikasi dan deskripsi pekerjaan dan (f) standar/ukuran kinerja program.

Berdasarkan hasil review sistem pengendalian manajemen ini, auditor akan mampu lebih dalam memahami kondisi yang terjadi, sehingga dapat mengambil keputusan apakah tujuan audit sementara yang ditetapkan pada audit pendahuluan dapat ditingkatkan menjadi tujuan audit yang sesungguhnya (karena cukup bukti yang mendukung permasalahan yang disoroti oleh auditor yang tertuang dalam tujuan audit sementara), atau bahkan diabaikan karena terjadi yang sebaliknya. Di samping itu, berdasarkan hasil review ini auditor dapat mengambil keputusan audit dapat dilanjutkan atau tidak mengingat ketersediaan data yang dibutuhkan dan kebebasan dalam melakukan audit (tidak menghadapi keterbatasan akses dalam melakukan audit).

c) Audit lanjutan

Dari temuan audit yang diperoleh, auditor meringkas dan melakukan pengelompokan terhadap temuan tersebut ke dalam kelompok kondisi, kriteria, penyebab dan akibat. *Kondisi* merupakan kenyataan riil yang ditemukan auditor berkaitan dengan program-program SDM yang ditetapkan organisasi. *Kriteria*, merupakan berbagai aturan, norma, standar sebagai pedoman bertindak bagi seluruh pihak berwenang dalam pengelolaan SDM. *Penyebab*, adalah tindakan riil dari pihak-pihak yang berwenang dalam menangani SDM, yang menyebabkan terjadinya kondisi yang ditemukan auditor. Sedangkan, *akibat* adalah temuan berupa akibat yang harus ditanggung oleh organisasi karena terjadinya perbedaan tindakan riil dengan kriteria yang telah ditetapkan.

Berbagai kelompok temuan tersebut kemudian dianalisis untuk memahami apakah permasalahan yang terjadi merupakan permasalahan

yang berdiri sendiri atau saling terkait dengan permasalahan yang lain. Berkaitan dengan hal ini auditor harus mengembangkan temuan secara cermat sehingga dapat diketahui adanya penyimpangan yang terjadi, apa penyebab dari penyimpangan tersebut, apa akibat yang harus ditanggung organisasi berkaitan dengan terjadinya penyimpangan tersebut. Dari berbagai kelemahan yang ditemukan, auditor menyusun suatu rekomendasi untuk memperbaiki penyimpangan yang terjadi agar tidak terulang di masa yang akan datang serta dalam rangka perbaikan kinerja manajemen.

d) Pelaporan

Laporan harus disajikan dalam bahasa yang mudah dipahami. Laporan audit harus memuat tentang, informasi latar belakang, kesimpulan audit dan disertai dengan temuan-temuan audit sebagai bukti pendukung kesimpulan tersebut. Dalam laporan juga harus disajikan rekomendasi yang diusulkan auditor sebagai alternatif perbaikan terhadap penyimpangan (kekurangan) yang masih terjadi. Sebagai kelengkapannya laporan juga harus menyatakan ruang lingkup dari audit yang dilakukan.

Laporan audit merupakan deskripsi komprehensif aktivitas-aktivitas sumber daya manusia yang meliputi rekomendasi-rekomendasi untuk praktek-praktek yang efektif dan rekomendasi-rekomendasi untuk memperbaiki praktek-praktek yang tidak efektif.

(1). Laporan untuk Manajer-manajer Lini

Laporan ini digunakan untuk manajer-manajer lini meringkas tugas, tujuan, dan tanggung jawab sumber daya manusia mereka, seperti : pewawancaraan pelamar, pelatihan pegawai, pengevaluasian kinerja, pemotivasiyan para pegawai, dan pemuasan kebutuhan-kebutuhan pegawai.

(2). Laporan untuk spesialis Sumber Daya Manusia

Spesialis yang menangani kepegawaian, pelatihan, kompensasi, dan aktivitas personalia lainnya juga memerlukan umpan balik.

(3). Laporan untuk Manajer Sumber Daya Manusia

Biasanya berisi semua informasi yang diberikan kepada manajer lini dan spesialis di dalam departemen sumber daya manusia. Disamping, manajer sumber daya manusia memperoleh umpan balik mengenai :

- Sikap manajer operasi dan pegawai mengenai servis departemen sumber daya manusia

- Telaah tujuan departemen dan organisasinya untuk mencapai tujuan tersebut
- Permasalahan sumber daya manusia dan implikasinya
- Rekomendasi untuk yang membutuhkan perubahan yang dapat dinyatakan dalam prioritas yang dilihat oleh tim audit.

Dengan adanya informasi yang ada di dalam laporan audit, manajer sumber daya manusia dapat mengambil pandangan luas mengenai fungsi sumber daya manusia. Adapun bentuk laporan audit dapat dibagi menjadi 2 bagian, yaitu bentuk tabel dan narasi. Bentuk tabel berisi kolom-kolom yang menjelaskan uraian temuan, bukti-bukti, referensi, tingkat urgensi, dan rekomendasi yang diberikan. Sedangkan bentuk narasi menjelaskan poin-poin tentang latar belakang kasus yang ditemukan, analisis kasus, dan rekomendasi.

e) Tindak lanjut

Tindak lanjut merupakan implementasi dari rekomendasi hasil audit yang telah diberikan oleh auditor. Manajemen dan auditor harus sepakat dan secara bersama-sama dalam melakukan tindak lanjut perbaikan tersebut. Pada dasarnya, pelaksanaan tindak lanjut hasil audit sepenuhnya ada di tangan manajemen, namun pada prakteknya, auditor sebaiknya ikut mendampingi agar tindak lanjut tersebut berjalan sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh auditor dalam pencapaian tujuannya.

4. Ruang Lingkup Audit

Pelaksana audit SDM pada dasarnya adalah untuk memastikan apakah kebutuhan potensial SDM bagi organisasi (baik dari segi kuantitas maupun kualitas) telah terpenuhi secara ekonomis, efektif dan efisien. Karena audit SDM mengevaluasi program/aktivitas SDM secara komprehensif, maka ruang lingkup audit ini meliputi seluruh proses SDM, baik secara parsial (pada satu bidang program/aktivitas) maupun secara keseluruhan, sesuai dengan kebutuhan dari hasil audit, baik dilakukan hanya pada satu departemen/divisi maupun pada organisasi secara keseluruhan.

Pola pikir pemberdayaan pegawai harus menjadi dasar dalam pengelolaan SDM, karena manusia merupakan aset yang memiliki peranan penting dalam mendukung keberhasilan suatu organisasi. Ruang lingkup audit SDM dibagi ke dalam tiga kelompok, antara lain:

- a. rekrutmen atau perolehan SDM, mulai dari awal proses perencanaan kebutuhan SDM hingga proses seleksi dan penempatan

- b. pengelolaan (pemberdayaan) SDM, meliputi semua aktivitas pengelolaan SDM, mulai dari pelatihan pengembangan samapi dengan penilaian kinerja pegawai.
- c. pemutusan hubungan kerja (PHK) karena mengundurkan diri maupun pemecatan akibat pelanggaran aturan dan prosedur organisasi.

5. Audit Proses Pengelolaan Sumber Daya Manusia

Audit Sumber Daya Manusia merupakan penilaian dan analisis yang komprehensif terhadap program-program SDM. Program kerja audit SDM merupakan rencana dan langkah kerja yang harus diikuti oleh auditor dalam melaksanakan tugas pemeriksannya. Berikut akan diuraikan program kerja audit proses SDM secara keseluruhan beserta objek pemeriksannya.

a) Perencanaan SDM

Perencanaan Sumber Daya Manusia merupakan suatu proses yang secara sistematis mengkaji keadaan sumber daya manusia untuk memastikan bahwa jumlah pekerja dengan ketrampilan yang tepat, akan tersedia pada saat mereka dibutuhkan (Mondy and Noe, 1989). Perencanaan SDM harus secara maksimal mampu mengantisipasi berbagai perubahan yang terjadi di lingkungan organisasi, sehingga dapat memenuhi tuntutan perubahan tersebut yang dituangkan dalam rencana strategis organisasi.

Menjadikan SDM sebagai kunci keberhasilan organisasi berarti menempatkan SDM sebagai tim inti agar mendapatkan keunggulan bersaing bagi organisasi. Tanggung jawab perencanaan SDM pada dasarnya terletak pada fungsi perencanaan manajemennya. Oleh karena itu, diperlukan audit perencanaan SDM untuk menganalisis apakah program SDM yang dilakukan sudah berjalan dengan baik.

Objek pemeriksaan dari audit perencanaan SDM adalah terutama menganalisis mengenai isi pekerjaan dan kebutuhan SDM serta di mana pekerjaan dilaksanakan. Hasil dari analisis pekerjaan ini adalah organisasi memiliki uraian pekerjaan, spesifikasi pekerjaan, dan memiliki standar kinerja yang baru, yang sesuai dengan strategi pencapaian tujuan organisasi.

Setelah organisasi memiliki uraian pekerjaan, spesifikasi pekerjaan, dan memiliki standar kinerja yang baru, maka selanjutnya dilakukan penilaian kondisi SDM nya, baik secara internal maupun eksternalnya. Point-point pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor antara lain:

- Menelusuri apa yang dijadikan dasar dalam penetapan program SDM
- Menelusuri apa yang menjadi dasar dalam penetapan uraian dan spesifikasi pekerjaan
- Menelusuri apa yang menjadi dasar penerimaan pegawai
- Menelusuri apa yang dijadikan dasar dalam menentukan kebutuhan SDM di masa yang akan datang
- Menelusuri apakah perencanaan SDM telah sesuai dengan anggaran yang tersedia
- Menelusuri apakah program-program SDM dapat dilaksanakan secara ekonomis, efisien dan efektif.

b) Rekrutmen

Rekrutmen merupakan upaya pencarian tenaga sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk mengisi lowongan pekerjaan dari suatu organisasi/organisasi tentu saja sesuai dengan klasifikasi yang dibutuhkan.

Dalam proses rekrutmen ini, point-point pemeriksaan auditor untuk memeriksa apakah proses rekrutmen telah berjalan secara ekonomis, efektif dan efisien antara lain dengan melakukan audit terhadap:

- biaya rekrutmen dan bandingkan dengan anggaran yang disediakan
- kesesuaian antara kualifikasi calon pelamar yang masuk dengan persyaratan yang ditetapkan organisasi/organisasi
- adakah pelamar yang tidak memenuhi syarat diterima dalam proses rekrutmen
- adakah hubungan kekeluargaan antara pelamar yang diterima dengan pejabat di organisasi dan bagaimana pemenuhan kualifikasinya.

c) Seleksi dan Penempatan

Seleksi adalah proses mendapatkan dan menggunakan informasi mengenai pelamar kerja untuk menentukan siapa yang seharusnya diterima menjadi pegawai untuk mengisi kekosongan tenaga kerja yang dibutuhkan. Sedangkan, penempatan adalah pencocokan seseorang dengan posisi yang akan ditempatinya sesuai dengan kompetensi yang ia miliki. Dengan demikian, proses seleksi dan penempatan ini dengan kata lain merupakan kesesuaian antara ketrampilan, pengetahuan dan kemampuan seseorang dengan tuntutan pekerjaan dan juga kecocokan antara minat, kepribadian serta kesempatan dan budaya yang terkait dengan organisasi secara keseluruhan. Pelaksanaan seleksi yang dapat berjalan dengan baik dapat menjamin bahwa organisasi memiliki pegawai yang memiliki akuntabilitas yang tinggi serta produktivitas yang tinggi terhadap organisasi. Oleh karena

itu, pemeriksaan audit SDM harus dilakukan untuk memeriksa apakah prosedur seleksi dan penempatan dapat berjalan sebagaimana mestinya. Berikut objek pemeriksaan audit SDM yang dilakukan oleh auditor.

- Menelusuri teknik apa yang digunakan organisasi dalam proses seleksinya
- Menelusuri dasar penentuan materi tes seleksi yang digunakan
- Menelusuri hasil seleksi terhadap peserta yang diterima
- Menelusuri bagaimana organisasi menentukan dan mengendalikan biaya seleksi

d) Pelatihan dan Pengembangan pegawai

Menjadikan SDM sebagai faktor utama kekuatan organisasi membutuhkan keterlibatan (*involvement*) secara maksimal peran dan fungsi SDM dalam organisasi. Keterlibatan SDM dalam organisasi salah satunya ditentukan dalam pelatihan dan pengembangan pegawai yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan SDM dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terhadap organisasi. SDM yang berkualitas menentukan proses pencapaian tujuan dalam organisasi. Bagaimana caranya pegawai mampu untuk memahami dan melaksanakan strategi pencapaian tujuannya. Untuk menganalisis seberapa besar fungsi dan pelatihan dan pengembangan pegawai baik bagi organisasi, pegawai maupun hubungan kerja di antara para pegawainya, maka perlu dilakukan penilaian dan analisis terhadap program-program pelatihan SDM yang dilaksanakan organisasi. Auditor menilai berdasarkan objek pemeriksaan yang diauditnya, antara lain:

- menelusuri apa dasar pelatihan yang diberikan kepada pegawainya
- menelusuri apa yang menjadi dasar dalam menentukan pegawai yang mengikuti pelatihan dan apa tujuan dari pelatihan tersebut
- menelusuri bagaimana organisasi menganggarkan dan mengalokasikan biaya pelatihan
- menelusuri penyebab terjadinya penggunaan dana pelatihan yang lebih besar dari anggarannya
- menelusuri faktor-faktor yang merupakan kelemahan

e) Perencanaan dan Pengembangan Karier Pegawai

Karir merupakan pola dari pekerjaan dan sangat berhubungan dengan pengalaman dan aktivitas selama masa kerja individu. Fungsi SDM harus fleksibel dan proaktif dalam perencanaan dan pengembangan karir pegawai, karena hal ini akan mendorong terjadinya peningkatan produktivitas yang dapat mendorong peningkatan kepuasan pegawai dan tercapainya

efektivitas organisasi sebagai salah satu indikator keberhasilan dari perencanaan dan pengembangan karir. Untuk melihat apakah proses perencanaan dan pengembangan karir ini telah berjalan sebagaimana mestinya maka auditor melakukan pemeriksaan SDM untuk menilainya. Dan point-point pemeriksaan auditor adalah sebagai berikut:

- menelusuri apa yang menjadi dasar dalam memberi kesempatan berkarir bagi para pegawai
- melakukan pemeriksaan terhadap usaha perbaikan program pengembangan karir yang dilakukan organisasi

f) Penilaian Kinerja

Hasil penilaian kinerja pegawai dapat mencerminkan sebagian dari kinerja organisasi. Penilaian kinerja pegawai pada dasarnya adalah membandingkan segala tugas dan kewajiban yang telah dilaksanakan dengan standar/kriteria yang telah ditetapkan organisasi. Pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor untuk menganalisis seberapa efektifkah penilaian kinerja yang selama ini dilakukan oleh organisasi. Objek pemeriksaan yang diperiksa, diantaranya:

- menelusuri bagaimana organisasi melakukan penilaian terhadap kinerja pegawainya
- menelusuri apakah organisasi menilai secara periodik terhadap kinerja pegawainya
- memeriksa apakah penilaian kinerja menggunakan instrumen penilaian yang tepat (tidak bias)
- menelusuri dasar yang digunakan organisasi untuk melakukan penilaian terhadap kinerja pegawainya
- memeriksa apakah ada prosedur lain dari organisasi untuk mendapatkan umpan balik tentang kinerja pegawainya.

g) Kompensasi dan Insentif

Kompensasi dan insentif adalah imbalan atau balas jasa yang diterima pegawai setelah melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terhadap organisasi secara baik dan berprestasi. Jenis kompensasi dan insentif dapat bersifat finansial maupun non-finansial. Hal ini merupakan salah satu bentuk dari pelaksanaan fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia yang berhubungan dengan semua jenis pemberian penghargaan individual atas jasa pegawainya.

Dalam organisasi pemerintahan, kompensasi biasanya berupa imbalan di luar gaji, yang diberikan sesuai dengan peraturan internal yang berlaku.

Insentif yang diperoleh pegawai negeri sipil biasanya dikaitkan dengan resiko pekerjaan yang bersangkutan terhadap kenyamanan, keselamatan dan kesehatan dirinya. Mengingat bahwa kompensasi dan insentif bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan masalah yang sensitif, baik bagi lingkungan internal maupun eksternal organisasi, maka audit terhadap praktik organisasi harus dilakukan secara seobjektif dan sebijaksana mungkin.

Pemeriksaan yang dilakukan auditor dalam hal kompensasi dan insentif menyangkut beberapa aspek, yaitu:

- menelusuri dasar penetapan kompensasi yang digunakan organisasi
- menelusuri apakah struktur dan kebijakan kompensasi sesuai dengan peraturan pemerintah
- menelusuri apakah kompensasi berpengaruh kepada rendahnya produktivitas pegawai, tingginya kecelakaan kerja atau tingginya tingkat absensi dan perputaran pegawai.

h) Kepuasan Kerja Pegawai

Kepuasan kerja merupakan gambaran evaluasi seseorang atas perasaan senang atau tidak senang, suka atau tidak suka. Pada dasarnya tingkat kepuasan seseorang berbeda-beda. Untuk menilai apakah pegawai telah mendapatkan kepuasan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, perlu dilakukan pengukuran terhadap kepuasan kerja pegawai tersebut. Di samping itu, pengukuran kinerja pegawai juga bermanfaat untuk memetakan faktor-faktor yang menjadi penyebab ketidakpuasan pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya. Hal ini penting karena dengan identifikasi permasalahan, dapat dirancang program berikutnya untuk meminimalkan pengaruh negatif dari penyebab ketidakpuasan tersebut. Dengan demikian, program audit yang dapat digunakan untuk melakukan audit terhadap pengelolaan kepuasan pegawai adalah sebagai berikut:

- memeriksa apakah organisasi memiliki indikator-indikator kepuasan kerja pegawai
- menelusuri rekap mingguan kehadiran pegawai dan menghitung rasio ketidakhadiran pegawai dalam satu bulan
- menelusuri penyebab rendahnya motivasi dan produktivitas pegawai
- menelusuri penyebab tingginya keluhan pegawai dan memeriksa masalah apa yang menjadi dasar keluhan tertinggi.

i) Pemberhentian Pegawai

Dinamika lingkungan organisasi akan selalu mengalami perubahan seiring dengan tuntutan lingkungan yang selalu mengalami perubahan.

