

# AUDIT KINERJA DI LINGKUNGAN PEMERINTAH : BAPPENAS

## I. LATAR BELAKANG

Konsep atas pertanggungjawaban sumber daya publik (public resources) merupakan kunci dari proses pengelolaan negara serta merupakan elemen yang utama bagi demokrasi yang sehat. Pihak legislatif, eksekutif dan masyarakat sangat ingin mengetahui, apakah pelayanan pemerintah kepada masyarakat (public services) telah dilaksanakan secara efisien, efektif, ekonomis serta telah menaati hukum dan aturan yang ada.

Mereka juga ingin tahu, apakah program-program pemerintah telah mencapai tujuannya dengan hasil yang diinginkan, serta dengan biaya berapa. Eksekutif pemerintah bertanggung jawab kepada badan-badan legeslatif dan masyarakat atas kegiatan mereka serta hasil-hasil yang telah dicapai.

Audit Pemerintah, khususnya **Audit Kinerja** merupakan kunci utama untuk memenuhi kewajiban pemerintah dalam pertanggungjawaban kepada rakyat. Audit ini akan memberikan tingkat keyakinan atas informasi yang dilaporkan mengenai hasil-hasil program atau kegiatan; demikian pula dalam hubungannya dengan sistem pengendalian intern dalam organisasi/lembaga. Kegiatan audit juga akan dapat memberikan arah kepada perbaikan pengelolaan pemerintah, pengambilan keputusan, dan pertanggungjawaban kepada publik.

Tuntutan akan terselenggaranya suatu pemerintahan yang bersih serta tersedianya pelayanan kepada publik yang lebih baik merupakan kecenderungan yang semakin nyata dari hari ke hari. Sektor pemerintahan diharapkan secara terus menerus mengevaluasi diri serta melakukan perbaikan kinerja secara berkelanjutan agar bisa bekerja secara efektif, efisien dan ekonomis.

Untuk menunjang pemenuhan tuntutan tersebut, peran audit kinerja di sektor pemerintahan merupakan kebutuhan yang mutlak untuk segera diterapkan pada masa sekarang maupun di masa-masa yang akan datang.

Bappenas selaku salah satu agen pembangunan yang sangat strategis di sektor pemerintahan, merasa perlu untuk melakukan inventarisasi terhadap permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan audit kinerja khususnya di sektor pemerintahan. Langkah berikutnya diharapkan dapat mengembangkan secara sistematis praktik pelaksanaan audit kinerja di lingkungan Bappenas sebagai proyek percontohan, dan untuk selanjutnya dapat pula dikembangkan pada instansi-instansi pemerintah yang lainnya.

## II. PROSES (SIKLUS) AKUNTABILITAS PUBLIK

Isu tentang Akuntabilitas adalah tentang bagaimana menerapkan akuntabilitas tidak saja untuk menghindari penyalahgunaan wewenang, tetapi juga untuk Meningkatkan Kinerja dari Pihak Berwenang. *Public Answering* (penjawaban publik) diperlukan demi Keadilan dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah pada semua tingkatan.

Siklus Akuntabilitas dimulai dari Penyusunan Perencanaan Strategik. Perencanaan Strategik haruslah memuat Rencana yang harus dicapai dari satu Aktivitas, Program dan Kebijakan, yang dibuat dengan Indikator Kinerja Kunci (*Key Performance Indicators*) sebagai tolok ukurnya. Penetapan Indikator Kinerja Kunci berdasarkan hal-hal sebagai berikut:

1. Indikator Kinerja Kunci ditetapkan dari Kegiatan Utama, Program dan Kebijakan yang akan dilaksanakan dan mengutamakan Hasil yang akan dicapai;
2. Indikator dikelompokkan ke dalam Indikator *Input, Process, Output, Outcome, Benefit, dan Impact* (dampak);
3. Indikator ini dibuat pada Renstra dan realisasinya terlihat pada LAKIP setiap tahunnya. Untuk suatu Program dan Kebijakan yang baru dilaksanakan, pada umumnya, Indikator yang terlihat baru pada Indikator *Input, Process, dan Output*.
4. Indikator *Outcome, Benefit, dan Impact* pada umumnya baru akan terlihat setelah tahun Kedua.
5. Indikator *Outcome, Benefit, dan Impact* mencerminkan tingkat keberhasilan Visi, Misi dan Tujuan suatu organisasi.
6. Indikator-indikator tersebut harus sudah secara jelas dicantumkan di dalam perencanaan strategiknya (*Strategic Planning*).

