

EVALUASI KINERJA DAN PENGEMBANGAN MODEL KELEMBAGAAN LEMBAGA PENGAWASAN DAERAH

Oleh : Drs. Dayat Hidayat, M.Si.* (editor)

Abstract

The regulation of The Regional Financial No 17/2003 says, that the management of the public finance is based on the performance budgeting principal. Its means that the allocation of the budget is a part of the governmental management. The performance itself is measured by the standard of performance that consist of input, output, outcomes, benefit and impact performance. So that, the measurement of performance is very important as a basis of accountability to the society as a services achievement.

PENDAHULUAN

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

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

Lembaga pengawasan harus memiliki kekuatan dalam kewenangan, sistem manajemen yang dikelola oleh pegawai pemerintah yang profesional sehingga dihormati sebagai lembaga pengawasan atau audit. Lembaga tersebut harus dipercaya oleh lembaga lainnya, mampu mengaudit dirinya dengan benar, sehingga akan disegani oleh lembaga

* Dayat Hidayat adalah Peneliti Muda pada Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN dan dosen STIA LAN Bandung

yang menjadi obyek pemeriksa (obrik). Selain itu lembaga ini dapat mempertanggungjawabkan hasil akhir pemeriksanaan khususnya kepada pihak pimpinan daerah dalam upaya meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahannya.

Reposisi fungsi tersebut, dapat ditafsirkan bahwa lembaga pengawasan internal memperlihatkan cara baru dalam melaksanakan pengawasan dari *watch dog* menjadi pengawasan *counseling partner* dan *quality assurance*². Perubahan paradigma pengawasan tersebut menampakkan hubungan kesatuan (entitas) yang tidak terpisahkan antara subyek pemeriksa dengan objek yang diperiksa. Pertanggungjawaban pemeriksaan internal audit itu akan disampaikan kepada pimpinan kelembagaan Pemerintah Daerah sebagai masukan dan perbaikan di masa depan. Masukan tersebut, khususnya dalam perbaikan kinerja kelembagaan yang diawasi. Secara perlahan tetapi pasti, pada gilirannya cara pengawasan yang mengarah pada perbaikan akan berdampak luas dan signifikan pada peningkatan kinerja kelembagaan daerah secara keseluruhan.

Dalam mendukung pelaksanaan tugas dari lembaga internal audit yang mengarah pada perbaikan, ada tiga unsur pemeriksaan/audit yang secara umum dapat dijalankan, yakni: (1) pemeriksaan keuangan; (2) pemeriksaan kinerja; dan (3) pemeriksaan dengan tujuan khusus³. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan berkas-berkas laporan keuangan lembaga pengguna keuangan. Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi

dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Sedangkan pemeriksaan dengan tujuan khusus adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, jenis pemeriksaan ini biasanya untuk tujuan pemeriksaan investigasi dan atau verifikasi.

Untuk mengetahui gambaran umum, persepsi, faktor-faktor dan strategi kelembagaan untuk mengoptimalkan rencana pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada tahun 2007 PKP2A I LAN melakukan kajian tentang kinerja pengawasan daerah. Artikel ini mendeskripsikan beberapa hasil kajian tersebut serta rekomendasi yang dirumuskan dalam rangka meningkatkan kinerja pengawasan di daerah.

METODE KAJIAN

Kajian ini difokuskan untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian "Bagaimanakah rencana pelaksanaan audit kinerja oleh lembaga pengawasan internal (Badan Pengawasan Daerah) di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia. Secara rinci diajukan pertanyaan penelitian yakni bagaimana gambaran umum; persepsi, faktor-faktor dan strategi kelembagaan untuk mengoptimalkan rencana pelaksanaan audit kinerja di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya tujuan kajian ini adalah (1) mendeskripsikan gambaran umum kapasitas Bawasda Kabupaten/Kota dalam audit internal dalam fungsi audit kinerja, (2) mendeskripsikan persepsi Pemerintah Kabupaten/Kota, khususnya Bawasda, Setda dan SKPD dalam rencana pelaksanaan Audit Kinerja di

daerah, (3) menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi rencana pelaksanaan fungsi pengawasan khususnya audit kinerja. (4) merumuskan pilihan strategi kelembagaan untuk mengoptimalkan rencana pelaksanaan audit kinerja. Hasil penelitian ini akan digunakan sebagai rekomendasi ke berbagai pihak, khususnya Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia untuk menjadi pertimbangan dalam merumuskan kebijakan dalam bidang pengawasan di Daerah, khususnya dalam peningkatan kapasitas Bawasda sebagai lembaga pengawas internal. Selain itu juga kegunaan penelitian dijadikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat untuk mengeluarkan perundangan yang dapat mempertegas kepentingan audit kinerja melalui pedoman yang dapat dioperasionalkan oleh Pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

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

dilaksanakan oleh pihak di luar entitas yang diaudit berdasarkan standar audit kinerja dan bertujuan untuk memperoleh gambaran utuh tentang tingkat efisiensi, keekonomisan dan efektifitas entitas atau bagian dari entitas dimaksud.