Perubahan lingkungan dimana organisasi harus mampu beroperasi dengan efisien, mengakibatkan manajemen organisasi mampu berpikir dengan lebih strategis terhadap manajemen organisasinya. Kemungkinan yang sering terjadi adalah melakukan restrukturisasi yang memungkinkan hilangnya suatu jabatan karena jabatan tersebut sudah tidak efektif lagi dan fungsinya bisa dilaksanakan oleh jabatan lain yang fungsinya masih bisa dipertahankan. Untuk melihat seberapa efektifkah pengurangan sumber daya manusia yang dilakukan oleh organisasi terhadap pencapaian tujuannya, perlu dilakukan audit terhadap program-program pengurangan sumber daya manusia. Audit tersebut dilakukan terhadap:

- Menelusuri apakah pemberhentian pegawai telah sesuai dengan strategi organisasi yang telah dibuat
- Menelusuri apakah pengurangan pegawai yang dilakukan berpengaruh positif terhadap pencapaian tujuan organisasi.

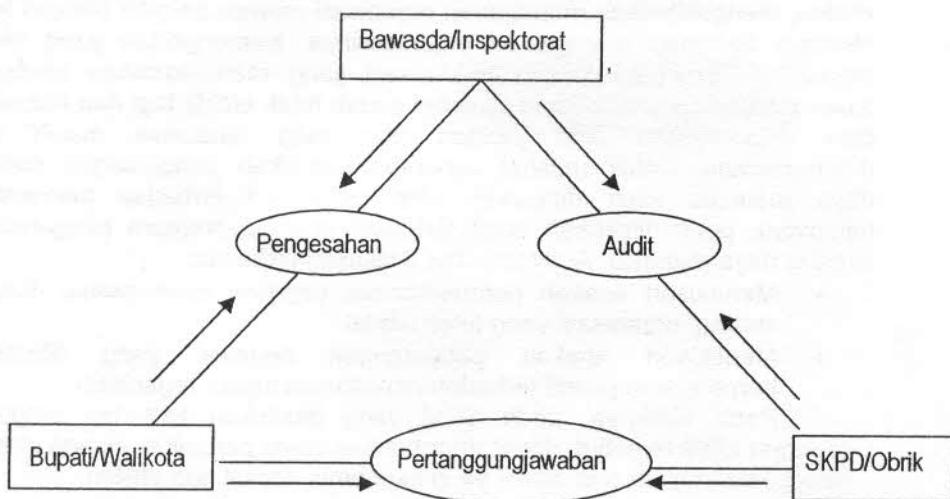
Pada akhirnya, audit SDM yang dilakukan terhadap program-program SDM tersebut dapat memberikan suatu perbaikan kinerja menuju pencapaian tujuan organisasi yang ekonomis, efektif dan efisien.

C. Mekanisme, Prosedur dan Materi Audit Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah

1. Mekanisme Audit SDM Aparatur

Pada dasarnya mekanisme audit manajemen Pemerintah Daerah melibatkan 3 (tiga) unsur/pihak utama, yaitu: Bawasda/Inspektorat (sebagai Auditor atau pihak pertama), SKPD (sebagai Objek Pemeriksaan atau pihak kedua), dan Bupati/Walikota dan atau Sekretaris Daerah (sebagai Atasan/Penanggungjawab Objek Pemeriksaan atau pihak ketiga). Apabila digambarkan maka mekanisme tersebut adalah seperti yang terlihat di bawah ini:

Mekanisme Dasar Pelaksanaan Audit di Daerah



Sumber: Diadopsi dari Bayangkara (2008)

Dalam mekanisme tersebut di atas, Bawasda/Inspektorat melakukan audit terhadap pertanggungjawaban SKPD kepada Kepala Daerah dan memberikan pengesahan atas hasil auditnya untuk kepentingan Kepala Daerah. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah pihak yang diaudit yang harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada Kepala Daerah. Sedangkan Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah adalah pihak yang memerlukan pertanggungjawaban dari SKPD dan menerima laporan pertanggungjawaban SKPD yang telah disahkan oleh Bawasda/Inspektorat. Dengan demikian, audit yang dilakukan oleh Bawasda/Inspektorat sesuai dengan norma yang berlaku merupakan dasar pengesahan yang diperlukan untuk pertanggungjawaban kinerja SKPD.

Mekanisme audit SDM dalam kajian ini terbagi menjadi 2 (dua) bentuk/jenis, yaitu: 1) Mekanisme Audit Administrasi Kepegawaian dan 2) Mekanisme Audit Proses Pengelolaan dan Pemberdayaan Pegawai. Institusi yang terlibat dalam audit bentuk pertama adalah Bawasda/Inspektorat (pihak pertama), Badan Kepegawaian Daerah (pihak kedua), Kepala Daerah (pihak ketiga), dan seluruh Pimpinan SKPD (pihak keempat). Mekanisme Audit Administrasi Kepegawaian tersebut dapat digambarkan seperti berikut ini:

Mekanisme Audit Administrasi Kepegawaian Daerah

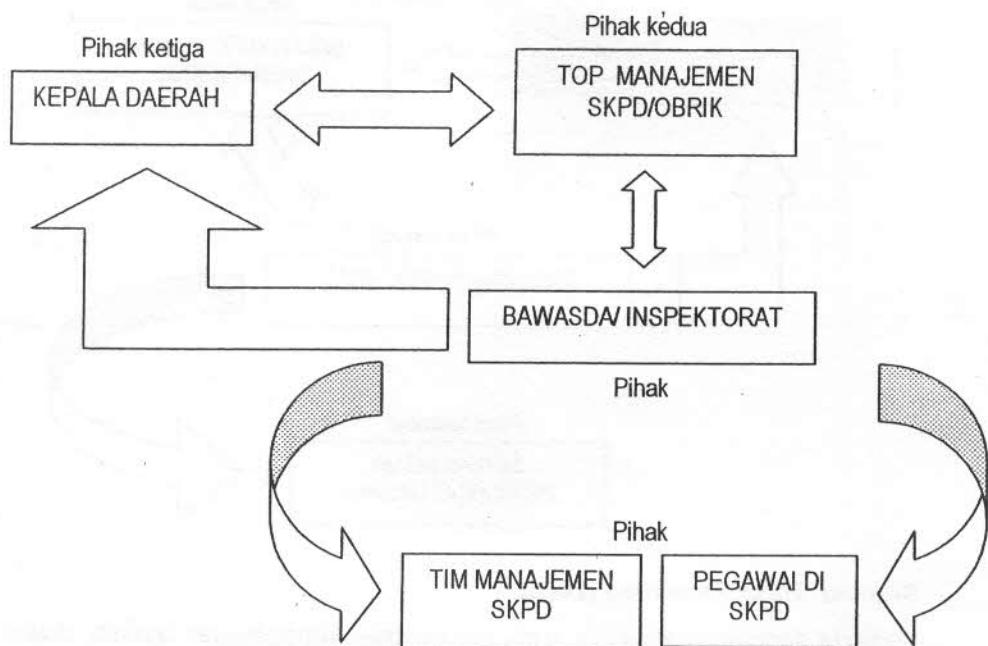


Sumber: Hasil Penelitian (2008)

Berbeda dengan mekanisme audit administrasi kepegawaian daerah, dalam pelaksanaan audit proses pengelolaan dan pemberdayaan pegawai, pihak kedua dan keempat adalah masing-masing SKPD yang ada di Daerah. Secara internal di dalam instansi perangkat daerah yang diaudit, mekanisme pelaksanaan pemeriksaan terhadap pengelolaan sumber daya manusia melibatkan seluruh anggota tim manajemen instansi terkait, baik dalam proses persiapan, pelaksanaan pemeriksaan, maupun dalam proses pelaporan.

Keterlibatan setiap anggota tim manajemen adalah dalam bentuk konfirmasi dan klarifikasi data yang tercantum dalam dokumen-dokumen yang diperiksa. Biasanya konfirmasi dan klarifikasi data tersebut dilakukan melalui wawancara, yang mana pertanyaan-pertanyaan yang diajukan telah disusun sebelumnya oleh auditor. Selain itu, dalam proses pelaksanaan pemeriksaan, individu pegawai seluruhnya atau secara acak dipilih untuk memberikan informasi yang diperlukan oleh pemeriksa. Wawancara dan atau daftar isian, sesuai dengan kebutuhan, dapat digunakan untuk memperoleh informasi dari pegawai. Apabila digambarkan maka mekanisme audit SDM tersebut adalah seperti berikut ini:

Mekanisme Audit Proses Pengelolaan dan Pemberdayaan Pegawai Pemerintah Daerah



Sumber: Hasil Penelitian (2008)

Dalam audit SDM terdapat 4 (empat) pihak yang terlibat, yaitu Bawasda/Inspektorat sebagai pihak pertama (auditor), Pimpinan SKPD yang diperiksa sebagai pihak kedua (yang diaudit) yang secara operasional bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Adapun Kepala Daerah merupakan pihak ketiga yang mempertanggungjawabkan keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam hal pengelolaan dan pemberdayaan sumber daya manusia aparatur. Sedangkan Tim Manajemen dan Pegawai di SKPD yang diperiksa merupakan pihak keempat sebagai sumber informasi bagi Bawasda/Inspektorat.

2. Prosedur Audit SDM Aparatur

Dalam melakukan audit kinerja sumber daya manusia terdapat empat langkah utama, yaitu sebagai berikut:

- a. Mendefinisikan kegiatan SDM yang diharapkan oleh organisasi
- b. Menilai kegiatan-kegiatan yang sedang dilakukan dengan menggunakan kriteria yang telah ditetapkan.
- c. Menganalisa hasil penilaian
- d. Menetapkan tujuan perbaikan dan melakukan kegiatan pencapaian tujuan.

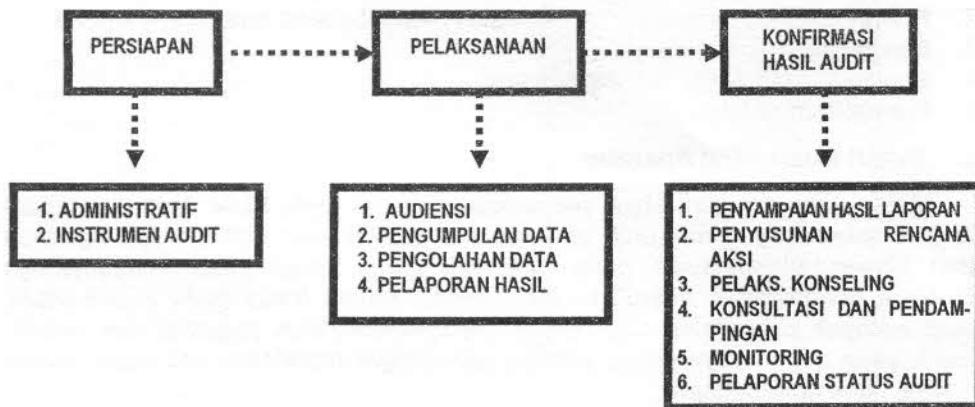
Tidak jauh berbeda dari prosedur pelaksanaan pengawasan pemerintahan daerah, secara ringkas dan sederhana prosedur audit SDM Aparatur dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Kepala Inspektorat/Inspektur memilih/menyeleksi Tim Audit dan Pimpinan Tim untuk masing-masing audit.
- 2) Pimpinan Tim Audit membuat jadwal pertemuan auditing dengan seluruh anggota Tim Management di SKPD yang akan diaudit. Pertemuan tambahan dapat dijadwalkan dengan Pimpinan SKPD dan stafnya. Pimpinan Tim juga mempersiapkan sebuah rencana umum untuk pelaksanaan audit dan mengkomunikasikannya kepada tim auditor dan objek pemeriksaan.
- 3) Tim Audit melaksanakan audit dengan berdasarkan Rencana Audit dan Daftar Ceklis Audit. Tim Audit juga dapat menelusuri hal-hal yang membutuhkan wawancara dengan anggota panitia, staf umum, dll. Penyelesaian pelaksanaan audit fase pertama ditentukan tenggat waktunya, sehingga apabila terdapat masalah waktu dan kegiatan lanjutan yang biasanya terjadi di tahun yang sama, maka fase kedua dijadwalkan pada saat berikutnya.
- 4) Tim Audit mencatat setiap kesenjangan/pelanggaran yang ditemukan dan menunjukkan standar/aturan/kebijakan/prosedur khusus yang telah dilanggar. Bukti yang objektif harus selalu dikemukakan untuk mengkonfirmasi kesenjangan/pelanggaran.
- 5) Tim Audit membuat Laporan Ringkasan Audit setelah menyelesaikan fase pertama pemeriksaan. Laporan tersebut mencakup daftar kesenjangan/pelanggaran yang telah ditemukan.
- 6) Top Manajemen SKPD yang menjadi objek pemeriksaan harus menyerahkan jawaban/respon atas hasil audit dalam kurun waktu 30 hari sejak laporan audit diserahkan. Respon tersebut harus mencakup suatu Rencana Aksi yang berisi paparan tentang bagaimana dan kapan masing-masing kesenjangan/pelanggaran akan secara efektif diselesaikan.
- 7) Tim Audit mereviu Rencana Aksi dalam Respon dan menetapkan apakah Rencana Aksi tersebut ditolak atau diterima. Yang menjadi dasar

- penetapan oleh Tim Audit adalah keyakinannya bahwa rencana tersebut akan benar-benar menyelesaikan kesenjangan/pelanggaran yang terjadi dan bahwa jadwal yang disusun sesuai dengan kategori masalah-masalah yang ada (masalah yang mendesak, masalah yang penting, dan masalah yang kurang penting).
- 8) Respon yang ditolak oleh Tim Audit harus diperbaiki terus sampai akhirnya diterima.
 - 9) Tim Audit melaksanakan audit tindak lanjut dengan berdasarkan pada jadwal penyelesaian yang tercantum dalam Rencana Aksi untuk memverifikasi penyelesaian yang sebenarnya/riil dan untuk menentukan apakah aksi yang diambil efektif menyelesaikan penyebab kesenjangan/pelanggaran tertentu. Tim Audit dapat juga melakukan fase audit kedua untuk menangani area atau kejadian yang tidak dapat diselesaikan dalam fase pertama. Prosedur fase kedua sama dengan fase pertama (langkah 1 s/d 9). Suatu daftar pelaksanaan tindak lanjut yang final diselesaikan sebelum Rapat Koordinasi Tahunan untuk menentukan status seluruh aksi yang selesai dilaksanakan.
 - 10) Laporan status audit disusun oleh Pimpinan Tim Auditor sebelum dilakukan Rapat Tahunan Manajemen untuk dimasukkan kedalam Laporan Tahunan Daerah.

Kesepuluh langkah tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan kedalam 3 (tiga) fase, yaitu fase persiapan, fase pelaksanaan dan fase konfirmasi hasil audit. Sebelum langkah kesepuluh, yaitu penyusunan laporan status audit, maka dalam rangka pelaksanaan Rencana Aksi perlu dilakukan konseling, konsultasi/pendampingan, dan monitoring agar penyebab kesenjangan/pelanggaran dapat segera terselesaikan secara cepat dan tepat waktu. Pelaksanaan konseling, konsultasi atau pendampingan dapat diserahkan kepada Pimpinan SKPD yang diaudit atau kepada Pejabat Sekretaris Daerah, tergantung pada kategori masalah, atas perintah dari Kepala Daerah. Tahap Monitoing tetap dilakukan oleh Bawasda/Inspektorat.

Gambaran skematis prosedur Audit Kinerja SDM tersebut di atas adalah sbb.:



Agar pelaksanaan audit kinerja SDM dapat dilakukan secara efektif mencapai tujuan dan efisien dalam hal waktu, tenaga, dan biaya maka perlu dibuat berbagai formulir yang harus diisi baik oleh Bawasda/Inspektorat, maupun oleh setiap unit kerja/organisasi. Pengisian formulir tersebut hendaknya terintegrasi dengan pelaksanaan pembinaan pegawai sehari-hari, yang berarti bahwa pengisian formulir berikut ini tidak hanya dilakukan karena adanya pemeriksaan saja (*not for the sake of audit itself*). Dengan demikian pengisian formulir tersebut harus menjadi pekerjaan keseharian unit kerja yang mengelola kepegawaian. Adapun model-model formulir yang perlu disiapkan dan diisi oleh setiap unit kerja/SKPD disesuaikan dengan materi audit yang disepakati antara Bawasda/Inspektorat dengan SKPD yang diperiksa. Contoh-contoh formulir yang perlu dibuat dan diisi oleh SKPD yang menjadi obrik adalah sebagai berikut:

1. Format Data pribadi masing-masing pegawai
2. Format hasil analisis jabatan
3. Format Pengumpulan data proses seleksi
4. Format Pengembangan karir pegawai
5. Format Kesempatan mengikuti diklat masing-masing pegawai
6. Format inventarisasi penghargaan dan teguran, hukuman, kedisiplinan
7. Format rekapitulasi hasil penilaian kinerja individu.
8. Format-format lainnya.

Sedangkan contoh-contoh formulir yang harus disediakan dan diisi oleh Bawasda/Inspektorat diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Format desain /proposal audit SDM
2. Format analisis masalah yang mungkin menyebabkan rendahnya kinerja
3. Format laporan hasil audit.
4. Kuesioner dan pedoman wawancara.
5. Format-format lainnya.

3. Materi Audit SDM Aparatur

Materi yang menjadi objek pemeriksaan dalam audit SDM Aparatur secara *de jure* sebenarnya tidak jauh berbeda dari materi yang seharusnya diperiksa oleh Bawasda/Inspektorat pada saat ini, akan tetapi pada kenyataannya lembaga pengawasan daerah tersebut masih terlalu fokus pada aspek-aspek yang nampak nyata/jelas saja, seperti disiplin/kehadiran pegawai dan aspek-aspek yang sebenarnya paling penting dan sangat mendasar, misalnya ukuran kinerja, tidak diperhatikan.

Berdasarkan Permendagri 23 Tahun 2007 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan, pemeriksaan terhadap aspek sumber daya manusia tampaknya cenderung bersifat administratif kepegawaian saja walaupun secara keseluruhan cakupannya sudah lengkap, yaitu meliputi:

- 1) Formasi Pegawai.
- 2) Pengadaan Pegawai.
- 3) Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
- 4) Kenaikan Pangkat.
- 5) Ujian Dinas.
- 6) Pemberian Kenaikan Gaji Berkala.
- 7) Pengangkatan dalam Jabatan.
- 8) Pemindahan Pegawai
- 9) Pemensiunan Pegawai.
- 10) Pembinaan Pegawai Negeri Sipil.
- 11) Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS.
- 12) Kesejahteraan Pegawai.
- 13) Tanda-tanda Kehormatan.
- 14) Pemberian Kartu Pegawai.
- 15) Pendidikan dan Pelatihan Pegawai.
- 16) Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil

Seluruh aspek tersebut di atas cenderung merupakan aspek administratif kepegawaian saja yang hanya akan berhasil mendorong peningkatan kinerja

pegawai ketika semangat dan gairah kerja pegawai konsisten tinggi sejak awal masuk sebagai calon pegawai negeri sampai saat-saat terakhir menjelang pensiun, yang tentu saja hal tersebut mustahil terjadi. Dengan demikian, materi yang hendaknya menjadi objek pemeriksaan/audit harus mencakup proses rekrutmen, pengelolaan dan pemberdayaan, serta pemberhentian pegawai, yang merupakan aspek strategis bagi upaya peningkatan kinerja SDM dan Organisasi.