Langkah Kedua dari berakuntabilitas adalah melaksanakan hal-hal atau Amanah sesuai yang tercantum di dalam Perencanaan Strategik. Hal yang perlu diperhatikan di sini adalah Indikator *Process*, yang bertitik tolak dari aspek Pelayanan, serta aspek Ketaatan pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Taat Asas).

Tahap Ketiga dari berakuntabilitas adalah membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Untuk Daerah, termasuk juga Laporan Pertanggungjawaban (LPJ). Pembuatan Laporan Kinerja sebagai Penjawaban Publik, akan memotivasi Pengemban Tanggung jawab untuk mengerahkan Kemampuan dan Disiplin yang Tinggi untuk mencapai Sasaran-sasaran yang telah Ditetapkan. Pembuatan Laporan dalam hal ini bukanlah sekedar masalah administrasi pemerintahan, namun lebih dari itu, merupakan suatu penjawaban publik (*public answering*) yaitu suatu bentuk Akuntabilitas yang wajib dilakukan oleh Pengemban Tanggung jawab kepada Masyarakat (publik) sebagai Pemberi Amanah.

Tahap Keempat, adanya Penilaian atas Kinerja berdasarkan Tolok Ukur di dalam Renstra, yang didasarkan pada Indikator :

1. Dampak (*Impact*) : Bagaimana dampaknya terhadap Kondisi Makro yang ingin dicapai berdasarkan Manfaat (*benefit*) yang Dihasilkan;
2. Manfaat (*Benefit*) : Bagaimana Tingkat Kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai Nilai Tambah bagi Masyarakat maupun Pemerintah;
3. Hasil (*Outcome*) : Bagaimana Tingkat Pencapaian Kinerja yang diharapkan Terwujud, berdasarkan *Output* (Keluaran) atas Kebijakan atau Program yang sudah dilaksanakan;
4. Keluaran (*Output*) : Bagaimana bentuk Produk yang Dihasilkan secara Langsung oleh adanya Kebijakan atau Program, berdasarkan *Input* (Masukan) yang Digunakan;
5. Masukan (*Input*) : Bagaimana Tingkat atau Besaran Sumber-sumber yang Digunakan, baik yang menyangkut Sumber Daya Manusia, Dana, Material, Waktu, Teknologi, dsb.

Dengan demikian, di dalam Proses Akuntabilitas, menunjukkan adanya keterkaitan hubungan antara Pemberi Amanah (Masyarakat) dengan Pengemban Amanah (Pemerintah). Pemberi Amanah sebagai Pihak Pemangku Kepentingan (*stakeholder*) Utama, memberikan mandat dengan menyetujui Perencanaan Strategik yang dibuat oleh Penerima Amanah. Selanjutnya Penerima Amanah menyusun Rencana Kegiatan, Program, Kebijakan serta Indikator Kinerja yang harus dicapai. Tolok Ukur Keberhasilan akan tercermin dari Pencapaian atas Indikator Kinerja, yang setiap tahunnya dapat dilihat di dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja. Jika Laporan sudah disampaikan dengan Jujur dan Maksud Baik, tentunya keinginan bagi Warga Negara untuk mengelak dari Kewajiban Demokratis juga akan berkurang, karena Masyarakat merasa sudah menemukan saluran yang dapat memuaskan aspirasinya.

### III. AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH

Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan memerangi praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) telah secara tegas dituangkan dalam TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, dan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

Dengan disemangati oleh amanat Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999, pemerintah telah menerbitkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Inpres ini merupakan jawaban atas pentingnya penyelenggaraan pemerintahan yang berkinerja dan akuntabel. Pemerintahan yang berkinerja, tidak hanya diukur dari keberhasilan pemerintah dalam menjalankan program kerjanya, akan tetapi

yang lebih penting adalah bagaimana seluruh kebijakan, program dan kegiatan tersebut dapat dirasakan dan bermanfaat bagi masyarakat.