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

Tabel 1. Lokus Penelitian

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

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

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini menggunakan cara sebagai berikut: (1). Studi kepustakaan, baik berupa laporan pelaksanaan kegiatan

maupun berbagai teori/konsep yang terkait; (2). Studi lapangan, yaitu dengan melakukan wawancara kepada aparatur yang bertindak sebagai pengawas dan yang diawasi. Wawancara ini akan dipandu oleh kuesioner yang telah ditetapkan.

Data yang diperoleh dari lapangan dianalisis dengan cara deskriptif kualitatif. Tahapan analisis yang dilakukan disesuaikan dengan kerangka pemikiran kajian ini. Hasil analisis data kualitatif ini dimulai dari penggambaran kondisi kapasitas lembaga pengawas internal (Bawasda), sampai dengan pelaksanaan fungsi pengawasan dan audit kinerja di Daerah. Selanjutnya berdasarkan hasil analisis, dirumuskan bentuk kelembagaan lembaga pengawas di Daerah yang diharapkan dapat mengoptimalkan pelaksanaan audit kinerja di Daerah. Penelitian ini dilaksanakan selama 6 (enam) bulan.

KERANGKA PIKIR PENELITIAN

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

Dalam rangka efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Daerah, maka telah diterbitkan berbagai peraturan, antara lain UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan

bahwa pengelolaan keuangan negara harus disandarkan pada prinsip anggaran *berbasis kinerja*. Hal ini dimaknai bahwa pengalokasian anggaran yang merupakan bagian dari manajemen pemerintahan harus didasarkan pada pencapaian kinerja suatu kelembagaan. Untuk itu perlu dilakukan upaya pengendalian agar kinerja yang dicapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan dalam proses pencapaian kinerja tersebut mengacu pada peraturan yang berlaku (taat azas). Hal ini menunjukkan urgensi dan strategisnya fungsi pengawasan dan pelaksanaan audit kinerja yang harus dilakukan oleh setiap institusi dan Daerah otonom. Oleh karena itu, Daerah melalui lembaga pengawasnya harus melakukan audit kinerja.

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

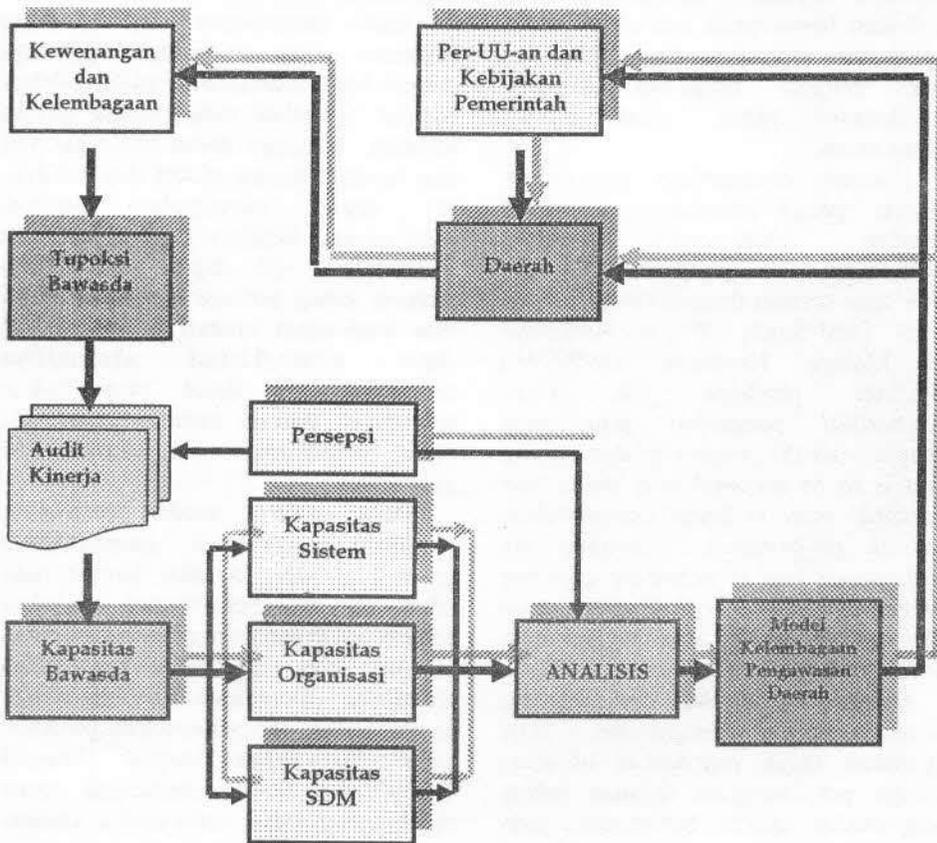
Berdasarkan gambaran kapasitas serta persepsi dari Bawasda yang bertindak sebagai auditor, Setda dan