Pada dasarnya terdapat 3 (tiga) aspek utama yang harus dijadikan objek pemeriksaan oleh Bawasda/Inspektorat, yaitu: a) Rekrutmen Pegawai, b) Pengelolaan dan Pemberdayaan Pegawai, dan c) Pemberhentian Pegawai. Berdasarkan kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Daerah kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam melaksanakan ketiga aspek tersebut di atas, maka untuk pemeriksaan rekrutmen dan pemberhentian pegawai, Institusi Daerah yang menjadi objek pemeriksaan adalah Badan Kepegawaian Daerah. Sedangkan untuk pelaksanaan pengelolaan dan pemberdayaan pegawai, institusi yang diperiksa adalah setiap SKPD yang ada di Daerah, karena proses pengelolaan dan pembinaan pegawai secara langsung dilakukan oleh Pimpinan SKPD masing-masing yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Rekrutmen pegawai, yang menjadi tugas Badan Kepegawaian Daerah, merupakan langkah/upaya yang strategis dalam memperoleh sumber daya manusia yang berkualitas, karena apabila proses rekrutmen dilakukan secara seadanya maka sumber daya manusia yang diperolehpun akan memiliki kualitas yang seadanya pula (baik dalam hal keahlian, perilaku, dan pengetahuan). Hal ini akan menghambat terbentuknya pemerintah daerah yang baik dan bersih, karena korupsi, kolusi dan nepotisme secara tidak langsung diakibatkan salah satunya oleh kompetensi pegawai yang rendah di berbagai tingkatan, baik di tingkat pimpinan maupun bawahan.

Rekrutmen pegawai yang efektif pasti harus didasarkan pada hasil perencanaan pegawai yang tepat (sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan anggaran). Selain itu proses seleksi dan penempatan pegawai harus mengikuti prosedur tertentu yang didasarkan pada rencana pengembangan karir. Langkah-langkah perencanaan, rekrutmen, seleksi dan penempatan pegawai tersebut harus dijadikan objek pemeriksaan, yang secara rinci terdiri dari:

- 1) Dokumen perencanaan pegawai atau dasar lain untuk penetapan program SDM;

- 2) Uraian dan spesifikasi pekerjaan yang sesuai dengan strategi pencapaian tujuan organisasi atau dasar lain untuk penetapannya uraian dan spesifikasi pekerjaan;
- 3) Kualifikasi pegawai yang dibutuhkan atau dasar lain untuk penerimaan pegawai;
- 4) Dasar penentuan kualifikasi pegawai;
- 5) Hasil analisis kondisi internal dan eksternal organisasi yang berkaitan dengan SDM;
- 6) Peta kapasitas pegawai atau dasar lain untuk penentuan kebutuhan pegawai di masa yang akan datang;
- 7) Hasil analisa beban kerja pegawai;
- 8) Program SDM yang sesuai dengan strategi pencapaian tujuan organisasi;
- 9) Kesesuaian antara kualifikasi calon pelamar yang masuk dengan persyaratan yang ditetapkan organisasi;
- 10) Daftar pelamar yang tidak memenuhi syarat untuk proses rekrutmen;
- 11) Ada tidaknya hubungan kekeluargaan antara pelamar yang diterima dengan pejabat di organisasi dan bagaimana pemenuhan kualifikasinya;
- 12) Menelusuri teknik yang digunakan organisasi dalam proses seleksi pegawai;
- 13) Menelusuri dasar penentuan materi tes seleksi yang digunakan;
- 14) Menelusuri hasil seleksi terhadap peserta yang diterima;
- 15) Menelusuri bagaimana organisasi menentukan dan mengendalikan biaya seleksi.

Pengelolaan dan Pemberdayaan Pegawai, yang menjadi tugas pimpinan setiap SKPD, merupakan langkah yang sangat penting dalam upaya meningkatkan kapasitas pegawai agar mampu berkomitmen dan berkinerja tinggi. Selain untuk meningkatkan kompetensi pegawai, proses pemberdayaan dan pengelolaan pegawai harus dilakukan sedemikian rupa agar setiap pegawai memiliki motivasi dan spirit yang tinggi untuk terus menerus mengembangkan dirinya. Hal terakhir ini sangat krusial mengingat bahwa pada hakikatnya pengembangan pegawai sangat tergantung pada individu pegawai yang terkait dan organisasi hanya berperan untuk memberikan kesempatan dan fasilitas saja. Berdasarkan hal tersebut maka materi audit SDM Aparatur sebaiknya adalah sebagai berikut:

- 1) Analisa beban kerja yang dilakukan SKPD;
- 2) Penetapan formasi pegawai oleh SKPD;
- 3) Peta Kompetensi Pegawai setiap SKPD;
- 4) Analisa Jabatan (Struktural dan Fungsional) yang dilakukan SKPD;
- 5) Analisa Kebutuhan Diklat yang dilakukan SKPD;

- 6) Standar Kinerja yang disusun oleh SKPD;
- 7) Pendeklegasian Wewenang yang dilakukan SKPD;
- 8) Pembagian Tugas dan Pekerjaan yang dilakukan oleh para pejabat di SKPD;
- 9) Dasar pelatihan yang diberikan kepada pegawai;
- 10) Dasar penentuan pegawai yang mengikuti pelatihan (dengan asumsi tujuan pelatihan sudah jelas);
- 11) Dasar penetapan anggaran dan alokasi biaya pelatihan yang dilakukan SKPD ;
- 12) Faktor-faktor yang merupakan kelemahan program pelatihan bagi pegawai SKPD;
- 13) Dasar pemberian kesempatan berkarir bagi para pegawai di SKPD;
- 14) Usaha perbaikan program pengembangan karir yang dilakukan SKPD;
- 15) Penilaian kinerja pegawai (instrumen dan frekuensinya) yang dilakukan SKPD (selain DP3);
- 16) Ketepatan instrumen penilaian (tidak bias) dan penggunaannya oleh SKPD;
- 17) Dasar penilaian terhadap kinerja pegawai;
- 18) Prosedur lain yang digunakan untuk mendapatkan umpan balik tentang kinerja pegawai;
- 19) Dasar penetapan kompensasi yang digunakan SKPD;
- 20) Efektifitas struktur dan kebijakan kompensasi - pengaruh kompensasi terhadap produktivitas pegawai dan tingkat absensi.
- 21) Indikator-indikator kepuasan kerja pegawai;
- 22) Kehadiran pegawai per minggu dan rasio ketidakhadiran pegawai dalam satu bulan;
- 23) Tingkat motivasi dan produktivitas pegawai.

Seperti halnya rekrutmen, pemberhentian pegawai merupakan wewenang yang didelegasikan oleh Kepala Daerah kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Dengan demikian, objek pemeriksaan kinerja fungsi SDM tersebut adalah BKD. Efektifitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi dalam hal pemberhentian pegawai dapat dilihat dari aspek ketepatan waktu dan prosedur penetapan pensiun dan bentuk pemberhentian pegawai lainnya (misalnya pemecatan, dll.). Adapun materi pemeriksaan dalam aspek pemberhentian pegawai tidak jauh berbeda dengan apa yang tercantum dalam Permendagri 23 Th. 2007, akan tetapi lebih ditekankan pada pemeriksaan bahwa pengurusan pensiun pegawai tidak mengalami keterlambatan. Materi yang perlu diperiksa adalah sebagai berikut:

- 1). Daftar pegawai yang akan, sedang dan telah memasuki batas usia pensiun;
- 2). Jadwal pengurusan pensiun pegawai;

- 3). Bukti pelaksanaan proses pengurusan pensiun yang sedang dilakukan, dan
- 4). Bukti penyelesaian proses pengurusan pensiun yang telah dilakukan.

Selain materi audit yang terkait dengan proses dan fungsi pengelolaan sumber daya manusia seperti tersebut di atas, materi audit yang lain yang dapat dipertimbangkan untuk digunakan adalah materi audit yang berkaitan dengan *human capital*. Audit terhadap kontribusi *human capital* akan meliputi aspek-aspek penghematan biaya pelayanan, biaya peningkatan kualitas, biaya produktivitas yang diukur dengan unit cost/biaya persatuan produk/jasa; penghematan waktu dalam memberikan respons terhadap kepentingan masyarakat atau pelanggan, penghematan waktu dalam melakukan perbaikan kerja, penghematan waktu dalam memberikan pelayanan; peningkatan volume kerja yang dapat diselesaikan; penurunan angka kesalahan kerja, kecelakaan kerja; peningkatan kepuasan masyarakat..

Secara ringkas, materi audit yang terkait dengan kontribusi *human capital* tersebut dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:

	PELAYANAN	KUALITAS	PRODUKTIVITAS
BIAYA		Jumlah biaya jaminan kualitas	Biaya per unit.
WAKTU	1. Jangka waktu merespons 2. Jangka waktu perbaikan	Waktu pemberian layanan	Waktu untuk menjangkau pelanggan/ masyarakat yang dilayani
KUANTITAS	Jumlah pelanggan/ masyarakat yang dilayani.		Jumlah perintah, tugas yang dapat diselesaikan
KEGAGALAN		Jumlah kesalahan, Tingkat keparahan kesalahan / kerusakan	
REAKSI/ RESPONS	Kepuasan masyarakat		

BAB 6

KESIMPULAN DAN SARAN REKOMENDASI

1. Pemeriksaan (Audit) terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga pengawasan di daerah, yaitu Bawasda atau Inspektorat sebagai auditor internal, masih terbatas pada jenis *compliance audit* (audit kepatuhan), yaitu pemeriksaan yang dibatasi pada penilaian tingkat kepatuhan suatu entitas, yang dalam kajian ini adalah Perangkat Pemerintah Daerah, terhadap hukum, peraturan, kebijakan, rencana dan prosedur yang berlaku. Audit Internal yang efektif dan bernilai tambah hendaknya tidak hanya untuk menilai tingkat kepatuhan suatu Perangkat Daerah saja, tetapi harus pula mencakup penilaian terhadap sejauhmana fungsi manajemen Pemerintah Daerah telah mampu mendorong efektifitas dan efisiensi kinerja sumber daya manusianya. Dengan demikian, prosedur dan materi audit internal perlu lebih ditekankan pada pemeriksaan proses manajemen, bukan hanya pada administrasi kepegawaian saja.
2. Pelaksanaan audit/pemeriksaan dilakukan oleh Bawasda/Inspektorat dengan mengikuti alur mekanisme pertanggungjawaban yang sesuai dengan Permendagri 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Mengingat bahwa sifat pemeriksaan kinerja Sumber Daya Manusia harus lebih difokuskan pada upaya peningkatan kinerja yang riil dan realistik maka perlu dilakukan pemisahan antara mekanisme audit terhadap kinerja administrasi kepegawaian dengan mekanisme audit terhadap kinerja proses dan fungsi pengelolaan sumber daya manusia.
3. Prosedur audit kinerja internal pada dasarnya tidak dirasakan menjadi masalah oleh para auditor/pemeriksa. Satu masalah yang menjadi pusat perhatian mereka adalah dalam hal pelaksanaan tindak lanjut dari temuan para auditor yang kurang memadai dalam hal monitoring. Dengan demikian maka prosedur yang efektif adalah yang diarahkan pada pemberian *feedback* (umpan balik) oleh Bawasda/Inspektorat yang dapat menghasilkan disusunnya suatu Kerangka Aksi oleh SKPD yang diaudit. Kerangka aksi tersebut hendaknya melibatkan kegiatan-kegiatan konsultasi dan pendampingan oleh yang berwenang agar penyelesaiannya dapat lebih cepat dan tepat waktu, disamping itu tugas monitoring dapat dilakukan bersama oleh 3 (tiga) pihak, yaitu Bawasda/Inspektorat, Pimpinan SKPD terkait, dan lembaga konsultan/pendamping.

4. Berkaitan dengan prosedur pelaksanaan audit kinerja internal dapat disimpulkan bahwa kunci dari efektifitas audit internal yang memiliki nilai tambah bagi setiap stakeholdernya adalah pada tahap perencanaan audit tersebut. Waktu yang diluangkan oleh para auditor sebanyak satu atau dua jam saja tidaklah cukup untuk mempersiapkan pelaksanaan audit internal. Persiapan yang memadai untuk suatu audit seharusnya sebanyak dua atau tiga kali waktu pelaksanaan audit. Apabila suatu pemeriksaan memakan waktu sebanyak 2-3 jam, maka waktu yang dibutuhkan untuk persiapan adalah antara 6 – 9 jam. Tampaknya hal ini menjadi masalah yang besar bagi Pemerintah Daerah di Indonesia mengingat bahwa jumlah auditor dan atau pegawai yang terlatih melakukan audit sangatlah terbatas. Dengan demikian, Pemerintah Daerah yang memiliki kemauan dan keseriusan dalam meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahannya disarankan untuk memperbanyak jumlah auditor atau pegawai yang terlatih mengaudit agar pelaksanaan audit internal dapat berjalan secara efektif dan bernalih tambah. Selain kuantitas, maka kualitas para auditor atau pegawai yang terlatih pun perlu diperhatikan.
5. Materi audit kinerja internal, selain terdiri dari aspek-aspek administrasi kepegawaian harus mencakup pula aspek proses dan fungsi pengelolaan sumber daya manusia. Dengan demikian, materi yang hendaknya menjadi objek pemeriksaan/audit harus mencakup proses rekrutmen, pengelolaan dan pemberdayaan, serta pemberhentian pegawai, yang merupakan aspek strategis bagi upaya peningkatan kinerja SDM dan Organisasi.
6. Efisiensi dan efektivitas tugas pokok, fungsi dan kewenangan Bawasda/Inspektorat dapat dilakukan melalui:
 - penataan kelembagaan yang lebih proporsional, artinya jabatan struktural/ fungsional/auditor yang ada pada Badan Pengawasan, tugas pokok dan fungsinya dirinci secara teliti dan seksama sesuai dengan urusan wajib dan urusan pilihan yang sudah ada pada masing-masing SKPD.
 - Penyempurnaan Penyusunan LAKIP, sehingga laporan capaian kinerja SKPD betul-betul transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.
7. Berdasarkan data di lapangan maka dapat dilihat hasil analisa lingkungan internal dan eksternal pelaksanaan audit kinerja SDM Aparatur di Daerah, yang digambarkan dalam tabel di bawah ini:

Analisis Lingkungan Internal	Kekuatan (Strength)	Kelemahan (Weakness)
	<ul style="list-style-type: none">• Meningkatnya kesadaran Pemerintah Daerah pada umumnya untuk menerapkan prinsip2 Good and Clean Governance.	<ul style="list-style-type: none">• Kurangnya pemahaman para stakeholder Pemerintahan di Daerah tentang arti dan manfaat audit SDM.• Kuantitas dan kualitas tenaga fungsional di Bawasda/Inspektorat sangat minim.

	<ul style="list-style-type: none"> • Tersedianya struktur dan tupoksi Inspektorat yang jelas. • Tersedianya standar kinerja dan kode etik pemeriksaan/ audit yang dikeluarkan oleh BPK. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minat dan motivasi pegawai untuk menjadi pejabat fungsional auditor kurang memadai. • Kompensasi yang tidak sesuai dengan beban kerja.
Analisis Lingkungan Eksternal	<p style="text-align: center;">Peluang (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemberlakuan PP 41/2007 di seluruh daerah pada tahun 2008 dapat dijadikan suatu <i>turning point</i> untuk memulai pelaksanaan pemerintahan yang efektif dan efisien secara terstruktur. • Banyaknya aturan operasional yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang dapat dijadikan pedoman oleh Daerah dalam pengelolaan SDM. • Perkembangan IPTEK yang dapat diadopsi untuk memudahkan dan mempercepat pekerjaan auditing. 	<p style="text-align: center;">Ancaman (Treats)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sering berubahnya kebijakan nasional tentang Pemerintahan di Daerah. • Standar kualifikasi kelulusan diklat jabatan fungsional auditor terlalu tinggi bagi para calon pejabat fungsional auditor di Daerah. • Kebijakan di bidang pengelolaan kepegawaian banyak yang tidak berjalan. • Pemerintah Pusat cq BKN belum membuat manual praktis untuk mengaplikasikan kebijakan pusat dalam mengelola SDM di daerah.