Inpres No. 7 Tahun 1999, tertanggal 15 Juni 1999, mengintruksikan kepada para eksekutif berikut ini :

- Para Menteri;
- Panglima Tentara Nasional Indonesia;
- Gubernur Bank Indonesia;
- Jaksa Agung;
- Kepala Kepolisian Republik Indonesia;
- Para Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen;
- Pada Pimpinan Sekretariat Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara;
- Para Gubernur; dan Para Walikota/Bupati.

Instruksi Presiden tersebut mewajibkan semua instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah untuk antara lain :

1. Melaksanakan AKIP sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai visi dan tujuan organisasi;
2. pada tanggal 30 September 1999, setiap instansi pemerintah sampai tingkat eselon II telah mempunyai Perencanaan Strategis tentang program-program utama yang akan dicapai selama satu sampai dengan lima tahunan yang di dalamnya memuat uraian tentang :
  - 1) visi, misi, strategi dan faktor-faktor kunci keberhasilan organisasi;
  - 2) tujuan, sasaran, dan aktivitas organisasi; serta
  - 3) cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut.
3. pada setiap akhir tahun anggaran, mulai tahun anggaran 2000/2001 menyampaikan Laporan AKIP (LAKIP) kepada Presiden dan salinannya kepada Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan menggunakan pedoman penyusunan Sistem AKIP (SAKIP).

Di samping itu, dalam Intruksi Presiden tersebut juga ditetapkan hal-hal sebagai berikut :

1. Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) untuk :
  - 1) Membuat pedoman penyusunan pelaporan AKIP paling lambat awal tahun 2000/2001;
  - 2) Memberikan bantuan teknis dan penyuluhan tentang pelaporan AKIP.
2. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) ditugaskan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaporan AKIP dan melaporkan kepada Presiden melalui Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (Menko Bidang Wasbangpan) dan salinannya kepada Kepala LAN.
3. Menko Bidang Wasbangpan mengkoordinasikan pelaksanaan Inpres dimaksud.

Pengertian akuntabilitas kinerja dalam Inpres ini adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara secara periodik.

#### IV. SISTEM AKUNTABILITAS KINERJA

Tujuan dikembangkannya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) adalah untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dan dipercaya. Secara operasional, sasaran yang diinginkan dalam akuntabilitas kinerja adalah menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel dalam melaksanakan aktivitasnya, responsif terhadap masyarakatnya, terbuka, dipercaya masyarakat, dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Ruang lingkup akuntabilitas kinerja instansi pemerintah meliputi semua kegiatan dan sasaran instansi pemerintah dalam memberikan kontribusi bagi pencapaian visi dan misi instansi pemerintah. Kegiatan yang menjadi perhatian utama adalah mengenai Tugas Pokok dan Fungsi instansi pemerintah; Program Kerja yang menjadi Isu Nasional; dan Aktivitas Dominan dan Vital bagi pencapaian Visi dan Misi instansi.

Dengan AKIP, instansi pemerintah didorong untuk berfokus pada pencapaian Sasaran. Untuk mengetahui tingkat pencapaian pencapaian sasaran tersebut, maka diperlukan alat ukur keberhasilan atau kegagalannya. Instansi perlu suatu kepastian bahwa yang telah dicapainya memang sesuai dengan apa yang diharapkan oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Dengan demikian peran suatu alat ukur menjadi sangat penting. Dalam praktik pengukuran kinerja, alat ukur tersebut tersebut dikenal sebagai Indikator Kinerja. Pencapaian kinerja diperlihatkan melalui pencapaian Target Kinerja yang telah disepakati sebelumnya.