SKPD yang mewakili sebagai auditee, maka dapat diketahui kondisi pelaksanaan pengawasan khususnya audit kinerja, kendala-kendala apa yang dihadapi. Kemudian akan dirumuskan alternatif model kelembagaan yang kiranya dapat mengoptimalkan fungsi pengawasan dan pelaksanaan audit kinerja. Sehubungan dengan uraian di atas maka kerangka pemikiran dapat disajikan dalam gambar berikut:

LANDASAN TEORITIS

Pemberian otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 3 Tahun 2005 tentang perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang, diarahkan pada upaya untuk

Gambar 1. Alur Pikir Kajian Kinerja Lembaga Pengawasan di Daerah



meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yang lebih ditekankan pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan, kekhususan, memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta partisipasi masyarakat dengan tetap berada pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

Hongren mengartikan pengawasan sebagai "proses tindakan dan evaluasi terhadap implementasi sebuah perencanaan dan penggunaan umpan balik agar sasaran dicapai sesuai dengan target" (Arif Suadi, 1995: 6). Sementara itu Malayu Hasibuan, (1996:246) mengutip pendapat GR Terry memberikan pengertian pengawasan sebagai *...as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard; what is being accomplished, that is performance, evaluating the performance and if necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is, in conformity with the standard"*.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, fungsi pengawasan akan digunakan untuk menjadikan birokrasi sebagai penyelenggara layanan publik yang efisien, efektif, berorientasi pada

penpencapaian visi dan misi yang ditetapkan. Dengan dilakukannya suatu pengawasan akan diperoleh masukan bagi pengambil keputusan untuk: (1) menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan; (2) mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan tersebut; dan (3) mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik, untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi dan misi organisasi.

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

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

kata lain model pengendalian konvensional hanya mencoba memuaskan pihak penilai dan tidak peduli dengan pihak yang dinilai.

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

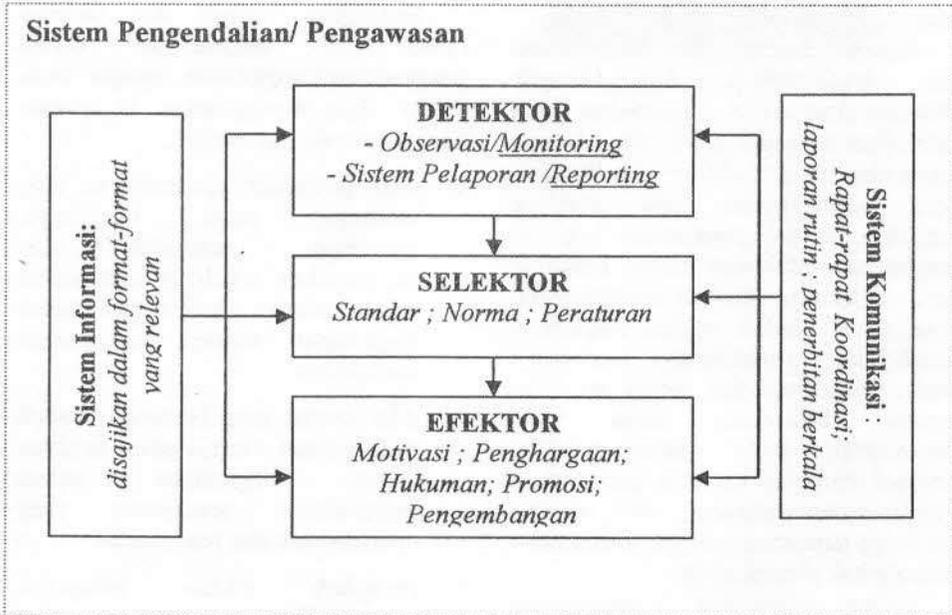
Dalam prakteknya pengawasan memiliki tahapan, sebagaimana dikatakan oleh Welsh (1984:16) dengan tiga tahapan, yaitu (1) menetapkan standar prestasi (2) mengukur prestasi yang sekarang serta sekaligus membandingkan dengan standar yang telah ditetapkan dan (3) mengambil tindakan untuk memperbaiki semua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