8. Analisa lingkungan tersebut di atas menghasilkan beberapa strategi yang terkait dengan faktor-faktor yang menjadi kunci keberhasilan (Key Success Factors) audit kinerja sumber daya manusia, yaitu sebagai berikut:

- a. Kebijakan pemerintah yang sinergis. Kebijakan pemerintah daerah, terutama tentang SDM, yang pada saat ini masih cenderung kurang terarah, cukup mengganggu peningkatan profesionalisme pegawai, khususnya pegawai pelaksana pemeriksaan. Dengan demikian perlu dilakukan pemberian agar setiap kebijakan yang dikeluarkan dapat menjadi sinkron, integrative, dan terarah.
- b. Profesionalisme pelaksana pemeriksaan. Peningkatan profesionalisme para auditor akan berhasil apabila kuantitas dan kualitas mereka sesuai dengan kebutuhan. Kebutuhan tersebut perlu disusun berdasarkan hasil analisa dengan melihat beban kerja pemeriksaan dan standar kompetensi seorang auditor. Dengan demikian, Pemerintah Daerah yang *concern* terhadap efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan akan menjadikan analisa beban kerja dan standar kompetensi setiap jabatan, tidak hanya jabatan fungsional auditor, sebagai suatu prioritas kegiatan lembaga yang berwenang, misalnya Badan Kepegawaian Daerah.
- c. Dukungan sarana prasarana yang memadai. Mengingat bahwa seorang auditor dituntut untuk *mobile*/bergerak, baik secara fisik maupun mental, maka sarana bekerja mereka berupa alat transportasi dan alat teknologi (software, hardware dan brainware) hendaknya dilengkapi, karena tanpa keduanya, pekerjaan seorang auditor akan sangat lambat dan terhambat. Selain itu, sarana lain yang sangat dibutuhkan untuk efektifitas dan efisiensi pelaksanaan audit SDM adalah Hasil Analisa Jabatan yang merupakan kunci keberhasilan pengelolaan SDM secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agoes, Sukrisno. (2004). *Auditing Edisi Ketiga*, Jakarta : Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Amin Widjaja Tunggal. (2008). *Dasar- Dasar Audit Operasional Edisi Revisi*, Jakarta: Harvarindo.
- Arens, A, Alvin dan Loebbecke.(1996). *Auditing Suatu Pendekatan Terpadu Edisi Revisi*, Jakarta : Salemba Empat.
- _____.(2006). *Auditing and Assurance Service an Integrated Approach, Eleventh Edition*, Prentice Hall
- Bastian, Indra .(2002). *Sistem Akuntansi Sektor Publik Edisi 2*, Bulaksumur : Salemba Empat.
- _____. (2007). *Audit Sektor Publik Edisi 2*, Jakarta : Salemba Empat.
- Institute of Internal Auditors. (2004). *The Professional Practices Framework*, USA: The IIA Global Practices Center
- Lawrence B Sawyer, Mortimer.(2003). *Internal Auditing*, Florida: The IIA
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta : Andi Yogyakarta
- Mulyadi, Puradireja, Kanaka. (2002) .*Auditing Edisi Keenam*, Jakarta: Salemba Empat
- Pedoman Pemeriksaan Operasional BPKP.1993.
- Tugiman, Hiro.(1997). *Standar Profesi Audit Internal*, Yogyakarta: Kanisius
- Tugiman, Hiro.(2004). *Tantangan dan Prospek Profesi Internal Auditor di Indonesia*, Jakarta: YPIA dan DS-QIA
- Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang No 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Keuangan Negara.
- Undang-Undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- Undang-Undang Republik Indonesia No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
- Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah
- Instruksi Presiden Republik Indonesia No 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Norma Pengawasan Dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi Dan Kabupaten/Kota
- Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia No 1 Tahun 2007.
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara No 239/IX/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

LAMPIRAN

Lampiran A

INSTRUMEN PENELITIAN

(IDENTIFIKASI MELALUI STUDI DOKU MENTASI DAN ATAU WAWANCARA)

No.	PROSEDUR AUDIT KINERJA	Implementasi Pada Saat Ini		Tingkat Kesukaran				Prospek Implementasi Empat Tahun Kedepan				Keterangan
		1	2	1	2	3	4	1	2	3	4	
A	PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI											
	TAHAPAN PERSIAPAN AUDIT KINERJA PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI PEMDA											
1.	Pengumpulan data mengenai struktur organisasi dan dasar hukum pembentukannya											
2.	mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan penyusunan perencanaan yang berdasarkan atas kebijakan dan perundang-undangan yang berlaku serta visi, misi dan tujuan organisasi.											
3.	Pengumpulan data mengenai tugas dalam struktur organisasi baik yang sudah, belum atau sedang dalam proses pelaksanaannya bahkan yang tidak dilaksanakan sama sekali.											
4.	Pengumpulan data mengenai kelengkapan data dari sistem informasi.											
5.	Pengumpulan data mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan proses evaluasi pelaksanaan kegiatan.											
6.	Mempersiapkan LAKIP yang telah disusun masing-masing Satuan Kerja											
7.	Pengumpulan data mengenai unsur-unsur Sistem Pengendalian Manajemen organisasi mulai dari pengorganisasian, kebijaksanaannya, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, personalia, review intern organisasi dan tugas-tugas tambahan dalam Sistem Pengendalian Manajemen.											
	TAHAPAN PELAKSANAAN AUDIT KINERJA PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI PEMDA											
8.	Meneriksa apakah organisasi sudah sesuai dengan urusan wajib dan urusan pilihannya.											
9.	Meneriksa apakah kewenangan yang ada sudah sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi.											
10.	Menguji dan menganalisis apakah semua tugas dan fungsi telah terdapat dalam struktur organisasi serta telah mencerminkan sistem pengendalian intern yang baik.											

No.	PROSEDUR AUDIT KINERJA	Implementasi Pada Saat Ini		Tingkat Kesukaran				Prospek Implementasi Empat Tahun Kedepan				Keterangan
		1	2	1	2	3	4	1	2	3	4	
11.	Memeriksa apakah uraian tugas yang telah dibuat tidak terjadi tumpang tindih dan dapat dikomunikasikan dengan baik.											
12.	Menguji dan menganalisis mengenai struktur organisasi baik dari wewenang, fungsi sampai dengan pembagian beban-beban tugas yang diberikan											
13.	Memeriksa apakah penyusunan perencanaan yang telah dibuat sebelumnya telah berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya											
14.	Menganalisis substansi-substansi dari perencanaan yang mencakup tujuan dan fungsi, perencanaan keuangan, sarana dan prasarana serta SDM dan Metode Kerja											
15.	Menguji unsur-unsur dari perencanaan yang mencakup target, strategi, sumber-sumber daya yang akan dipergunakan dan asumsi-asmusinya yang mendasari pembuatan rencana serta memperhitung-kan resiko yang mungkin terjadi											
16.	Memeriksa penyebab dan dampak dari tugas dan fungsi yang tidak dilaksanakan											
17.	Memeriksa keefektifan pelaksanaan sistem informasi dan kelengkapan informasi.											
18.	Memeriksa hambatan dari sistem informasi yang dikembangkan.											
19.	Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan serta bagaimana dan siapa yang melakukan evaluasi.											
20.	Memeriksa apakah hasil evaluasi sudah mencakup jenis kegiatan, rencana kegiatan, realisasi pencapaian target, perbandingan rencana dan realisasi, sebab dari penyimpangan yang ada dan pemecahan dari masalah yang ada.											
21.	Memeriksa apakah LAKIP telah berpedoman pada Inpres No 7 Tahun 1999 tentang AKIP serta SK Kepala LAN No 239/I/X/6/8/2003 tentang perbaikan Pedoman Penyusunan LAKIP.											
22.	Memeriksa apakah LAKIP telah memberikan pelaksanaan tugas dan fungsi satker yang bersangkutan.											
23.	Memeriksa apakah LAKIP telah dibuat akurat, lengkap dan tepat waktu.											
24.	Memeriksa dan meyakinkan apakah dalam pengorganisasian telah terjadi koordinasi yang baik antara satu dan yang lainnya dalam pelaksanaan tugas.											
25.	Memeriksa apakah kebijakan telah mendasari pelaksanaan kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan.											

No.	PROSEDUR AUDIT KINERJA	Implementasi Pada Saat Ini				Tingkat Kesukaran				Prospek Implementasi Empat Tahun Kedepan				Keterangan
		1	2	1	2	3	4	1	2	3	4			
26.	Memeriksa apakah perencanaan telah memadai dan telah berjalan secara efektif, efisien dan ekonomis.													
27.	Memeriksa apakah prosedur telah berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku.													
28.	Memeriksa apakah semua transaksi telah dicatat dengan baik dan disertai dengan bukti yang cukup.													
29.	Memeriksa apakah pelaporan telah menggambarkan 5W+1H (apa, dimana, kapan, mengapa, siapa dan bagaimana) kegiatan dilakukan.													
30.	Memeriksa apakah personalia telah dikelola secara efektif dan efisien.													
31.	Memeriksa apakah review intern telah dilakukan.													
32.	Memeriksa apakah ada tugas tambahan di luar tugas dan fungsi.													
TAHAP PELAPORAN AUDIT KINERJA PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI PEMDA														
33.	Membuat laporan tentang hasil pemeriksaan yang telah dilakukan dengan objek-objek pemeriksannya.													
34.	Membuat laporan tentang hasil uji perencanaan yang telah dilaksanakan.													
35.	Mencatat dan melaporkan hasil-hasil yang dicapai oleh unit Kerja/Satuan Kerja													
36.	Membuat laporan dari hasil pemeriksaan sistem informasi yang telah dikembangkan serta pelaksanaannya.													
37.	Membuat laporan mengenai hasil evaluasi yang telah dilaksanakan.													
38.	Membuat laporan hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban tugas dan fungsi satker dalam penyusunan LAKIP.													
39.	Membuat laporan atas hasil evaluasi unsur-unsur pengendalian manajemen													
TAHAP TINDAK LANJUT AUDIT KINERJA PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI PEMDA														
40.	Melakukan tindak lanjut hasil dari pengawasan yang telah dilakukan.													
41.	Melakukan tindak lanjut atas hasil uji perencanaan dari segala aspek-aspeknya.													

No.	PROSEDUR AUDIT KINERJA	Implementasi Pada Saat Ini				Tingkat Kesukaran				Prospek Implementasi Empat Tahun Kedepan				Keterangan
		1	2	1	2	3	4	1	2	3	4			
42.	Melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan kemudian tindak lanjut bagaimana hasil pemeriksaan tersebut dimanfaatkan													
43.	Melakukan tindak lanjut apabila ada hambatan-hambatan dari sistem informasi serta kekuranglengkapan sistem informasi yang telah dikembangkan.													
44.	Melakukan tindak lanjut dari hasil pemeriksaan atas realisasi perencanaan, pencapaian target dan masalah-masalah yang dihadapi serta upaya pemecahan masalah.													
45.	Melakukan tindak lanjut atas simpulan-simpulan tentang kelelahan, keterlambatan, hambatan dan solusi untuk umpan balik pada perencanaan yang akan datang.													
46.	Membuat laporan atas hasil evaluasi unsur-unsur pengendalian manajemen.													
B PENGELOLAAN SUMBER DAYA MANUSIA														
TAHAPAN PERSIAPAN AUDIT KINERJA														
PENGELLOLAAN SUMBER DAYA MAN														
47.	Pengumpulan data rencana kebutuhan pegawai yang disesuaikan dengan analisa kebutuhan													
48.	Menyiapkan segala sesuatu berkenaan dengan pengadaan pegawai													
49.	Mempersiapkan kelengkapan persyaratan dalam pengangkatan CPNS, pemindahan pegawai sampai dengan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil													
50.	Mengumpulkan data dan berkas penyelesaian usul kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil setiap periode 1 april dan 1 oktober setiap tahun berjalan													
51.	Pengumpulan data pelaksanaan ujian dinas dalam rangka kenaikan pangkat PNS													
52.	Pengumpulan data mengenai persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan gaji berkala.													
53.	Mengumpulkan data mengenai analisis jabatan sebagai perimbangan dalam menetapkan formasi jabatan													
54.	Mengumpulkan segala data mengenai PNS Pusat dan PNS daerah													
55.	Pengumpulan mengenai data pegawai dan waktu pensiunnya													
56.	Mengumpulkan data mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan PNS													
57.	Mengumpulkan data mengenai status perkawinan dan perceraian setiap PNS													

No.	PROSEDUR AUDIT KINERJA	Implementasi Pada Saat Ini				Tingkat Kesukaran				Prospek Implementasi Empat Tahun Kedepan				Keterangan
		1	2	1	2	3	4	1	2	3	4			
58.	Pengumpulan data mengenai kebijakan Kepala Daerah yang mengatur mengenai kesejahteraan pegawai													
59.	Mengumpulkan data mengenai masa pengabdian PNS													
60.	Pengumpulan dokumen mengenai kartu pegawai PNS													
61.	Menyusun rencana program diklat PNS yang telah disusun setiap tahun anggaran													
TAHAPAN PELAKSANAAN AUDIT KINERJA PENGELOLAAN SUMBER DAYA MANUSIA														
62.	Memeriksa apakah formasi PNSD untuk masing-masing satuan organisasi sudah disusun dan ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepergawainan Daerah													
63.	Memeriksa apakah dalam penempatan pegawai telah sesuai dengan klasifikasi ijazah yang dimiliki dan sesuai dengan kompetensi yang ada													
64.	Memeriksa kelengkapan persyaratan yang harus diperlukan dalam pengangkatan CPNS, pemindahan, dan sebab-sebab yang mengakibatkan pemberhentian pegawai dilakukan													
65.	Memeriksa apakah PNS telah memenuhi syarat kenaikan pangkat baik reguler maupun pilihan													
66.	Menguji beberapa berkas PNS peserta ujian dinas untuk mengetahui kebenaran persyaratan													
67.	Memeriksa apakah terdapat PNS yang telah memenuhi persyaratan untuk dapat diberikan gaji berkala													
68.	Memeriksa apakah pengangkatan dalam jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil telah memenuhi persyaratan dan segala prosedur yang berlaku													
69.	Memeriksa apakah dalam pemindahan pegawai telah mendapatkan persetujuan dari pejabat-pejabat yang berwenang													
70.	Memeriksa apakah ada pensiun yang belum menerima SK Pensiun													
71.	Memeriksa apakah ada PNS yang menjadi anggota pengurus partai politik tetapi belum diberhentikan sebagai PNS													
72.	Memeriksa apakah ada pendeklegasian wewenang yang telah diberikan dari pejabat yang berwenang mengenai izin perkawinan dan percerai bagi PNS													
73.	Memeriksa apakah ada kebijakan Kepala Daerah mengenai kesejahteraan pegawai													
74.	Memeriksa apakah ada PNS yang telah mengabdi dan mempunyai masa kerja lebih dari 30 tahun tapi belum mendapatkan Satya Lencana Karya Satya serta memeriksa apa penyebabnya													

No.	PROSEDUR AUDIT KINERJA	Implementasi Pada Saat Ini				Tingkat Kesulitan				Prospek Implementasi Empat Tahun Kedepan				Keterangan
		1	2	1	2	3	4	1	2	3	4			
75.	Memeriksa apakah ada PNS yang belum memiliki kartu pegawai													
76.	Memeriksa apakah program diklat telah disusun setiap tahun anggaran													
TAHAPAN PELAPORAN AUDIT KINERJA PENGELOLAAN SUMBER DAYA MANUSIA														
77.	Membuat laporan atas hasil pemeriksaan tentang formasi pegawai													
78.	Membuat laporan atas hasil pengadaan CPNS													
79.	Membuat laporan atas hasil pemeriksaan evaluasi kelengkapan persyaratan yang harus dipenuhi setiap PNS													
80.	Membuat laporan atas hasil pemeriksaan dari penuhnya syarat-syarat kenaikan pangkat													
81.	Membuat laporan atas hasil pemeriksaan kebenaran persyaratan peserta ujian dinas													
82.	Membuat pelaporan hasil pemeriksaan tentang penuhnya persyaratan yang telah dilengkapi serta ketepatan waktu penetapan kenaikan gaji berkala PNS.													
83.	Pelaporan hasil pemeriksaan pengangkatan jabatan Pegawai Negeri Sipil.													
84.	Pelaporan hasil pemeriksaan atas pengamatan dari kompetensi setiap PNS Pusat/Daerah dalam rangka perpindahan pegawai													
85.	Penyusunan laporan hasil pemeriksaan data pensiunan pegawai													
86.	Penyusunan laporan hasil pemeriksaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang telah dilakukan.													
87.	Penyusunan laporan hasil pemeriksaan mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah perijinan perkawinan dan perceraiannya bagi PNS													
88.	Membuat laporan atas hasil pemeriksaan mengenai kesejahteraan pegawai													
89.	Penyusunan laporan hasil pemeriksaan atas penyelegaraan diklat PNS													
TAHAPAN TINDAK LANJUT AUDIT KINERJA PENGELOLAAN SUMBER DAYA MANUSIA														
90.	Melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan formasi Pegawai Negeri Sipil Daerah.													
91.	Melakukan tindak lanjut atas pengadaan pegawai yang dilaksanakan.													
92.	Melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilakukan dari segala aspek Pengelolaan Sumber Daya Manusia Pemerintahan Daerah													

No	PROSEDUR AUDIT KINERJA	Implementasi Pada Saat Ini		Tingkat Kesukaran				Prospek Implementasi Empat Tahun Kedepan				Keterangan
		1	2	1	2	3	4	1	2	3	4	
C	PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH											
	TAHAPAN PERSIAPAN AUDIT KINERJA PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PEMDA											
93.	Mempersiapkan daftar peraturan-peraturan mulai dari peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah, dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan pengaturan dan penetapan atas pengelolaan keuangan daerah.											
94.	Pengumpulan data mengenai penyusunan APBD											
95.	Mengumpulkan dokumen-dokumen pelaksanaan anggaran SKPD											
96.	Mempersiapkan segala kelengkapan dan keabsahan bukti pertanggung-jawaban bendahara penerimaan daerah dan bendahara pengeluaran daerah.											
97.	Pengumpulan data mengenai Pendapatan Asli Daerah, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, dana perimbangan, belanja daerah, bantuan sosial, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, belanja tidak terduga dan pembiayaan.											
	TAHAPAN PELAKSANAAN AUDIT KINERJA PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PEMDA											
98.	Memeriksa apakah pengaturan dan penetapan tersebut telah memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan mencakup sistem pengendalian intern di dalamnya.											
99.	Memeriksa apakah APBD telah disusun berdasarkan dokumen perencanaan daerah kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran, Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)											
100.	Memeriksa segala prosedur dalam Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah serta memeriksa semua transaksi apakah telah didukung dengan bukti-bukti yang cukup.											
101.	Memeriksa apakah laporan keuangan SKPD telah disusun berdasarkan prosedur akuntansi dan disajikan sesuai dengan SAP, serta tepat waktu.											
102.	Memeriksa apakah unsur-unsur pendapatan daerah telah dilaksanakan sesuai dengan prosedurnya dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.											