Menurut Instruksi Presiden No. 7 tahun 1999, pelaksanaan penyusunan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Mempersiapkan dan menyusun Perencanaan Strategis (Strategic Planning).
2. Merumuskan Visi, Misi, Faktor-faktor Kunci Keberhasilan (Success Key Factors), Tujuan, Sasaran dan Strategi instansi pemerintah.
3. Merumuskan Indikator Kinerja (Performance Indicators) instansi pemerintah dengan berpedoman pada Kegiatan yang Dominan, Kegiatan

- yang menjadi Isu Nasional dan Vital bagi pencapaian Visi dan Misi instansi pemerintah.
4. Memantau dan mengamati pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi dengan seksama.
  5. Mengukur Pencapaian Kinerja dengan :
    - 1) perbandingan antara Kinerja Aktual dengan Rencana atau Target;
    - 2) perbandingan antara Kinerja Aktual dengan Kinerja Tahun-tahun sebelumnya;
    - 3) perbandingan antara Kinerja Aktual dengan Kinerja di Negara-negara lain atau dengan Standar Internasional;
    - 4) membandingkan Pencapaian Tahun Berjalan dengan Tahun-tahun sebelumnya;
    - 5) membandingkan Kumulatif Pencapaian Kinerja dengan Target Selesainya Rencana Strategis.
  6. Melakukan Evaluasi Kinerja dengan :
    - 1) menganalisis Hasil Pengukuran Kinerja;
    - 2) menginterpretasikan Data yang Diperoleh;
    - 3) membandingkan Pencapaian Program dengan Visi dan Misi instansi pemerintah;

Sistem AKIP yang telah dikembangkan, diharapkan dapat merupakan suatu sistem yang komprehensif untuk memperbaiki proses-proses pengambilan keputusan mulai dari Perumusan Kebijakan Strategik; Perencanaan Kinerja Tahunan; Pengukuran Kinerja dan Laporan Akuntabilitas Kinerja berikut Evaluasi dan Tindak Lanjut atas Evaluasi berupa Perbaikan-perbaikan/Pemecahan masalah yang dihadapi oleh setiap instansi pemerintah secara berkelanjutan. Dengan demikian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang ada dapat merupakan :

1. Sarana/instrumen penting dan vital untuk melaksanakan reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.
2. Sarana yang efektif untuk mendorong seluruh Pimpinan Instansi Pemerintah atau Pimpinan Unit Kerja untuk meningkatkan Disiplin dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan fungsi-fungsi manajemen modern secara taat asas;
3. Sarana yang efektif untuk mendorong pengelolaan dana dan sumber daya lainnya menjadi efisien dan efektif dalam rangka meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik secara terukur dan berkelanjutan;
4. Sarana untuk mengetahui dan mengukur tingkat keberhasilan dan atau kegagalan dari setiap Pemimpin instansi pemerintah atau Unit Kerja dalam menjalankan Misi, Tujuan, dan Sasaran Organisasi yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategik dan Rencana Kerja Tahunan;
5. Sarana untuk mendorong usaha penyempurnaan struktur organisasi, kebijakan publik, sistem perencanaan dan penganggaran,

- ketatalaksanaan, metode kerja dan prosedur pelayanan masyarakat, mekanisme pelaporan serta pencegahan praktik-praktik KKN;
6. Sarana untuk mendorong kreativitas, produktivitas, sensitivitas, disiplin dan tanggung jawab aparatur negara dalam melaksanakan tugas/jabatan berdasarkan aturan/kebijakan, prosedur dan tata kerja yang telah ditetapkan.

#### Manfaat Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah :

1. Mempertajam penetapan prioritas program-program pembangunan nasional dan daerah;
2. Meminimalisasi duplikasi pembiayaan kegiatan rutin dan pembangunan sekaligus dapat meningkatkan kinerja secara terukur dan berkelanjutan;
3. Tersedianya mekanisme pencatatan pemanfaatan sumber daya nasional dalam pelaksanaan seluruh program dan kegiatan nasional dan daerah secara lebih akurat;
4. Mempercepat dan meningkatkan keakurasian dalam penyusunan, revisi, perhitungan APBN sesuai dengan amanat UU Keuangan Negara;
5. Mencegah penggunaan dana APBN/APBD untuk kegiatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada publik;
6. Tersedianya sarana dan metoda kerja baru dalam pengendalian sistem sistem manajemen (*built in control system*) yang lebih handal;
7. Dapat mengurangi jenis dan jumlah laporan yang harus disiapkan oleh Pejabat di setiap instansi pemerintah, sehingga waktu kerja pimpinan dapat difokuskan untuk peningkatan kinerja instansi sesuai dengan harapan masyarakat.