performance); (2) Membandingkan penyelenggaraan dengan standar; dan (3) mengadakan tindakan koreksi

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

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

Gambar 2. Komposisi Sistem Pengendalian /Pengawasan
(Diadaptasi dari Anthony and Dearden, 1985)



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

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

satu maksudnya adalah untuk mengidentifikasi pelatihan yang dibutuhkan pegawai. Manajer berperan sebagai konsultan yang siap untuk memberikan pengarahan dan pembinaan untuk kemajuan pegawai.

Lebih luas Stewart dan Stewart (1977: 5) menguraikan keuntungan penilaian kinerja pegawai akan berdampak pada tujuh bagian, yakni: (1). Memberikan *feedback* bagi pegawai agar efektif, maka masukan yang diberikan kepada pegawai harus jelas, deskriptif, objektif (memberikan masukan yang positif dan negatif), dan konstruktif (memberikan saran perbaikan); (2) *Management by Objective*, dimana manajer menentukan target dan tujuan yang harus dicapai oleh setiap bawahan. Target dan tujuan tersebut harus disetujui oleh kedua belah pihak, dan evaluasi dilaksanakan berdasarkan pada hal-hal yang sudah disetujui bersama; (3) *Salary review*, hasil dari penilaian digunakan untuk menentukan apakah seseorang akan mendapatkan kenaikan atau penurunan gaji; (4) *Career counseling*, dimana dalam pelaksanaan penilaian, manajer mempunyai kesempatan untuk melihat kemungkinan perjalanan karier pegawai, salah satunya, bisa melalui pengiriman pegawai ke dalam program diklat; (5). *Succession planning*, dimana penilaian pegawai dapat membantu manajer dalam membuat daftar pegawai yang memiliki keterampilan dan kemampuan tertentu sehingga jika ada posisi yang kosong, manajer bisa dengan cepat menunjuk seseorang; (6). *Mempertahankan keadilan*, yakni suatu hal yang wajar jika seseorang lebih menyukai seseorang dibanding orang lain. Penilaian pegawai dapat mengurangi terjadinya hal tersebut

misalnya dengan melibatkan atasan dari atasan langsung kita untuk ikut secara acak dalam proses penilaian; dan (7). *Penggantian pemimpin*, yakni suatu sistem penilaian pegawai dapat mengurangi beban pekerjaan manajer baru yang tidak tahu menahu kondisi dan kompetensi pegawainya. Data yang ada dalam dokumen penilaian dapat digunakan sebagai informasi yang penting untuk mengetahui kompetensi dan mengenal bawahan lebih cepat dan mungkin akurat.

HASIL PENELITIAN

Berdasarkan data lapangan menunjukkan, baik pihak Bawasda, Setda ataupun SKPD belum memahami sepenuhnya substansi audit kinerja, termasuk kepentingannya bagi peningkatan kinerja Pemerintah Daerah. Berkenaan dengan hal itu, maka Bawasda harus memiliki kapasitas yang memadai sebagai pelaksana audit kinerja di daerah. Gambaran mengenai bawasda yang berkapasitas demikian pada umumnya belum terpenuhi yang ditunjukkan dengan masih kurangnya ketersediaan sumber daya auditor, baik kuantitas maupun kualitasnya; ketersediaan sarana dan prasarana termasuk pembuatan standar atau pedoman; dan dukungan sistem organisasi yang masih lemah.