No	PROSEDUR AUDIT KINERJA	Implementasi Pada Saat Ini		Tingkat Kesukaran				Prospek Implementasi Empat Tahun Kedepan				Keterangan
		1	2	1	2	3	4	1	2	3	4	
TAHAPAN PELAPORAN AUDIT KINERJA PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PEMDA												
103.	Membuat laporan atas pemeriksaan sistem pengendalian intern atas pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan SKPD yang diperiksa											
104.	Membuat laporan atas hasil evaluasi mengenai capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan kerja dan standar pelayanan minimal.											
105.	Membuat laporan atas hasil pemeriksaan penyelenggaraan akuntansi serta penyusunan laporan keuangan.											
TAHAPAN TINDAK LANJUT AUDIT KINERJA PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PEMDA												
106.	Melakukan tindak lanjut atas evaluasi hasil pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah Pemda.											
107.	Melakukan tindak lanjut atas evaluasi hasil pemeriksaan dalam perencanaan dan penganggarannya.											
108.	Melakukan tindak lanjut atas hasil evaluasi pertanggungjawaban Keuangan Daerah.											
D	PENGELOLAAN BARANG DAERAH											
TAHAPAN PERSIAPAN AUDIT KINERJA PENGELOLAAN BARANG DAERAH PEMDA												
109.	Pengumpulan dokumen kebijakan pengelolaan barang daerah											
110.	Pengumpulan dokumen standar sarana prasarana dan harga barang serta dokumen Daftar Kebutuhan Barang Daerah (DKBD) dan Daftar Kebutuhan Pemeliharaan Barang Daerah (DKPBD).											
111.	Pengumpulan dokumen kebijakan/surat keputusan tentang pengadaan barang dan jasa, tentang panitia pelaksana, dan dokumen/bukti-bukti pelaksanaan kegiatan yang berkaitan.											
TAHAPAN PELAKSANAAN AUDIT KINERJA PENGELOLAAN BARANG DAERAH PEMDA												
112.	Memeriksa apakah kebijakan yang ada (Perda, SK, dll) berpedoman pada perUUen yang lebih tinggi.											
113.	Memeriksa apakah standar prasarana dan harga barang telah ditetapkan dengan SK Kepala Daerah											

114.	Memeriksa apakah standar dan harga sudah up-to-date						
115.	Memeriksa apakah RKBD dan RKPBD telah disusun dan diserahkan oleh setiap unit kerja.						
116.	Memeriksa apakah DKBD dan DKBPD disusun berdasarkan DKBu dan DKPBu.						
117.	Memeriksa apakah dilakukan kegiatan sosialisasi kebijakan kepada seluruh unit kerja.						
118.	Memeriksa apakah setiap anggota Panitia Pengadaan memiliki tugas, wewenang dan tanggung jawab masing-masing.						
119.	Memeriksa apakah pengadaan dengan nilai diatas Rp 50 Juta dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan.						
120.	Memeriksa apakah sudah disusun Harga Perkiraaan Sendiri (HPS) yang akuntabel.						
121.	Memeriksa apakah HPS telah ditetapkan oleh pengguna barang.						
122.	Memeriksa apakah pelaksanaan pelelangan umum memang terbuka untuk umum.						
123.	Memeriksa apakah pengadaan barang/jasa dengan melalui pelelangan terbatas, pemilihan langsung dan penunjukan langsung sesuai dengan kriteria yang ditetapkan.						
124.	Memeriksa pelaksanaan prosedur pemilihan penyedia barang/jasa						

**TAHAPAN PELAPORAN AUDIT KINERJA
PENGELOLAAN BARANG DAERAH PEMDA**

125.	Membuat laporan tentang hasil pemeriksaan berdasarkan kebijakan-kebijakan yang ada						
126.	Penyusunan laporan hasil pemeriksaan standar dan harga yang ada dari perencanaan barang/jasa yang telah dibuat.						
127.	Penyusunan laporan atas hasil pemeriksaan segala kegiatan yang dilaksanakan dalam pengadaan barang/jasa						

**TAHAPAN TINDAK LANJUT AUDIT KINERJA
PENGELOLAAN BARANG DAERAH PEMDA**

128.	Melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan mengenai kebijakan Pengelolaan Daerah						
129.	Melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan atas standar dan harga dari perencanaan barang/jasa.						
130.	Melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan kegiatan yang dilakukan dalam pengadaan barang/jasa .						

LAMPIRAN B

• PEDOMAN WAWANCARA DAN ATAU FOCUS GROUP DISCUSSION

Nara Sumber :

- 1) Sekretaris Daerah
- 2) Inspektur dan para pejabat struktural/fungsional di lingkungan Inspektorat
- 3) Kepala Bapeda
- 4) Kepala BKD
- 5) Staf Ahli Daerah atau Akademisi di Daerah
 1. Bagaimana Kebijakan Daerah yang ada terkait dengan tugas pokok fungsi dan kewenangan Inspektorat sebagai lembaga audit kinerja internal?
 2. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu tentang mekanisme pemeriksaan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 (lihat flowchart mekanisme terlampir)? Pada tahap mana yang saat ini pelaksanaannya lebih efektif untuk meningkatkan kinerja Pemerintahan Daerah? Tahap mana yang pelaksanaannya cenderung dipersingkat? Mengapa? Bagaimana meningkatkan efektivitas dari tahap-tahap tersebut?
 3. Prosedur pemeriksaan saat ini belum sepenuhnya dapat dilaksanakan oleh Inspektorat. Terobosan atau inisiatif apa saja yang mungkin dilakukan oleh Pemerintah agar tugas dan fungsi Inspektorat sebagai lembaga pemeriksa internal, dapat berjalan sesuai harapan?
 4. Materi pemeriksaan yang harus ditangani oleh Inspektorat sangatlah banyak dan cenderung tidak mengarah pada upaya peningkatan kinerja, misalnya materi **audit kinerja pengelolaan sumber daya manusia** yang masih cenderung pada pemeriksaan terhadap administrasi kepegawaian. Dengan mempertimbangkan upaya percepatan pencapaian visi daerah, materi kinerja apa saja yang hendaknya dijadikan prioritas untuk diaudit oleh Inspektorat sehingga peningkatan kinerja daerah terjadi secara signifikan?
 5. Permasalahan utama apa yang akan segera ditangani dalam jangka pendek agar audit kinerja dapat segera dilaksanakan secara efektif oleh Inspektorat?

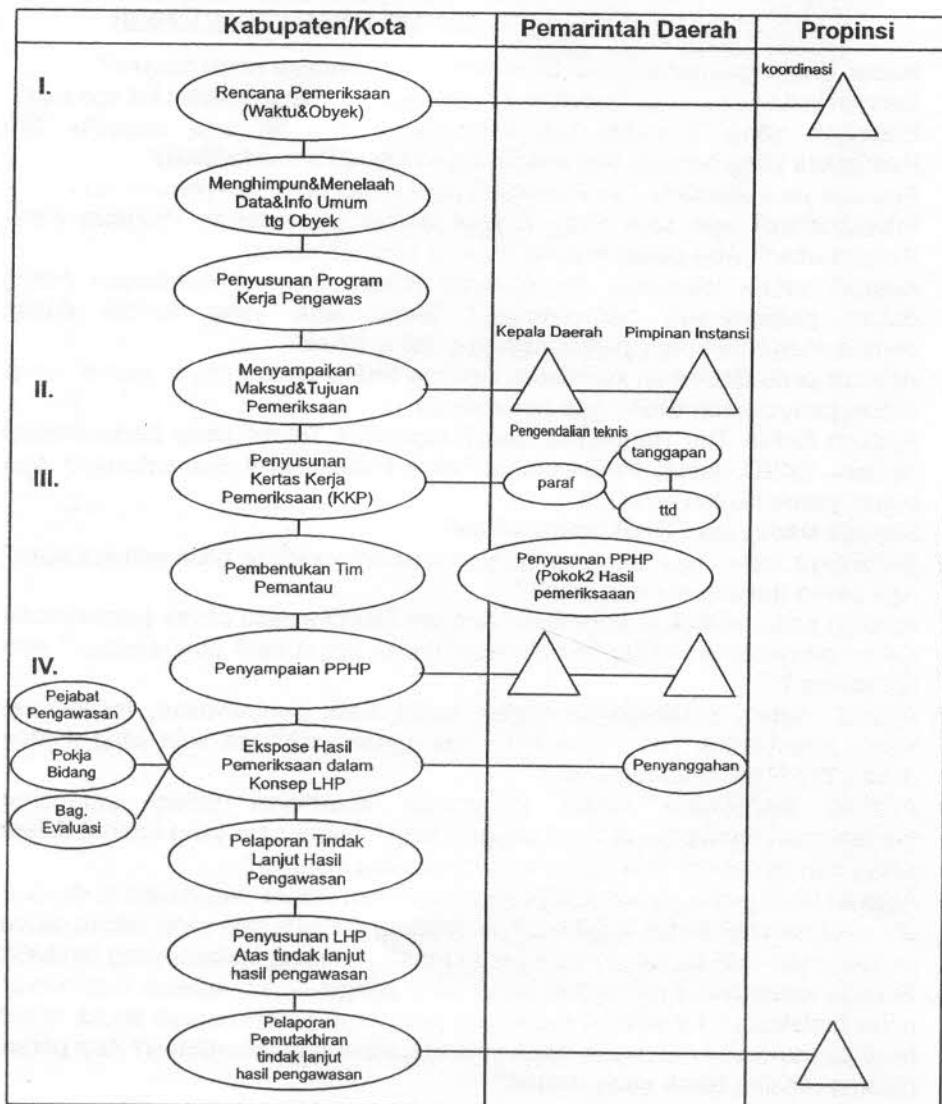
LAMPIRAN C

• PEDOMAN WAWANCARA UNTUK INSPEKTORAT

Berdasarkan Permendagri 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Kapan dan bagaimana Inspektorat menyusun rencana pemeriksaan?
2. Dengan Instansi apa saja Inspektorat melakukan koordinasi? Dalam hal apa saja?
3. Siapakah yang menjadi Tim Pemeriksa? Apakah ada anggota Tim Pemeriksa yang berasal dari instansi lain? Misal Bawasda/BKD?
4. Apa saja yang dilakukan Tim Pemeriksa pada tahap persiapan pemeriksaan?
5. Pihak/Instansi apa saja yang terlibat dalam Penyusunan Program Kerja Pengawasan? Apa peran masing-masing pihak/Instansi?
6. Apakah selalu dilakukan Penyusunan Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP) dalam pelaksanaan pemeriksaan? Siapa saja yang terlibat dalam penyusunan KKP? Apa peran masing-masing pihak?
7. Apakah perlu dilakukan koordinasi dengan SKPD selaku obyek pemeriksaan dalam penyusunan KKP? Apa tujuannya ?
8. Apakah Ketua Tim Pemeriksa dan Pengendali Teknis perlu berkoordinasi dengan SKPD dalam Penyusunan Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan? Apa tujuan pemeriksaan tersebut?
9. Kepada siapa saja PPHP disampaikan?
10. Sebaiknya siapa saja pihak yang terlibat dalam ekspose hasil pemeriksaan? Apa peran masing-masing pihak?
11. Apakah perlu dilakukan koordinasi dengan SKPD selaku obyek pemeriksaan dalam penyusunan daftar inventarisasi tindak lanjut hasil pengawasan? Apa tujuannya ?
12. Apakah dalam pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan, Inspektorat selalu membentuk Tim Pemantau? Apa tujuannya? Siapa saja yang terlibat dalam Tim Pemantau tersebut?
13. Apakah Inspektorat selalu melakukan koordinasi dalam pelaporan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan? Siapa saja yang terlibat dalam pelaporan tersebut? Apa peran masing-masing instansi?
14. Apakah hasil pemantauan yang telah dilaporkan selalu ditindaklanjuti dengan penyusunan LHP tindak lanjut hasil pengawasan? Siapa saja yang terlibat dalam penyusunan LHP tersebut? Apa peran masing-masing instansi yang terlibat?
15. Setelah menyusun LHP tindak lanjut hasil pengawasan, apakah Inspektorat perlu melakukan koordinasi mengenai pelaporan pemuktahiran tindak lanjut hasil pengawasan? Dengan siapa saja Inspektorat berkoordinasi? Apa peran masing-masing pihak yang terlibat?

MEKANISME DAN PROSEDUR AUDIT KINERJA
Berdasarkan Permendagri 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara
Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah



LAMPIRAN D

PEDOMAN PRAKTIS **AUDIT KINERJA SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR** **PEMERINTAHAN DAERAH**

A. PENDAHULUAN

Pada hakekatnya tujuan pelaksanaan audit kinerja di setiap organisasi, baik swasta maupun pemerintahan, adalah untuk:

1. Menilai dan menyediakan informasi kepada pimpinan organisasi agar terjadi perbaikan tingkat ekonomi dan efisiensi operasi organisasi serta tingkat efektivitas pencapaian hasil yang diinginkan.
2. Melihat dan memperbaiki tingkat kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan dan hukum yang berlaku, dan
3. Menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Badan Pengawasan Daerah selama ini pada dasarnya telah melaksanakan audit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun audit kinerja yang selama ini dijalankan pada umumnya masih belum optimal sehingga belum memberikan pengaruh dan dampak yang signifikan terhadap peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan.

Di Pemerintah Daerah, pelaksanaan audit lebih ditekankan untuk kedua tujuan di atas, padahal tujuan audit kinerja yang lebih utama adalah tujuan audit nomor satu di atas. Oleh karena itu, mekanisme dan prosedur yang selama ini dijalankan seharusnya sudah mengarah kepada perbaikan kinerja manajemen dan bukan sekedar pemeriksaan rutinitas yang pada akhirnya tidak menghasilkan rekomendasi yang berarti bagi organisasi.

Berdasarkan Permendagri No 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa materi pemeriksaan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah terdiri dari empat materi pemeriksaan yaitu pelaksanaan tugas dan fungsi, pengelolaan SDM, pengelolaan keuangan daerah serta pengelolaan barang daerah. Dari keempat materi pemeriksaan tersebut, berdasarkan penelitian lapangan yang telah dilakukan serta gambaran persepsi dari para responden dapat disimpulkan bahwa upaya peningkatan kinerja pemerintahan dalam aspek pengelolaan

keuangan, barang daerah, dan pelaksanaan tugas desentralisasi serta dekosentrasi sudah cenderung membaik sehingga pelaksanaan auditnya pun tidak banyak menimbulkan masalah. Akan tetapi tidak demikian halnya dengan pengelolaan sumber daya manusia yang diakui masih belum memadai pelaksanaannya oleh Daerah. Berbagai pihak menyadari bahwa pengelolaan sumber daya manusia oleh Pemerintah Daerah masih belum menunjukkan upaya-upaya yang signifikan dapat meningkatkan kinerja individu aparatur. Sistem dan pengelolaan sumber daya manusia aparatur, yang seyogyanya mampu menghasilkan kuantitas dan kualitas SDM yang memadai, masih selalu dipertanyakan kontribusinya terhadap kinerja Pemerintah secara keseluruhannya, baik di tingkat nasional maupun daerah. Upaya reformasi birokrasi pun tampaknya belum terlihat hasilnya yang memuaskan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Menteri Pendayagunaan Aparatur menyatakan bahwa permasalahan di bidang sumber daya manusia aparatur begitu kompleks dan cenderung tak teruraikan, dan dengan demikian ia memberikan sinyal bahwa sebaiknya upaya perbaikan kualitas sumber daya manusia aparatur dilakukan mulai dengan 'mengambil masing-masing ujungnya' kemudian 'menelusuri dan meluruskannya sampai ke pangkal'. Kebijakan tersebut tampaknya cukup logis dan realistik dalam kondisi negara yang penuh ketidakpastian seperti dewasa ini. Berkaitan dengan itu maka dapat dikatakan bahwa upaya yang terkait dengan ujung masalah aparatur dan dapat memberikan *snowbowling effect* menuju penyelesaian pangkal masalah adalah pelaksanaan AUDIT, khususnya AUDIT SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR, secara benar, konsisten dan konsekuensi.

Audit sumber daya manusia sejatinya merupakan penilaian yang sifatnya komprehensif. Audit SDM tersebut menekankan pada penilaian (evaluasi) terhadap berbagai aktivitas SDM yang terjadi pada organisasi dalam rangka memastikan apakah aktivitas tersebut telah berjalan secara ekonomis, efisien dan efektif dalam mencapai tujuannya dan memberikan rekomendasi perbaikan atas berbagai kekurangan yang masih terjadi pada aktivitas SDM yang diaudit untuk meningkatkan kinerja dari program/aktivitas tersebut. Oleh karena itu, mekanisme dan prosedur audit kinerja hendaknya lebih ditekankan pada Audit Sumber Daya Manusia-nya, dengan harapan agar dapat memberikan perubahan di masa yang akan datang dalam rangka perbaikan kinerja manajemen, untuk mencapai tujuan organisasi secara ekonomis, efisien dan efektif.

B. MAKSLUD DAN TUJUAN AUDIT SUMBER DAYA MANUSIA

Sumber daya manusia merupakan pilar utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan visi dan misi serta tujuan organisasi. Fungsi manajemen SDM, tidak cukup hanya dipandang sebagai fungsi pendukung operasi dan lebih rendah dari fungsi utama yang lain (aspek keuangan, pemasaran, mutu, lingkungan, manajemen, operasional) tetapi harus ditempatkan pada posisi yang sejajar. Fungsi manajemen Sumber Daya Manusia dalam mempersiapkan dan mengelola SDM memegang peranan yang sangat penting dalam pencapaian keunggulan bersaing perusahaan/organisasi. Dukungan SDM yang berkualitas tinggi memiliki kolerasi yang positif terhadap penciptaan nilai tambah dan tingkat kualitas keputusan yang diambil oleh pimpinan organisasi. Di sinilah peranan penting fungsi SDM yang tidak dapat digantikan oleh fungsi yang lain, dalam memberi kontribusinya pada keberhasilan organisasi.

Audit sumber daya manusia adalah pemeriksaan dan penilaian secara sistematis, objektif dan terdokumentasi terhadap fungsi-fungsi organisasi yang terpengaruh oleh MSDM dengan tujuan memastikan dipenuhinya azaz kesesuaian, efektifitas dan efisiensi dalam pengelolaan SDM untuk mendukung tercapainya sasaran fungsi dan tujuan organisasi secara keseluruhan jangka pendek, menengah dan panjang.

Audit Sumber Daya Manusia ini memberikan umpan balik dan meyediakan umpan balik perihal seberapa baik manajer mengembangkan tanggung jawab pengembangan sumber daya manusianya. Audit merupakan kontrol terhadap kualitas keseluruhan kegiatan pengelolaan sumber daya manusia dalam suatu organisasi dan dimaksudkan untuk mencapai beberapa hal, yaitu:

- (1) menilai efektivitas dari fungsi SDM,
- (2) menilai apakah program/aktivitas SDM telah berjalan secara ekonomis, efektif dan efisien,
- (3) memastikan ketataan berbagai program/aktivitas SDM terhadap ketentuan hukum, peraturan dan kebijakan yang berlaku,
- (4) mengidentifikasi berbagai hal yang masih dapat ditingkatkan terhadap aktivitas SDM dalam menunjang kontribusinya terhadap organisasi, dan
- (5) merumuskan beberapa langkah perbaikan yang tepat untuk meningkatkan ekonomisasi, efisiensi dan efektivitas berbagai program/aktivitas SDM.

Sedangkan manfaat yang dihasilkan dari pelaksanaan Audit Sumber Daya Manusia tersebut adalah untuk:

- (1) mengidentifikasi kontribusi dari departemen SDM terhadap organisasi,
- (2) meningkatkan citra professional Departemen SDM,
- (3) mendorong tanggung jawab dan profesionalisme yang lebih tinggi di antara anggota-anggota Departemen Sumber Daya Manusia,
- (4) memperjelas tugas-tugas dan tanggung jawab Departemen SDM,
- (5) mendorong terjadinya keragaman kebijakan dan praktik-praktik SDM,
- (6) menemukan masalah-masalah kritis dalam bidang SDM,
- (7) memastikan ketataan terhadap hukum dan peraturan dalam praktik SDM,
- (8) menurunkan biaya SDM melalui prosedur SDM yang lebih efektif,
- (9) meningkatkan keinginan untuk berubah dalam Departemen SDM, dan
- (10) memberikan evaluasi yang cermat terhadap sistem informasi SDM.