#### Keunggulan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah :

1. Sebagai alat atau media laboran pertanggungjawaban instansi pemerintah yang Nadal, baik secara hirarkis maupun fungsional kepada Presiden selaku penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan negara;
2. Sistem AKIP pada dasarnya merujuk pada *best practices* serta menggunakan pendekatan manajemen strategik dan pengukuran kinerja, sehingga diharapkan dapat mendorong perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan yaitu antara lain:
  - 1) Dari orientasi Input dan Proses ke arah Efektivitas Hasil dan Manfaat (*outcomes*);
  - 2) Dari orientasi Jangka Pendek (tahunan) ke orientasi Jangka Menengah (lima tahunan) yang Terukur dan Berkelanjutan;
  - 3) Dari budaya Aparat yang Birokratis ke arah budaya *entrepreneurship*;
  - 4) Dari kebiasaan Menunggu Perintah atau Petunjuk Atasan ke arah Kemandirian Berdasarkan Komitmen, Konsistensi pada Visi dan Misi organisasi, serta Profesionalitas Aparat Negara;
3. Sistem AKIP merupakan upaya Preventif yang terbukti Efektif untuk mencegah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di berbagai negara;

4. Memudahkan bagi Presiden untuk menilai Kinerja instansi-instansi pemerintah;
5. Memudahkan integrasi Sistem Perencanaan Nasional dengan Penganggaran, Penentuan Prioritas Pembiayaan Program dan Kegiatan atas dasar Kinerja setiap instansi pemerintah;
6. Membantu Presiden untuk meningkatkan Kualitas Laporan Pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam konteks Akuntabilitas Publik yang lebih Transparan.

## V. PELAPORAN KINERJA

Sarana untuk melaksanakan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) adalah melalui Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Mekanisme penyampaian LAKIP sesuai dengan yang diatur dalam Inpres 7 tahun 1999 adalah sbb :

1. Setiap Pemimpin Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Pemerintah Daerah (Pemda), Satuan Kerja atau Unit Kerja di dalamnya, WAJIB membuat LAKIP secara berjenjang; serta secara berkala untuk disampaikan kepada Atasannya.
2. Masing-masing Menteri/Pemimpin LPND, WAJIB menyampaikan LAKIP Tahunan dari setiap Departemen/LPND kepada Presiden dan Wakil Presiden dengan tembusan kepada Menko Bidang Wasbangpan dan Kepala BPKP.
3. LAKIP Tahunan dari setiap Kabupaten/Kota disampaikan kepada Presiden/Wakil Presiden dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Kepala BPKP.
4. LAKIP Tahunan dari setiap Propinsi disampaikan kepada Gubernur/Kepala Daerah yang terkait dengan dengan tembusan kepada Kepala Perwakilan BPKP di daerah.

Dalam melaksanakan Inpres ini, LAN dan BPKP melakukan hal-hal sbb :

1. Menyusun Pedoman Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang dapat digunakan oleh seluruh instansi pemerintah dalam menyusun Perencanaan Strategis dan Laporan Akuntabilitas Kinerja (LAK).
2. Menyiapkan bahan-bahan untuk implementasi Pedoman Pelaporan AKIP.
3. Mempersiapkan sosialisasi konsepsi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
4. Menyusun Pedoman Pelaporan AKIP. Kegiatan ini telah dilaksanakan sejak awal tahun anggaran 1999/2000 dalam suatu tim kerja yang terdiri dari unsur Lembaga Administrasi Negara, BPKP, Sekretariat Negara, Bappenas, Departemen Dalam Negeri, dan Kantor Menkowasbangpan (sekarang Kantor Menpan). Pembahasan intensif tersebut menghasilkan surat Keputusan Kepala LAN No. 589/IX/6/Y/99 tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi

Pemerintah. Pedoman ini kemudian diperbaharui dengan Surat Keputusan Kepala LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 tanggal 23 Maret 2003.