Sementara itu persepsi mengenai audit kinerja ditafsirkan masih simpang siur oleh pemerintah daerah yang diwakili oleh pihak Bawasda, Setda ataupun SKPD. Hanya kurang lebih sepertiga atau 30% yang telah mengetahui substansi pengetahuan audit kinerja, termasuk kepentingannya bagi peningkatan kinerja Pemerintah Daerah. Kecenderungan besarnya yang belum

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

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

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

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

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

10. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

Pilihan strategi kelembagaan yang ditawarkan untuk melindungi rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah ada tiga pilihan, yaitu: (1) strategi *penguatan (revitalisasi)* kelembagaan Bawasda dengan tekanan pada penegasan fungsi “internal audit” dalam audit kinerja; (2) strategi *penataan (reposisi)*

kelembagaan Bawasda dengan tekanan pada penataan kedudukan dan berposisi sebagai SKPD yang memiliki garis informasi langsung kepada Kepala Daerah; dan (3) strategi *perubahan (reformulasi)* kelembagaan Bawasda yang kedudukannya memiliki garis informasi langsung kepada Pimpinan Daerah dan juga kepada DPRD. Secara umum Model Penguatan Kelembagaan Bawasda ini dapat dilihat dalam tabel 2, tabel 3, dan tabel 4 di bawah ini.

Tabel 1. Matrik Model Penguatan (Revitalisasi) Kelembagaan Bawasda

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

Tabel 2. Matrik Model Penataan (Reposisi) Kelembagaan Bawasda

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

Tabel 3. Matrik Model Perubahan (Reformulasi) Kelembagaan Bawasda

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

PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis data lapangan maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Sejalan dengan perubahan paradigma lembaga kepengawasan, Bawasda sebagai lembaga audit internal sudah saatnya memerankan diri menjadi lembaga pengawasan yang tidak lagi sebagai wachtdog, melainkan sebagai kepengawasan menaruh perhatian pada fungsi audit kinerja (performance audits) yang akan mengarah pada jaminan mutu (quality assurance).
- b. Bawasda belum memiliki kapasitas yang memadai sebagai pelaksana aduit kinerja di daerah. Gambaran mengenai bawasda yang berkapasitas demikian pada umumnya belum terpenuhi yang ditunjukkan dengan masih kurangnya ketersediaan sumber daya auditor, baik kuantitas maupun kualitasnya; ketersediaan sarana dan prasarana termasuk pembuatan standar atau pedoman; dan dukungan sistem organisasi yang masih lemah.
- c. Persepsi mengenai audit kinerja ditafsirkan masih simpang siur oleh pemerintah daerah yang diwakili oleh pihak Bawasda, Setda ataupun SKPD. Hanya kurang lebih sepertiga atau 30% yang telah mengetahui substansi pengetahuan audit kinerja, termasuk kepentingannya bagi peningkatan kinerja Pemerintah Daerah. Kecenderungan besarnya yang belum memahami mempengaruhi motivasi, kesiapan penyediaan tenaga auditor kinerja, sarana dan prasarana yang dibutuhkan termasuk prosedur kerja dan juga pembiayaannya.
- d. Realitas demikian di pengaruhi berbagai faktor. Faktor yang dipandang sebagai penguat dari internal pemerintah adalah adanya kecenderungan terbuka pada pemerintah daerah untuk kepentingan audit kinerja di masa depan. Keterbukaan ini berkaitan dengan peran Bawasda sebagai audit internal. sementara itu sistem laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan (LAKIP) juga sudah berjalan. Faktor eksternal yang mendukung adalah mulai meluasnya perhatian di berbagai kalangan masyarakat daerah untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih yang ditunjukkan dengan pengawasan kinerja pemerintah daerah dengan berbagai saluran, termasuk mass media.
- e. Faktor pelemahnya, secara internal Bawasda pada umumnya berada dalam "jebakan" struktur budaya monoloyalistik. Terlebih lagi berada dalam kepemimpinan daerah yang mekanistik dan kaku, sehingga peningkatan kinerja sebagai lips service dari kepentingan-kepentingan politis. Selain faktor perundangan, baik di tingkat nasional maupun daerah belum mengarah dan menegaskan pada keharusan dilaksanakannya audit kinerja.
- f. Pilihan strategi kelembagaan yang ditawarkan untuk menggelindingkan rencana pelaksanaan audit kinerja di daerah ada tiga pilihan, yaitu: (1) strategi penguatan (revitalisasi) kelembagaan Bawasda dengan tekanan pada penegasan fungsi

“internal audit” dalam audit kinerja; (2) strategi **penataan** (reposisi) kelembagaan. Bawasda dengan tekanan pada penataan kedudukan dan berposisi sebagai SKPD yang memiliki garis informasi langsung kepada Kepala Daerah; dan (3) strategi **perubahan** (reformulasi) kelembagaan Bawasda yang kedudukannya memiliki garis informasi langsung kepada Pimpinan Daerah dan juga kepada DPRD.