C. RUANG LINGKUP AUDIT SDM

Pelaksanaan audit SDM pada dasarnya adalah untuk memastikan apakah kebutuhan potensial SDM bagi perusahaan (baik dari segi kuantitas maupun kualitas) telah terpenuhi secara ekonomis, efektif dan efisien. Karena audit SDM mengevaluasi program/aktivitas SDM secara komprehensif, maka ruang lingkup audit ini meliputi seluruh proses SDM, baik secara parsial (pada satu bidang program/aktivitas) maupun secara keseluruhan, sesuai dengan kebutuhan dari hasil audit, baik dilakukan hanya pada satu departemen/divisi maupun pada organisasi secara keseluruhan.

Pola pikir pemberdayaan pegawai harus menjadi dasar dalam pengelolaan SDM, karena manusia merupakan aset yang memiliki peranan penting dalam mendukung keberhasilan suatu organisasi. Ruang lingkup audit SDM dibagi ke dalam tiga kelompok, antara lain:

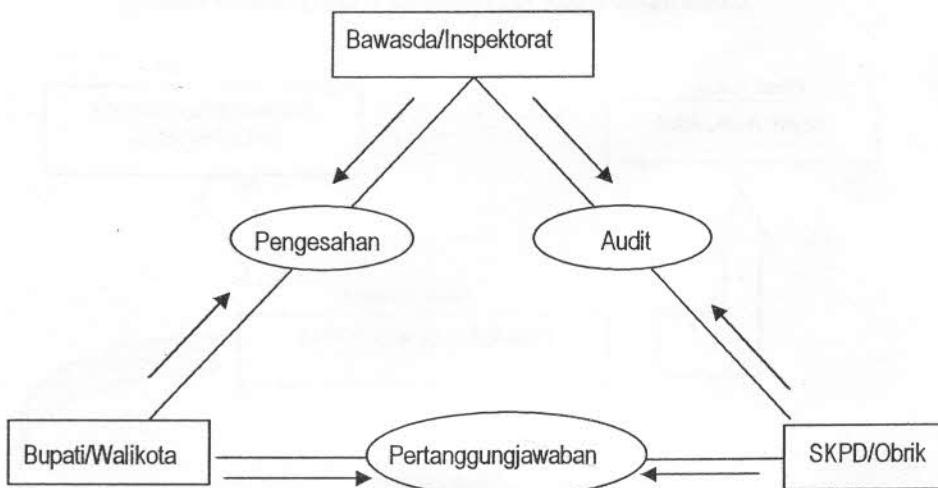
1. rekrutmen atau perolehan SDM, mulai dari awal proses perencanaan kebutuhan SDM hingga proses seleksi dan penempatan
2. pengelolaan (pemberdayaan) SDM, meliputi semua aktivitas pengelolaan SDM, mulai dari pelatihan pengembangan sampai dengan penilaian kinerja karyawan.
3. pemutusan hubungan kerja (PHK) karena mengundurkan diri maupun pemecatan akibat pelanggaran aturan dan prosedur organisasi

D. MEKANISME, PROSEDUR DAN MATERI AUDIT SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR PEMERINTAH DAERAH

1. Mekanisme Audit SDM Aparatur

Pada dasarnya mekanisme audit manajemen Pemerintah Daerah melibatkan 3 (tiga) unsur/pihak utama, yaitu: Bawasda/Inspektorat (sebagai Auditor atau pihak pertama), SKPD (sebagai Objek Pemeriksaan atau pihak kedua), dan Bupati/Walikota dan atau Sekretaris Daerah (sebagai Atasan/Penanggungjawab Objek Pemeriksaan atau pihak ketiga). Apabila digambarkan maka mekanisme tersebut adalah seperti yang terlihat di bawah ini:

Mekanisme Dasar Pelaksanaan Audit di Daerah



Sumber: Diadopsi dari Bayangkara (2008)

Dalam mekanisme tersebut di atas, Bawasda/Inspektorat melakukan audit terhadap pertanggungjawaban SKPD kepada Kepala Daerah dan memberikan pengesahan atas hasil auditnya untuk kepentingan Kepala Daerah. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah pihak yang diaudit yang harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada Kepala Daerah. Sedangkan Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah adalah pihak yang memerlukan pertanggungjawaban dari SKPD dan menerima laporan pertanggungjawaban SKPD yang telah disahkan oleh Bawasda/Inspektorat. Dengan demikian, audit yang dilakukan oleh Bawasda/Inspektorat sesuai dengan norma yang berlaku

merupakan dasar pengesahan yang diperlukan untuk pertanggungjawaban kinerja SKPD.

Mekanisme audit SDM dalam kajian ini terbagi menjadi 2 (dua) bentuk/jenis, yaitu: 1) Mekanisme Audit Administrasi Kepegawaian dan 2) Mekanisme Audit Proses Pengelolaan dan Pemberdayaan Pegawai. Institusi yang terlibat dalam audit bentuk pertama adalah Bawasda/Inspektorat (pihak pertama), Badan Kepegawaian Daerah (pihak kedua), Kepala Daerah (pihak ketiga), dan seluruh Pimpinan SKPD (pihak keempat). Mekanisme Audit Administrasi Kepegawaian tersebut dapat digambarkan seperti berikut ini:

Mekanisme Audit Administrasi Kepegawaian Daerah

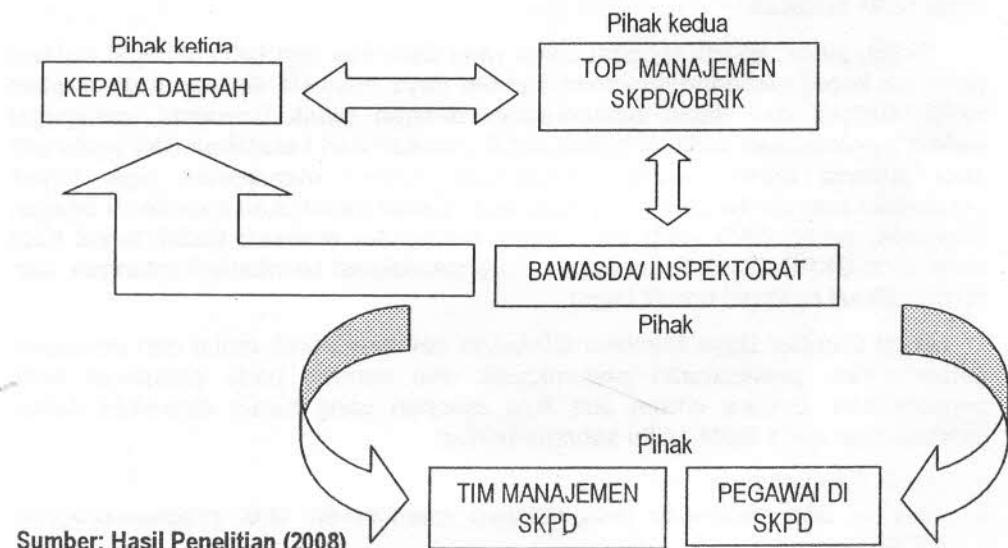


Sumber: Hasil Penelitian (2008)

Berbeda dengan mekanisme audit administrasi kepegawaian daerah, dalam pelaksanaan audit proses pengelolaan dan pemberdayaan pegawai, pihak kedua dan keempat adalah masing-masing SKPD yang ada di Daerah. Secara internal di dalam instansi perangkat daerah yang diaudit, mekanisme pelaksanaan pemeriksaan terhadap pengelolaan sumber daya manusia melibatkan seluruh anggota tim manajemen instansi terkait, baik dalam proses persiapan, pelaksanaan pemeriksaan, maupun dalam proses pelaporan.

Keterlibatan setiap anggota tim manajemen adalah dalam bentuk konfirmasi dan klarifikasi data yang tercantum dalam dokumen-dokumen yang diperiksa. Biasanya konfirmasi dan klarifikasi data tersebut dilakukan melalui wawancara, yang mana pertanyaan-pertanyaan yang diajukan telah disusun sebelumnya oleh auditor. Selain itu, dalam proses pelaksanaan pemeriksaan, individu pegawai seluruhnya atau secara acak dipilih untuk memberikan informasi yang diperlukan oleh pemeriksa. Wawancara dan atau daftar isian, sesuai dengan kebutuhan, dapat digunakan untuk memperoleh informasi dari pegawai. Apabila digambarkan maka mekanisme audit SDM tersebut adalah seperti berikut ini:

Mekanisme Audit Proses Pengelolaan dan Pemberdayaan Pegawai Pemerintah Daerah



Sumber: Hasil Penelitian (2008)

Dalam audit SDM terdapat 4 (empat) pihak yang terlibat, yaitu Bawasda/ Inspektorat sebagai pihak pertama (auditor), Pimpinan SKPD yang diperiksa sebagai pihak kedua (yang diaudit) yang secara operasional bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Adapun Kepala Daerah merupakan pihak ketiga yang mempertanggungjawabkan keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam hal pengelolaan dan pemberdayaan sumber daya manusia aparatur. Sedangkan Tim Manajemen dan Pegawai di SKPD yang diperiksa merupakan pihak keempat sebagai sumber informasi bagi Bawasda/Inspektorat.

Dalam mekanisme audit SDM di atas tentu saja keberadaan seorang auditor handal sangat menentukan keberhasilan proses audit. Seorang auditor SDM sebagai pelaksana audit hendaknya memiliki kompetensi yang memadai dalam melaksanakan setiap langkah audit Sumber Daya Manusia. Dalam setiap pelaksanaan auditnya, seorang auditor membutuhkan waktu yang cukup panjang untuk dapat memahami berbagai bidang substansi yang diperiksanya. Untuk itu, auditor dituntut agar memiliki persiapan untuk meningkatkan kemampuan operasionalnya dalam melaksanakan tugas pengawasannya. Oleh karena itu, seorang auditor internal pemerintahan dalam hal ini adalah Inspektorat/Bawasda harus mampu memahami segala konsep dan prosedur dalam melaksanaan proses auditnya. Dengan kata lain, kompetensi dari seorang auditor sumber daya manusia, sangat menentukan keberhasilan dari proses audit SDM tersebut.

Di lain pihak, SKPD sebagai objek yang diperiksa dan BKD sebagai instansi pembina kepegawaian/manajemen sumber daya manusia di daerah diharapkan lebih tanggap dan dapat berkoordinasi dengan pihak Bawasda, mengingat bahwa pelaksanaan audit ini bukan untuk mencari-cari kesalahan dari suatu unit atau instansi namun untuk memperbaiki kinerja manajemen agar terjadi perubahan menuju ke arah yang lebih baik. Selain melakukan koordinasi dengan Bawasda, peran BKD yang lain adalah memonitor realisasi tindak lanjut hasil audit oleh SKPD/Objek Pemeriksaan, mengantisipasi hambatan/tantangan, dan memfasilitasi realisasi tindak lanjut.

Audit Sumber Daya Manusia dilakukan setahun sekali mulai dari persiapan pemeriksaan, pelaksanaan pemeriksaan dan sampai pada pelaporan hasil pemeriksaan. Secara umum ada lima tahapan yang harus dilakukan dalam pelaksanaan audit SDM, yaitu sebagai berikut :

- a. Audit Pendahuluan
- b. Review dan pengujian pengendalian manajemen atas program-program SDM
- c. Audit lanjutan
- d. Pelaporan
- e. Tindak lanjut

Berikut ini adalah uraian dari masing-masing tahapan tersebut di atas.

a) Audit Pendahuluan

Pada tahapan audit pendahuluan ini, auditor menekankan auditnya pada pencarian informasi latar belakang dan gambaran umum terhadap program/aktivitas SDM yang diaudit. Informasi yang diperoleh pada tahap ini

akan mengantarkan auditor pada perumusan tujuan audit sementara (*tentative audit objective*). Tujuan tahapan audit ini adalah merumuskan suatu hipotesis yang memerlukan pembuktian untuk menjawab pertanyaan (kecurigaan) auditor. Tujuan audit dalam audit SDM harus dirumuskan terlebih dahulu dan memerlukan suatu survei awal untuk memahami kondisi yang terjadi berkaitan dengan program/aktivitas yang diaudit dan masih memerlukan perbaikan untuk mendukung keberhasilan organisasi di masa yang akan datang. Ketepatan perumusan tujuan audit sangat menentukan keberhasilan dari pelaksanaan audit untuk mencapai tujuannya. Tujuan audit terdiri atas tiga elemen, yaitu kriteria (*criteria*), penyebab (*cause*) dan akibat (*effect*).

Kriteria (*criteria*), merupakan standar (norma) yang menjadi pedoman bertindak bagi setiap individu dan kelompok dalam sebuah organisasi. Kriteria merupakan dasar bagi auditor dalam melakukan penilaian terhadap program/aktivitas yang diaudit. Kriteria dapat berupa rencana SDM, berbagai kebijakan dan peraturan SDM, tujuan setiap program SDM, *Standar Operating Procedure (SOP)* yang dimiliki organisasi, rencana pelatihan dan pengembangan pegawai, standar evaluasi yang ditetapkan oleh organisasi, peraturan pemerintah, standar (norma) yang merupakan *best practise* yang diterapkan oleh organisasi lain dalam bidang SDM yang dapat dijadikan acuan sebagai *benchmark*, serta kriteria lain yang mungkin untuk ditetapkan.

Penyebab (*cause*) merupakan pelaksanaan program-program SDM dalam organisasi yang menyebabkan terjadinya kondisi SDM ini. Penyebab ini ada yang bersifat positif maupun negatif. Penyebab positif, yaitu dimana aktivitas yang dilakukan sangat mendukung tercapainya suatu tujuan atau bahkan memperoleh nilai tambah dari suatu aktivitas tersebut. Sedangkan, penyebab negatif, dimana aktivitas yang terjadi menyebabkan tidak tercapainya tujuan dari program/aktivitas tersebut atau bahkan organisasi mengalami kerugian baik secara finansial maupun nonfinansial.

Akibat (*effect*), merupakan sesuatu yang harus ditanggung atau dinikmati organisasi karena terjadinya perbedaan aktivitas yang seharusnya dilakukan (berdasarkan kriteria) dengan aktivitas aktual yang terjadi di lapangan(dilakukan oleh setiap komponen dalam organisasi). Akibat yang berasal dari penyebab dapat bersifat positif yang dapat menguntungkan organisasi serta akibat dari penyebab yang bersifat negatif yang dapat merugikan organisasi baik secara finansial maupun nonfinansial.

b) Review terhadap Sistem Pengendalian Manajemen

Sistem pengendalian manajemen yang dimiliki oleh organisasi menjadi pedoman dalam mengendalikan proses agar sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan serta untuk melihat apakah proses yang telah dilakukan dapat berjalan secara ekonomis, efektif dan efisien. Hal-hal berkenaan dengan Sistem Pengendalian Manajemen dalam audit Sumber Daya Manusia antara lain: (a) tujuan dari program/aktivitas SDM harus dinyatakan dengan jelas dan tegas, (b) kualitas dan kuantitas SDM yang melaksanakan program/aktivitas kualifikasi dari SDM yang terlibat (menjadi sasaran) dari program/aktivitas SDM yang dilaksanakan, (c) anggaran program, (d) pedoman/metode kerja, persyaratan kualifikasi, (e) spesifikasi dan deskripsi pekerjaan dan (f) standar/ukuran kinerja program.

Berdasarkan hasil review sistem pengendalian manajemen ini, auditor akan mampu lebih dalam memahami kondisi yang terjadi, sehingga dapat mengambil keputusan apakah tujuan audit sementara yang ditetapkan pada audit pendahuluan dapat ditingkatkan menjadi tujuan audit yang sesungguhnya (karena cukup bukti yang mendukung permasalahan yang disoroti oleh auditor yang tertuang dalam tujuan audit sementara), atau bahkan diabaikan karena terjadi yang sebaliknya. Di samping itu, berdasarkan hasil review ini auditor dapat mengambil keputusan audit dapat dilanjutkan atau tidak mengingat ketersediaan data yang dibutuhkan dan kebebasan dalam melakukan audit (tidak menghadapi keterbatasan akses dalam melakukan audit).

c) Audit lanjutan

Dari temuan audit yang diperoleh, auditor meringkas dan melakukan pengelompokan terhadap temuan tersebut ke dalam kelompok kondisi, kriteria, penyebab dan akibat. *Kondisi* merupakan kenyataan riil yang ditemukan auditor berkaitan dengan program-program SDM yang ditetapkan organisasi. *Kriteria*, merupakan berbagai aturan, norma, standar sebagai pedoman bertindak bagi seluruh pihak berwenang dalam pengelolaan SDM. *Penyebab*, adalah tindakan riil dari pihak-pihak yang berwenang dalam menangani SDM, yang menyebabkan terjadinya kondisi yang ditemukan auditor. Sedangkan, *akibat* adalah temuan berupa akibat yang harus ditanggung oleh organisasi karena terjadinya perbedaan tindakan riil dengan kriteria yang telah ditetapkan.

Berbagai kelompok temuan tersebut kemudian dianalisis untuk memahami apakah permasalahan yang terjadi merupakan permasalahan yang berdiri sendiri atau saling terkait dengan permasalahan yang lain. Berkaitan dengan hal ini auditor harus mengembangkan temuan secara cermat sehingga dapat

diketahui adanya penyimpangan yang terjadi, apa penyebab dari penyimpangan tersebut, apa akibat yang harus ditanggung organisasi berkaitan dengan terjadinya penyimpangan tersebut. Dari berbagai kelemahan yang ditemukan, auditor menyusun suatu rekomendasi untuk memperbaiki penyimpangan yang terjadi agar tidak terulang di masa yang akan datang serta dalam rangka perbaikan kinerja manajemen.

d) Pelaporan

Laporan harus disajikan dalam bahasa yang mudah dipahami. Laporan audit harus memuat tentang, informasi latar belakang, kesimpulan audit dan disertai dengan temuan-temuan audit sebagai bukti pendukung kesimpulan tersebut. Dalam laporan juga harus disajikan rekomendasi yang diusulkan auditor sebagai alternatif perbaikan terhadap penyimpangan (kekurangan) yang masih terjadi. Sebagai kelengkapannya laporan juga harus menyatakan ruang lingkup dari audit yang dilakukan.

Laporan audit merupakan deskripsi komprehensif aktivitas-aktivitas sumber daya manusia yang meliputi rekomendasi-rekomendasi untuk praktek-praktek yang efektif dan rekomendasi-rekomendasi untuk memperbaiki praktek-praktek yang tidak efektif.