Dalam Pedoman Penyusunan Pelaporan AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) tersebut diuraikan secara ringkas mengenai :

- Pengertian Akuntabilitas;
- Prinsip-prinsip Akuntabilitas;
- Perencanaan Strategik;
- Perencanaan Kinerja;
- Pengukuran Kinerja; dan
- Pelaporan.

LAKIP harus disusun secara JUJUR, OBYEKTIF, AKURAT, dan TRANSPARAN, serta memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Prinsip Lingkup Pertanggungjawaban. Hal-hal yang harus dilaporkan harus proporsional dengan lingkup kewenangan dan tanggung jawab masing-masing dan memuat baik mengenai kegagalan maupun keberhasilan.
2. Prinsip Prioritas. Yang dilaporkan adalah hal-hal yang penting dan relevan bagi pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban instansi yang diperlukan untuk upaya-upaya tindak lanjutnya.
3. Prinsip Manfaat. Manfaat Laporan harus lebih besar dari pada Biaya Penyusunannya; serta Laporan harus mempunyai Manfaat bagi Peningkatan Pencapaian Kinerja.

Di samping hal-hal tersebut di atas, dalam menyusun suatu Laporan, perlu diperhatikan beberapa ciri dari sebuah Laporan yang Baik, antara lain :

- Relevan;
- Tepat Waktu;
- Dapat Dipercaya/Diandalkan;
- Mudah Dimengerti (Jelas dan Cermat);
- Dalam Bentuk yang Menarik (Tegas dan Konsisten; Tidak Kontradiktif Antar Bagian);
- Berdaya Banding Tinggi (*reliable*);
- Berdaya Uji Tinggi (*verifiable*);
- Lengkap;
- Netral (Tidak Memihak);
- Padat; serta
- Mengikuti Standar Pelaporan yang telah Ditetapkan.

Format atau *outline* dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah sebagai berikut :

1. Pengantar  
Berisi mengenai sekapur sirih dari Pimpinan instansi pemerintah tentang implementasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) pada instansi yang bersangkutan.
2. Ringkasan Eksekutif  
Berisi mengenai Uraian Ringkas tentang Pencapaian Kinerja yang Penting untuk diketahui; dan sekaligus mengantarkan Pembaca untuk memahami Pencapaian Kinerja instansi yang bersangkutan secara garis besarnya.
3. Perencanaan Strategis  
Berisi mengenai Rencana Strategik dan Rencana Kinerja yang pada dasarnya menjelaskan tentang Janji Kinerja yang telah disepakati bersama antara instansi pemerintah dengan Pihak *Stakeholders*-nya.
4. Akuntabilitas Kinerja
  - 1) Indikator Kinerja
  - 2) Capaian Kinerja
  - 3) Analisis atas Capaian Kinerja

Berisi uraian mengenai Capaian Kinerja instansi pemerintah; perbandingan antara Capaian Aktual dengan Target Kinerja tahun tersebut. Setiap selisih harus diberikan penjelasan secara Rinci dan Runtut. Langkah selanjutnya adalah memberikan perbandingan antara Capaian Sasaran tahun berjalan dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini untuk mendapatkan gambaran mengenai Kecenderungan Kinerja yang dicapai oleh instansi dari tahun ke tahun. Perbandingan Kinerja berikutnya adalah antara Capaian Kumulatif Kinerja sampai dengan Target sampai dengan selesainya Rencana Strategis.