Adapun rekomendasi yang diajukan dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bawasda sebagai lembaga kepengawasan internal audit perlu segera memperkuat posisi dan statusnya dengan memerankan dalam fungsi audit kinerja di daerah. Hal ini akan mempercepat terwujudnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang *berbasis kinerja*.
- b. Perlu segera dilakukannya *reformasi lembaga kepengawasan di daerah* yang diarahkan pada penguatan, penataan dan perubahan Bawasda. Untuk tahap pertama, perlu segera dirancang kelembagaan baru bawasda dengan menambah bagian pengawasan internal dengan fungsi audit kinerja berikut dengan penyediaan tenaga auditor, prosedur kerja, sarana dan prasarana dan pembiayaannya.
- c. Dalam kaitan dengan penyediaan tenaga auditor dan prosedur kerja bidang audit kinerja, diperlukan upaya bimbingan teknis (bimtek) yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah yang bekerja sama dengan lembaga lain yang memiliki keahlian dalam audit kinerja.

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

DAFTAR PUSTAKA

- , 1996. *Teori Organisasi*, Jakarta:STIA LAN PRESS
- Amin Widjaja Tungal. 2000. *Audit Manajemen Kontemporer Edisi Revisi*, Harvarindo.
- Antony and Dearden. 1985. *Organizaion Bihaviour*, Washington DC: The American University Press
- Arens, A, Alvin dan Loebbecke. K. James. 1990. *Auditing Suatu Pendekatan Terpadu*, Jilid I, Jakarta: Airlangga.
- Bacal. Robert. 2001. *Performance Management*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Certo. Samuel G. 1990. *The Strategic Management Process*. New York: Mc. Graw Hill
- Dadang Solihin dan Putut Marhayudi. 2002. *Otonomi Daerah*

- Edris, Muhhamad. 1982. *Auditing an Intregrated Approach: Suatu Pembaharuan*, Bandung: Sinar Baru.
- Flynn, Norman, Public Sector Management. 1990. London: Harvester Wheatsheaf
- Frederickson H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*, San Fransisco: Jossey Bass.
- Gareth R. Jones dan Jennifer M. George. 2003. *Principles of Management*, Illinois: Richard D. Irwin Inc. Home Wood.
- Handyaningrat. 1988. Pengantar Studi Administrasi & Manajemen, Jakarta: PT Gitakarya
- Hasibuan, Malayu SP. 1984. *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*. Jakarta: Haji Masagung.
- Herbet, Leo. 1983. *Auditing the Performance of Management*. California: A Division of Wadsworth, Inc.
- Hudson, Catheryn Seckler. 1955. *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC: The American University Press
- Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.
- Jones, Charles O. 1986. *The Introduction to the study of public Policy*, terjemahan, Ricky Istamto, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Gubernur.
- Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Ketetapan MPR RI Nomor XI /MPR/1998 tentang Penyelenggraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- LAN RI. 2003. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Buku I : Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara*, LANRI, Jakarta.
- LAN RI. 2004. *Sistem Manajemen Kinerja Otonomi Daerah*. Jakarta: LAN PKKOD.
- Noe, Raymond.A. 2004. *Fundamental of Human Resource Management*. New York: Mc Graw Hill.
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- Prajudi Admosudirdjo. 1982. *Dasar Dasar Admoinistrasi Negara*, Jakarta: Seri Pustaka Ilmu Adminitrasi IV.
- Ruky. Achmad S. 2002. *Sistem Manajemen Kinerja. Performance Management System*. Jakarta: Gramedia
- Suadi Arif. 1995. *Organisasi dan Management*, Jakarta.
- Sujamto. 1995. *Aspek - aspek Pengawasan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Thierauf, Robert., J. 1989. *Management Auditing, a Quaestioner Approach*, New York: Division of American Management Association (AMACOM).

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999
tentang Pemerintahan Daerah.
Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999
tentang Penyelenggaraan Negara
yang bersih dan Bebas dari Korupsi,
Kolusi dan Nepotisme.
Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004
tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004
tentang Perimbangan Keuangan
Pusat dan Daerah.
Undang-Undang Republik Indonesia No.
15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan
Pengelolaan dan Tanggungjawab
Keuangan Negara.
Welsh. 1984. Management , Illinois:
Richard D. Irwin Inc. Home Wood.