Dengan adanya informasi yang ada di dalam laporan audit, manajer sumber daya manusia dapat mengambil pandangan luas mengenai fungsi sumber daya manusia. Adapun bentuk laporan audit dapat dibagi menjadi 2 bagian, yaitu bentuk tabel dan narasi. Bentuk tabel berisi kolom-kolom yang menjelaskan uraian temuan, bukti-bukti, referensi, tingkat urgensi, dan rekomendasi yang diberikan. Sedangkan bentuk narasi menjelaskan poin-poin tentang latar belakang kasus yang ditemukan, analisis kasus, dan rekomendasi.

e) Tindak lanjut

Tindak lanjut merupakan implementasi dari rekomendasi hasil audit yang telah diberikan oleh auditor. Manajemen dan auditor harus sepakat dan secara bersama-sama dalam melakukan tindak lanjut perbaikan tersebut. Pada dasarnya, pelaksanaan tindak lanjut hasil audit sepenuhnya ada di tangan manajemen, namun pada prakteknya, auditor sebaiknya ikut mendampingi agar tindak lanjut tersebut berjalan sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh auditor dalam pencapaian tujuannya

2. Prosedur Audit SDM Aparatur

Dalam melakukan audit kinerja sumber daya manusia terdapat empat langkah utama, yaitu sebagai berikut:

- a. Mendefinisikan kegiatan SDM yang diharapkan oleh organisasi
- b. Menilai kegiatan-kegiatan yang sedang dilakukan dengan menggunakan kriteria yang telah ditetapkan.
- c. Menganalisa hasil penilaian
- d. Menetapkan tujuan perbaikan dan melakukan kegiatan pencapaian tujuan.

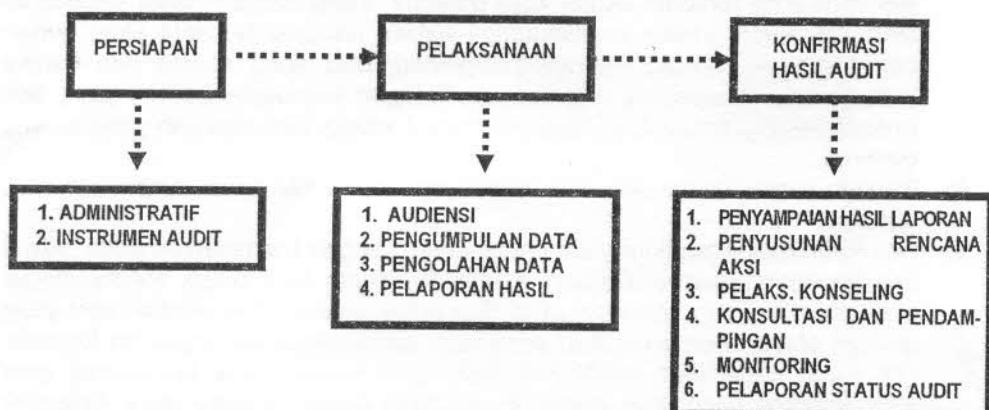
Tidak jauh berbeda dari prosedur pelaksanaan pengawasan pemerintahan daerah, secara ringkas dan sederhana prosedur audit SDM Aparatur dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Kepala Inspektorat/Inspektur memilih/menyeleksi Tim Audit dan Pemimpin Tim untuk masing-masing audit.
- 2) Pemimpin Tim Audit membuat jadwal pertemuan auditing dengan seluruh anggota Tim Management di SKPD yang akan diaudit. Pertemuan tambahan dapat dijadwalkan dengan Pimpinan SKPD dan stafnya. Pemimpin Tim juga mempersiapkan sebuah rencana umum untuk pelaksanaan audit dan mengkomunikasikannya kepada tim auditor dan objek pemeriksaan.
- 3) Tim Audit melaksanakan audit dengan berdasarkan Rencana Audit dan Daftar Ceklis Audit. Tim Audit juga dapat menelusuri hal-hal yang membutuhkan wawancara dengan anggota panitia, staf umum, dll. Penyelesaian pelaksanaan audit fase pertama ditentukan tenggat waktunya, sehingga apabila terdapat masalah waktu dan kegiatan lanjutan yang biasanya terjadi di tahun yang sama, maka fase kedua dijadwalkan pada saat berikutnya.
- 4) Tim Audit mencatat setiap kesenjangan/pelanggaran yang ditemukan dan menunjukkan standar/aturan/kebijakan/prosedur khusus yang telah dilanggar. Bukti yang objektif harus selalu dikemukakan untuk mengkonfirmasi kesenjangan/pelanggaran.
- 5) Tim Audit membuat Laporan Ringkasan Audit setelah menyelesaikan fase pertama pemeriksaan. Laporan tersebut mencakup daftar kesenjangan/pelanggaran yang telah ditemukan.
- 6) Top Manajemen SKPD yang menjadi objek pemeriksaan harus menyerahkan jawaban/respon atas hasil audit dalam kurun waktu 30 hari sejak laporan audit diserahkan. Respon tersebut harus mencakup suatu Rencana Aksi yang berisi paparan tentang bagaimana dan kapan masing-masing kesenjangan/pelanggaran akan secara efektif diselesaikan.

- 7) Tim Audit mereviu Rencana Aksi dalam Respon dan menetapkan apakah Rencana Aksi tersebut ditolak atau diterima. Yang menjadi dasar penetapan oleh Tim Audit adalah keyakinannya bahwa rencana tersebut akan benar-benar menyelesaikan kesenjangan/pelanggaran yang terjadi dan bahwa jadwal yang disusun sesuai dengan kategori masalah-masalah yang ada (masalah yang mendesak, masalah yang penting, dan masalah yang kurang penting).
- 8) Respon yang ditolak oleh Tim Audit harus diperbaiki terus sampai akhirnya diterima.
- 9) Tim Audit melaksanakan audit tindak lanjut dengan berdasarkan pada jadwal penyelesaian yang tercantum dalam Rencana Aksi untuk memverifikasi penyelesaian yang sebenarnya/riil dan untuk menentukan apakah aksi yang diambil efektif menyelesaikan penyebab kesenjangan/pelanggaran tertentu. Tim Audit dapat juga melakukan fase audit kedua untuk menangani area atau kejadian yang tidak dapat diselesaikan dalam fase pertama. Prosedur fase kedua sama dengan fase pertama (langkah 1 s/d 9). Suatu daftar pelaksanaan tindak lanjut yang final diselesaikan sebelum Rapat Koordinasi Tahunan untuk menentukan status seluruh aksi yang selesai dilaksanakan.
- 10) Laporan status audit disusun oleh Pimpinan Tim Auditor sebelum dilakukan Rapat Tahunan Manajemen untuk dimasukkan kedalam Laporan Tahunan Daerah.

Kesepuluh langkah tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan kedalam 3 (tiga) fase, yaitu fase persiapan, fase pelaksanaan dan fase konfirmasi hasil audit. Sebelum langkah kesepuluh, yaitu penyusunan laporan status audit, maka dalam rangka pelaksanaan Rencana Aksi perlu dilakukan konseling, konsultasi/pendampingan, dan monitoring agar penyebab kesenjangan/pelanggaran dapat segera terselesaikan secara cepat dan tepat waktu. Pelaksanaan konseling, konsultasi atau pendampingan dapat diserahkan kepada Pimpinan SKPD yang diaudit atau kepada Pejabat Sekretaris Daerah, tergantung pada kategori masalah, atas perintah dari Kepala Daerah. Tahap Monitoring tetap dilakukan oleh Bawasda/Inspektorat.

Gambaran skematis prosedur Audit Kinerja SDM tersebut di atas adalah sbb.:



Agar pelaksanaan audit kinerja SDM dapat dilakukan secara efektif mencapai tujuan dan efisien dalam hal waktu, tenaga, dan biaya maka perlu dibuat berbagai dokumen, kartu kendali, dan formulir yang harus diisi baik oleh Bawasda/Inspektorat, maupun oleh setiap unit kerja/organisasi. Pengisian kartu kendali dan formulir hendaknya terintegrasi dengan pelaksanaan pembinaan pegawai sehari-hari, yang berarti bahwa pengisinya tidak hanya dilakukan karena adanya pemeriksaan saja (*not for the sake of audit itself*). Dengan demikian pengisian kartu kendali dan formulir tersebut harus menjadi pekerjaan keseharian unit kerja yang mengelola kepegawaian. Adapun model-model kartu kendali dan formulir yang perlu disiapkan dan diisi oleh setiap unit kerja/SKPD disesuaikan dengan materi audit yang disepakati antara Bawasda/Inspektorat dengan SKPD yang diperiksa. Dokumen, kartu kendali dan formulir yang hendaknya tersedia di Badan/Bagian/Unit Kepegawaian SKPD yang menjadi obrik adalah sebagai berikut:

1. Dokumen Pribadi Setiap Pegawai, mulai dari dokumen lamaran kerja ybs sampai dengan pensiun.
2. Kartu Kendali Penilaian Kinerja, baik kinerja unit kerja maupun kinerja individu. Penilaian kinerja dapat dilakukan secara kuantitatif maupun perceptif kualitatif (contoh kartu terlampir).
3. Format hasil analisis jabatan
4. Format proses seleksi
5. Format Pengembangan karir pegawai
6. Format hasil analisa kebutuhan diklat
7. Format realisasi keikutsertaan dalam diklat

8. Format inventarisasi penghargaan dan teguran, hukuman , kedisiplinan
9. Format-format lainnya.

Sedangkan contoh-contoh formulir yang harus disediakan dan diisi oleh Bawasda/Inspektorat diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Format desain /proposal audit SDM
2. Format analisis masalah yang mungkin menyebabkan rendahnya kinerja
3. Format laporan hasil audit.
4. Kuesioner dan pedoman wawancara.
5. Format-format lainnya.

Materi Audit SDM Aparatur

Materi yang menjadi objek pemeriksaan dalam audit SDM Aparatur secara *de jure* sebenarnya tidak jauh berbeda dari materi yang seharusnya diperiksa oleh Bawasda/Inspektorat pada saat ini terhadap Sumber Daya Manusia Aparatur, akan tetapi pada kenyataannya lembaga pengawasan daerah tersebut masih terlalu fokus pada aspek-aspek yang nampak nyata/jelas saja, seperti disiplin/kehadiran pegawai, sedangkan aspek-aspek yang sebenarnya paling penting dan sangat mendasar, misalnya ukuran kinerja, tidak diperhatikan.

Berdasarkan Permendagri 23 Tahun 2007 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan, pemeriksaan terhadap aspek sumber daya manusia tampaknya cenderung bersifat administratif kepegawaian saja walaupun secara keseluruhan cakupannya sudah lengkap, yaitu meliputi:

1. Formasi Pegawai.
2. Pengadaan Pegawai.
3. Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
4. Kenaikan Pangkat.
5. Ujian Dinas.
6. Pemberian Kenaikan Gaji Berkala.
7. Pengangkatan dalam Jabatan.
8. Pemindahan Pegawai
9. Pemensiunan Pegawai.
10. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil.
11. Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS.
12. Kesejahteraan Pegawai.
13. Tanda-tanda Kehormatan.
14. Pemberian Kartu Pegawai.
15. Pendidikan dan Pelatihan Pegawai.
16. Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil

Seluruh aspek tersebut di atas cenderung merupakan aspek administratif kepegawaian saja yang hanya akan berhasil mendorong peningkatan kinerja pegawai ketika semangat dan gairah kerja pegawai konsisten tinggi sejak awal masuk sebagai calon pegawai negeri sampai saat-saat terakhir menjelang pensiun, yang tentu saja hal tersebut mustahil terjadi. Dengan demikian, materi yang hendaknya menjadi objek pemeriksaan/audit harus mencakup proses rekrutmen, pengelolaan dan pemberdayaan, serta pemberhentian pegawai, yang merupakan aspek strategis bagi upaya peningkatan kinerja SDM dan Organisasi.

Pada dasarnya terdapat 3 (tiga) aspek utama yang harus dijadikan objek pemeriksaan oleh Bawasda/Inspektorat, yaitu: a) Rekrutmen Pegawai, b) Pengelolaan dan Pemberdayaan Pegawai, dan c) Pemberhentian Pegawai. Berdasarkan kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Daerah kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam melaksanakan ketiga aspek tersebut di atas, maka untuk pemeriksaan rekrutmen dan pemberhentian pegawai, Institusi Daerah yang menjadi objek pemeriksaan adalah Badan Kepegawaian Daerah. Sedangkan untuk pelaksanaan pengelolaan dan pemberdayaan pegawai, institusi yang diperiksa adalah setiap SKPD yang ada di Daerah, karena proses pengelolaan dan pembinaan pegawai secara langsung dilakukan oleh Pimpinan SKPD masing-masing yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Rekrutmen pegawai, yang menjadi tugas Badan Kepegawaian Daerah, merupakan langkah/upaya yang strategis dalam memperoleh sumber daya manusia yang berkualitas, karena apabila proses rekrutmen dilakukan secara seadanya maka sumber daya manusia yang diperolehpun akan memiliki kualitas yang seadanya pula (baik dalam hal keahlian, perilaku, dan pengetahuan). Hal ini akan menghambat terbentuknya pemerintah daerah yang baik dan bersih, karena korupsi, kolusi dan nepotisme secara tidak langsung diakibatkan salah satunya oleh kompetensi pegawai yang rendah di berbagai tingkatan, baik di tingkat pimpinan maupun bawahan.

Rekrutmen pegawai yang efektif pasti harus didasarkan pada hasil perencanaan pegawai yang tepat (sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan anggaran). Selain itu proses seleksi dan penempatan pegawai harus mengikuti prosedur tertentu yang didasarkan pada rencana pengembangan karir. Langkah-langkah perencanaan, rekrutmen, seleksi dan penempatan pegawai tersebut harus dijadikan objek pemeriksaan, yang secara rinci terdiri dari:

1. Dokumen perencanaan pegawai atau dasar lain untuk penetapan program SDM;

2. Uraian dan spesifikasi pekerjaan yang sesuai dengan strategi pencapaian tujuan organisasi atau dasar lain untuk penetapannya uraian dan spesifikasi pekerjaan;
3. Kualifikasi pegawai yang dibutuhkan atau dasar lain untuk penerimaan pegawai;
4. Dasar penentuan kualifikasi pegawai;
5. Hasil analisis kondisi internal dan eksternal organisasi yang berkaitan dengan SDM;
6. Peta kapasitas pegawai atau dasar lain untuk penentuan kebutuhan pegawai di masa yang akan datang;
7. Hasil analisa beban kerja pegawai;
8. Program SDM yang sesuai dengan strategi pencapaian tujuan organisasi;
9. Kesesuaian antara kualifikasi calon pelamar yang masuk dengan persyaratan yang ditetapkan organisasi;
10. Daftar pelamar yang tidak memenuhi syarat untuk proses rekrutmen;
11. Ada tidaknya hubungan kekeluargaan antara pelamar yang diterima dengan pejabat di organisasi dan bagaimana pemenuhan kualifikasinya;
12. Menelusuri teknik yang digunakan organisasi dalam proses seleksi pegawai;
13. Menelusuri dasar penentuan materi tes seleksi yang digunakan;
14. Menelusuri hasil seleksi terhadap peserta yang diterima;
15. Menelusuri bagaimana organisasi menentukan dan mengendalikan biaya seleksi.

Pengelolaan dan Pemberdayaan Pegawai, yang menjadi tugas pimpinan setiap SKPD, merupakan langkah yang sangat penting dalam upaya meningkatkan kapasitas pegawai agar mampu berkomitmen dan berkinerja tinggi. Selain untuk meningkatkan kompetensi pegawai, proses pemberdayaan dan pengelolaan pegawai harus dilakukan sedemikian rupa agar setiap pegawai memiliki motivasi dan spirit yang tinggi untuk terus menerus mengembangkan dirinya. Hal terakhir ini sangat krusial mengingat bahwa pada hakikatnya pengembangan pegawai sangat tergantung pada individu pegawai yang terkait dan organisasi hanya berperan untuk memberikan kesempatan dan fasilitas saja. Berdasarkan hal tersebut maka materi audit SDM Aparatur sebaiknya mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. INPUT MSDM APARATUR :

- a. Analisa beban kerja yang dilakukan SKPD;
- b. Penetapan formasi pegawai oleh SKPD;
- c. Peta Kompetensi Pegawai setiap SKPD;
- d. Analisa Jabatan (Struktural dan Fungsional) yang dilakukan SKPD;
- e. Analisa Kebutuhan Diklat yang dilakukan SKPD;
- f. Standar Kinerja yang disusun oleh SKPD;
- g. Dasar penetapan anggaran dan alokasi biaya pelatihan yang dilakukan SKPD;
- h. Dasar penetapan kcompensasi yang digunakan SKPD.

2. PROSES MSDM APARATUR :

- a. Pendeklegasian Wewenang yang dilakukan SKPD;
- b. Pembagian Tugas dan Pekerjaan yang dilakukan oleh para pejabat di SKPD;
- c. Dasar pelatihan yang diberikan kepada pegawai;
- d. Dasar penentuan pegawai yang mengikuti pelatihan (dengan asumsi tujuan pelatihan sudah jelas);
- e. Faktor-faktor yang merupakan kelemahan program pelatihan bagi pegawai SKPD;
- f. Dasar pemberian kesempatan berkarir bagi para pegawai di SKPD;
- g. Usaha perbaikan program pengembangan karir yang dilakukan SKPD.

3. OUTPUT MSDM APARATUR

- a. Penilaian kinerja pegawai (instrumen dan frekuensi) yang dilakukan SKPD (selain DP3);
- b. Ketepatan instrumen penilaian dan penggunaannya oleh SKPD;
- c. Dasar penilaian terhadap kinerja pegawai;
- d. Prosedur lain yang digunakan untuk mendapatkan umpan balik tentang kinerja pegawai;
- e. Efektifitas struktur dan kebijakan kcompensasi - pengaruh kcompensasi terhadap produktivitas pegawai dan tingkat absensi;
- f. Indikator-indikator kepuasan kerja pegawai;
- g. Kehadiran pegawai per minggu dan rasio ketidakhadiran pegawai dalam satu bulan;
- h. Tingkat motivasi dan produktivitas pegawai.

Seperti halnya rekrutmen, pemberhentian pegawai merupakan wewenang yang didelegasikan oleh Kepala Daerah kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Dengan demikian, objek pemeriksaan kinerja fungsi SDM tersebut adalah

BKD. Efektifitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi dalam hal pemberhentian pegawai dapat dilihat dari aspek ketepatan waktu dan prosedur penetapan pensiun dan bentuk pemberhentian pegawai lainnya (misalnya pemecatan, dll.). Adapun materi pemeriksaan dalam aspek pemberhentian pegawai tidak jauh berbeda dengan apa yang tercantum dalam Permendagri 23 Th. 2007, akan tetapi lebih ditekankan pada pemeriksaan bahwa pengurusan pensiun pegawai tidak mengalami keterlambatan. Materi yang perlu diperiksa adalah sebagai berikut:

- 1) Daftar pegawai yang akan, sedang dan telah memasuki batas usia pensiun;
- 2) Jadwal pengurusan pensiun pegawai;
- 3) Bukti pelaksanaan proses pengurusan pensiun yang sedang dilakukan, dan
- 4) Bukti penyelesaian proses pengurusan pensiun yang telah dilakukan.

E. PENUTUP

Audit sumber daya manusia merupakan suatu hal yang kompleks untuk dilaksanakan dan tingkat keberhasilan proses audit SDM tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor. Beberapa faktor yang secara signifikan menentukan keberhasilan audit SDM adalah antara lain kompetensi auditor, hubungan dan kerjasama yang baik antara auditor dan auditee, serta dukungan manajemen puncak.

Faktor penentu keberhasilan audit SDM yang pertama adalah kompetensi dari seorang auditor SDM yang dapat diandalkan. Seorang auditor SDM sudah seharusnya mampu memahami segala prosedur dan tahapan dalam pelaksanaan audit SDM, memahami konsep dari audit SDM, serta memahami konsep Manajemen Sumber Daya Manusia. Apabila kompetensi terkait tidak terpenuhi maka hasil audit SDM tidak akan bermakna apa-apa, karena masing-masing pihak tidak akan berhasil 'menangkap' hal-hal penting yang harus diperhatikan dalam upaya meningkatkan kinerja sumber daya manusia dan organisasi.

Faktor yang kedua adalah adanya hubungan dan kerjasama yang baik, sehat, dan produktif antara auditor dan auditee atau objek yang diperiksa dalam pelaksanaan audit SDM sehingga tidak akan terbentuk *image* yang menakutkan/mengkhawatirkan terhadap keberadaan auditor di instansi obrik. Kondisi yang ideal dalam hal ini adalah dimana kehadiran auditor selalu dinantikan oleh setiap staf manajemen SKPD karena proses pemeriksaan tersebut dapat dijadikan *moment* yang tepat untuk menginterpretasi dan mengevaluasi kinerja masing-masing.

Faktor yang ketiga adalah dukungan dari manajemen terutama manajemen puncak atas hasil audit yang perlu ditindaklanjuti. Pada umumnya dikemukakan oleh Bawasda/Inspektorat bahwa salah satu masalah yang sering terjadi adalah kurang konsistennya pelaksanaan tindak lanjut oleh pihak-pihak yang terkait. Dengan dukungan dan motivasi serta tuntutan yang memadai dari pimpinan puncak kepada SKPD, diharapkan setiap hasil audit ditindaklanjuti dan dimonitor secara optimal agar menghasilkan peningkatan kinerja SDM dan organisasi yang signifikan.

Selain ketiga faktor di atas, tentu saja perlunya dukungan kerjasama dari berbagai pihak mulai dari tahapan pemeriksaan, pelaksanaan sampai pada pelaporan hasil pemeriksaan. Segala faktor yang menentukan keberhasilan audit SDM tersebut pada intinya adalah untuk mencapai tujuan audit SDM itu sendiri yaitu untuk mengendalikan kegiatan organisasi melalui fungsi pemeriksaan dan penilaian terhadap permasalahan organisasi (ketaatan, efektifitas, & efisien) yang disoroti dari dimensi SDM agar sasaran fungsional dan tujuan organisasi secara keseluruhan dapat dipastikan tercapai. Prospek implementasi pelaksanaan audit SDM tersebut akan sangat baik jika kita mulai memahami sistem audit SDM dengan segala prosedurnya sejak awal.

Lampiran 1:

Contoh Kartu Penilaian Kinerja Unit Kerja

Unit : Tahun :

Bagian :

No	Rencana Kerja Unit	Periode/ Waktu	Target		Dukungan		Keterangan
			Kualitas pencapaian	Jumlah Pencapaian (%)	Internal	Eksternal	

Formulir penilaian pada gambar di atas diisi pada saat awal tahun sebelum pekerjaan pada tahun itu dilakukan, masing-masing kepala unit dan pegawai mengisi uraian tugas unit dengan perencanaan yang telah mereka buat sebelumnya. Semua tabel yang ada diisi sesuai dengan job description masing-masing unit. Pada pertengahan tahun, diadakan evaluasi atau konseling di unit masing-masing yang dipimpin oleh atasan unit masing-masing. Hal ini bertujuan untuk mengevaluasi hasil kerja yang dicapai oleh unit, serta hambatan-hambatan apa saja yang unit hadapi. Dalam hal ini ada kemungkinan terdapat tambahan atau pengurangan dari rencana yang telah unit buat.

* maksud dukungan disini yaitu bantuan atau sarana prasarana yang dibutuhkan dalam menjalankan tugas pegawai, baik itu dukungan internal ataupun eksternal instansi.

Lampiran 2:
Contoh Kartu Penilaian Kinerja Individu

Nama : Unit : Tahun :
Jabatan : Bagian :

No	Uraian Tugas	Periode/ Waktu	Target		Dukungan*		Keterangan
			Kualitas pencapaian	Jumlah Pencapaian (%)	Internal	Eksternal	

Formulir penilaian pada gambar diatas diisi pada saat awal tahun sebelum pekerjaan pada tahun itu dilakukan, masing-masing pegawai mengisi uraian tugas sesuai dengan perencanaan dan job description yang telah unit buat sebelumnya. Semua tabel yang ada diisi sesuai dengan job description pegawai masing-masing. Kartu penilaian individu sebenarnya tidak jauh berbeda dengan kartu penilaian unit, kartu penilaian individu merupakan sambungan penilaian dari rencana kerja unit. Dengan adanya kartu penilaian individu baik atas langsung maupun bagian kepegawaian dapat menilai kinerja individu pegawai, apa saja hambatan-hambatan yang dialami dan bagaimana kinerja pegawai dalam mencapai target kerja yang telah pegawai isi sebelumnya.

* maksud dukungan disini yaitu bantuan atau sarana prasarana yang dibutuhkan dalam menjalankan tugas pegawai, baik itu dukungan internal ataupun eksternal instansi.

Pada pertengahan tahun, diadakan evaluasi atau konseling di unit masing-masing yang dipimpin oleh atasan unit masing-masing. Hal ini bertujuan untuk mengevaluasi hasil kerja yang dicapai oleh pegawai, serta hambatan-hambatan apa saja yang mereka hadapi. Dan pada akhir tahun atasan langsung dari pegawai tersebut memberikan penilaian prestasi kerja pada pegawainya, dan atasan dari atasan langsung memberikan penilaian prestasi kerja pada pegawai dan unitnya masing-masing. Cara penilaian formulir ini sangat sederhana formulir yang diisi oleh pegawai dan masing-masing unit di bandingkan dengan hasil akhir yang ada, kartu penilaian unit dan kartu penilaian individu dapat dikroscek sehingga dapat ditemukan masalah apa yang menghambat pencapaian target unit, apakah dari SDMnya atau hambatan dari eksternal ataupun internal unit. Dan peraturan-peraturan penilaian lainnya di atur lagi sesuai dengan kebijakan instansi.

Berbeda dari kedua formulir tersebut di atas yang cukup umum sifatnya, formulir di bawah berikut ini lebih khusus dan komprehensif menggambarkan kualitas individu pegawai. Formulir tersebut dapat diisi secara frekuensi bulanan, baik oleh atasan langsung pegawai ataupun oleh evaluator yang ditugaskan oleh Badan/Bidang/Unit Kepegawaian Daerah (Jabatan evaluator dapat menjadi suatu jabatan fungsional baru yang sifatnya lebih independen). Pengisian formulir ini lebih rumit karena harus melibatkan kegiatan observasi terhadap para pegawai.

Lampiran 3:
Contoh Formulir Penilaian Kinerja Individu (Komprehensif)

Nama Pegawai:		Masa Kerja:
Jabatan:		Waktu evaluasi:
Dimensi Kinerja	Kekuatan/Kelemahan	Komentar
Keanggotaan dalam Tim		
Pencapaian Target Waktu Pekerjaan		
Keahlian Organisasional		
Keahlian Komunikasi		
Kepemimpinan		
Interaksi dengan Rekan Kerja		
Absensi/Kehadiran		
Kualitas Pekerjaan		
Komentar Atasan Peg.		
Tujuan		

Evaluator,

Ttd

Nama Lengkap



**LEMBAGA ADMINIDTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I LAN**

KEPUTUSAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
NOMOR : 058/IX/2/12/2008

TENTANG

TIM PELAKSANA

KAJIAN MEKANISME DAN PROSEDUR AUDIT KINERJA DI PEMERINTAH DAERAH

KUASA PENGGUNA ANGGARAN

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Menimbang : a. bahwa dalam rangka pelaksanaan kegiatan Kajian Mekanisme dan Prosedur Audit Kinerja di Pemerintah Daerah, dipandang perlu membentuk tim Pelaksana yang bertugas untuk melakukan kegiatan tersebut;

b. bahwa nama dan jabatan yang tercantum dalam Lampiran Keputusan ini, dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk ditunjuk sebagai tim Pelaksana kegiatan Kajian Mekanisme dan Prosedur Audit Kinerja di Pemerintah Daerah;

Mengingat : 1. Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara tahun 2003 nomor 47, tambahan Lembaran Negara nomor 4286);

2. Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara (Lembaran Negara tahun 2004 nomor 5, tambahan Lembaran Negara nomor 4400);

3. Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Negara (Lembaran Negara tahun 2004 nomor 66, tambahan Lembaran Negara nomor 4400);

4. Undang-undang nomor 36 tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2005 (Lembaran Negara tahun 2004 nomor 130, tambahan Lembaran Negara nomor 4442);

5. Keputusan Presiden nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa di ubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 11 tahun 2005;
6. Keputusan Presiden nomor 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah di ubah dengan Keputusan Presiden nomor 72 tahun 2004;
7. Instruksi Presiden nomor 9 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pendayagunaan Aparatur Negara;
8. Keputusan Kepala LAN nomor 977/I/X/6/8/2005 tentang Penetapan Kuasa Pengguna Anggaran/Barang pada Lembaga Administrasi Negara Tahun Anggaran 2006;
9. Peraturan Menteri Keuangan Rupublik Indonesia nomor 606/PMK.06/2004 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2005;
10. Peraturan Menteri Keuangan Rupublik Indonesia nomor 81/PMK.02/2007 tentang Estándar Biaya Tahun Anggaran 2008;
11. Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara nomor 4 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi negara;
12. Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kinerja Lembaga Administrasi Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara nomor 10 tahun 2004;
13. Peraturan Direktorat Jendral Perbendaharaan nomor PER-66/PB/2005 tentang Petunjuk Teknis Mekanisme Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN;
14. Surat Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran nomor: 0008.0/086-01.0/XII/2008 tentang Penetapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun 2008 Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara;

MEMUTUSKAN

Menetapkan :

- PERTAMA** : Membentuk Tim Pelaksana kegiatan Kajian Mekanisme dan Prosedur Audit Kinerja di Pemerintah Daerah, dengan mengangkat nama dan jabatan yang tercantum dalam Lampiran Keputusan ini, selanjutnya dalam diktum keputusan ini disebut Tim Pelaksana.
- KEDUA** : Tim Pelaksana bertugas merencanakan, melaksanakan, dan menyusun laporan kegiatan sesuai dengan petunjuk dan kebijakan yang telah

ditetapkan oleh Pimpinan Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara.

- KETIGA : Untuk menjamin ketetapan dan kualitas laporan, Kepala Unit terkait melakukan pembinaan dan pemantauan atas pelaksanaan kegiatan Tim Pelaksana serta melaporkannya kepada Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara.
- KEEMPAT : Biaya pelaksanaan kegiatan ini dibebankan kepada daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara tahun 2008.
- KELIMA : Anggaran sebagaimana dimaksud pada diktum KEEMPAT, penggunaannya mengacu kepada peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- KEENAM : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan sampai dengan berakhirnya tahun anggaran 2008, dengan ketentuan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dalam keputusan ini akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

SALINAN Keputusan ini disampaikan kepada :

1. Kepala Badan Pemeriksa Keuangan;
2. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara;
3. Kepala Lembaga Administrasi Negara;
4. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
5. Kepala Bappenas;
6. Direktur Jendral Anggaran dan Perimbangan Keuangan Depkeu;
7. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Bandung II di Bandung;
8. Inspektur Lembaga Administrasi Negara;
9. Kepala Bagian Keuangan Lembaga Administrasi Negara;
10. Yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya.

Ditetapkan di : Bandung
Pada tanggal : 2 Januari 2008

**KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
APARATUR I LAN BANDUNG,**



DR. H. Deddy Mulyadi, M.Si
NIP. 270.000.691

LAMPIRAN

**KEPUTUSAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I LAN BANDUNG
NOMOR : 058/IX/2/12/2008**

TENTANG

**TIM PELAKSANA
KAJIAN MEKANISME DAN PROSEDUR AUDIT KINERJA DI PEMERINTAH DAERAH**

No.	NAMA	JABATAN
1.	Prof. Dr. Hj. Sedarmayanti, M. Pd., APU	Peneliti Utama
2.	Drs. Joni Dawud, DEA	Peneliti Utama
3.	Dra. Enni Iriani, M.Ed.	Peneliti
4.	Dra. Ara Ruvara, M.Si	Peneliti
5.	Anita Ilyas, S.Sos.	Peneliti
6.	Dra. Marifa Ayu Kencana, MIS	Peneliti
7.	Gugun Gumelar, SH.	Peneliti
8.	Drs. Dayat Hidayat, M.Si.	Pembantu Peneliti
9.	Drs. Syarifudin Hidayat, M.Si.	Pembantu Peneliti
10.	Dra. Tetty Kurniati, M.Ed.	Pembantu Peneliti
11.	Drs. Sabar Gunawan, MA.	Pembantu Peneliti
12.	Drs. Riyadi, M.Si.	Pembantu Peneliti
13.	Krismiyati, ST.	Koordinator
14.	Lilis Multati, S.Sos.	Staff Sekretariat
15.	Kurnia Anggraeni	Staff Sekretariat
16.	Hafid Mulyana	Staff Sekretariat
17.	Tata Tardiyat	Staff Sekretariat
18.	Tino Trisno Mulya	Staff Sekretariat
19.	6 orang	Narasumber setingkat eselon I
20.	6 orang	Narasumber setingkat eselon II
21.	7 orang	Narasumber setingkat eselon III kebawah
22.	21 orang	Pakar/Pembicara Khusus/Praktisi
23.	5 orang	Pengolah Data
24.	4 orang	Pembantu Lapangan

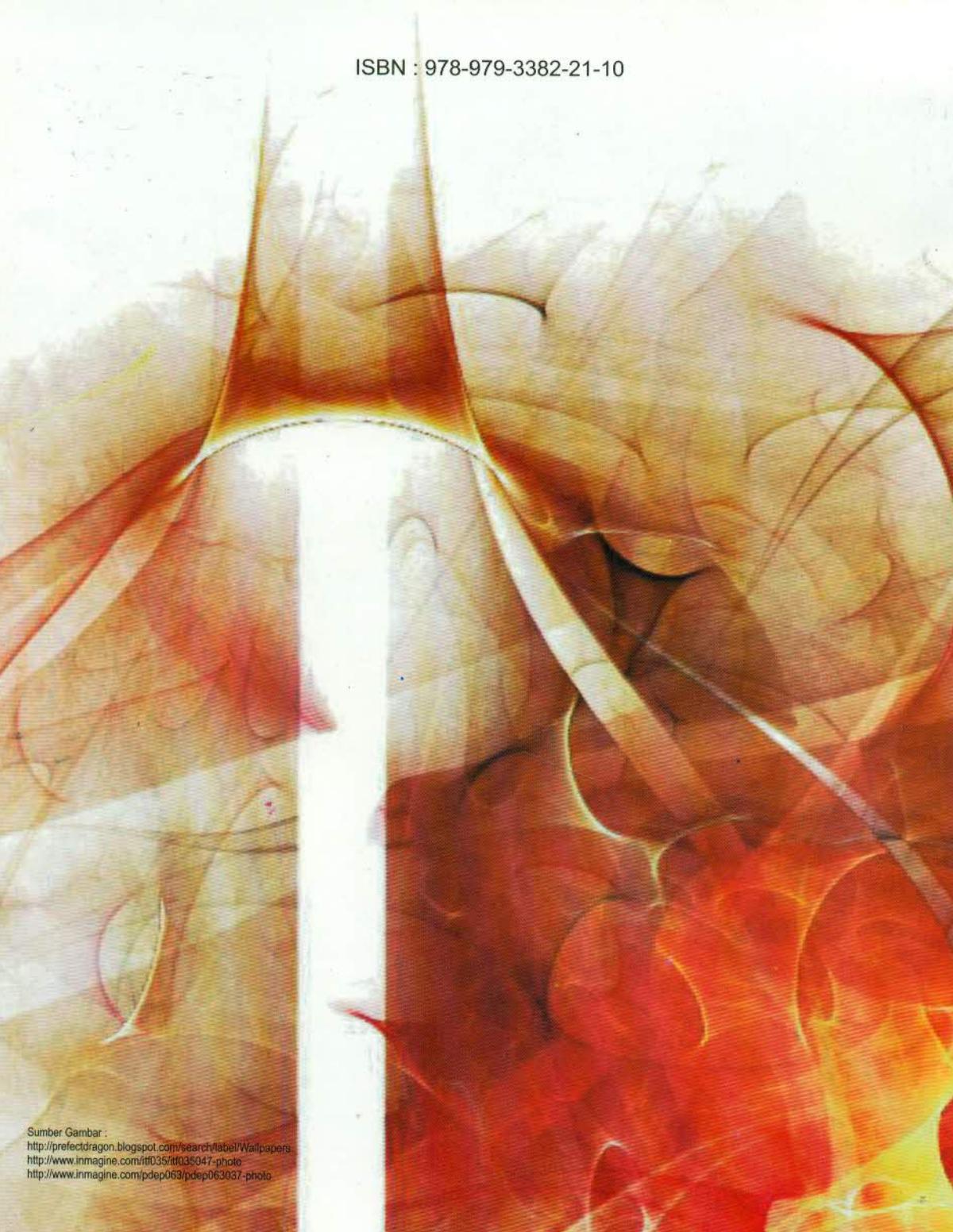
Ditetapkan di : Bandung
Pada tanggal : 2 Januari 2008

**KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
APARATUR I LAN BANDUNG,**



**DR. H. Deddy Mulyadi, M.Si
NIP. 270.000.691**

ISBN : 978-979-3382-21-10



Sumber Gambar :

<http://prefectdragon.blogspot.com/search/label/Wallpapers>

<http://www.inmagine.com/itf035/itf035047-photo>

<http://www.inmagine.com/pdep063/pdep063037-photo>