Penjelasan mengenai Capaian Kinerja ditampilkan melalui ukuran atau Indikator Kinerja berupa : *Input, Process, Output, Outcome, dan Impact* disajikan berdasarkan Aktivitas atau Program yang dilaksanakan. Kemudian dilanjutkan dengan penjelasan mengenai Keberhasilan maupun Kegagalan instansi pemerintah dalam mencapai Kinerja yang telah dijanjikan tersebut.
5. Aspek Keuangan
6. Penutup
7. Lampiran-lampiran

Format LAKIP tersebut di atas lebih merupakan suatu standar minimal; apabila instansi pemerintah bermaksud menambahkan informasi lain yang relevan dan bermanfaat, tentunya akan lebih baik. Penyusunan LAKIP juga harus mempertimbangkan level Penerima Laporan. Semakin Tinggi jenjang kedudukan dan jabatan Penerima Laporan (Para Eselon I dan Menteri), maka yang menjadi ruang monitoringnya lebih menekankan kepada Hasil (*outcome*) dan Dampak (*Impact*) dari suatu Kegiatan atau Program yang dijalankan. Sebaliknya untuk Pimpinan instansi pemerintah yang levelnya lebih rendah, ukuran-ukuran atau indikator yang menjadi pantauannya lebih kepada Indikator Keluaran (*Output*) dan Efisiensi (perbandingan antara Output dan Input).

## VI. ANGGARAN BERBASIS KINERJA

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden pada tanggal 3 April 2006 ini merupakan salah satu amanat dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mempertegas tanggung jawab instansi pengelola fiskal dan pengguna anggaran/barang untuk menyelenggarakan akuntansi dan mempersiapkan laporan pertanggungjawaban keuangan dan kinerja sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan. PP ini berlaku bagi setiap instansi pemerintah pusat mulai tahun anggaran 2006 dan bagi pemerintah daerah mulai tahun anggaran 2007.

PP ini, selain memperjelas satuan instansi yang berkedudukan sebagai entitas pelaporan atau entitas akuntansi, juga mewujudkan pengintegrasian laporan pertanggungjawaban kinerja pada laporan pertanggungjawaban keuangan. Pengintegrasian pelaporan keuangan dan kinerja ini merupakan konsekuensi logis dari penerapan anggaran berbasis kinerja (*outputs*) dan memfasilitasi penyederhanaan sistem pelaporan yang selama ini terpisah. Sehubungan dengan itu, PP ini mengintruksikan pengembangan sistem akuntabilitas kinerja yang terintegrasi dengan sistem perencanaan dan penganggaran, sistem perbendaharaan, dan sistem akuntansi pemerintahan.

Dengan demikian, terbitnya PP ini berarti memberi pedoman bagi instansi pemerintah bahwa Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang selama ini disusun dan disajikan secara terpisah dengan laporan keuangan, harus disusun dan disajikan secara terintegrasi dengan laporan keuangan, sehingga memberi informasi yang komprehensif berkaitan dengan keuangan dan kinerja.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam rangka mewujudkan akuntabilitas dan transparansi di lingkungan pemerintah, setiap pengelola keuangan negara/daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan secara akurat, komprehensif, dan tepat waktu. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan negara telah mensyaratkan penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang setidak-tidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara/daerah dan badan lainnya. Dinyatakan pula bahwa dalam laporan tersebut perlu dijelaskan mengenai prestasi kerja setiap kementerian negara/lembaga dan satuan kerja perangkat daerah. Berdasarkan hal tersebut di atas, PP Nomor 8 Tahun 2006 ini mengatur penyajian dan penyampaian laporan keuangan yang terintegrasi dengan laporan kinerja atau prestasi kerja dari setiap instansi pemerintah.

Secara lebih rinci dapat dijelaskan bahwa PP ini mengatur mengenai pelaporan keuangan dan kinerja, komponen laporan keuangan, penyusunan

laporan keuangan, laporan kinerja, suplemen laporan keuangan, pernyataan tanggung jawab, laporan keuangan dan kinerja interim, laporan keuangan dan kinerja atas pelaksanaan kegiatan dana dekonsentrasi/tugas pembantuan, laporan pertanggungjawaban bendahara, laporan manajerial di bidang keuangan, pengendalian intern, dan ketentuan mengenai sanksi administratif.

Diberlakukannya PP ini menunjukkan bahwa Pemerintah terus berusaha meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara/daerah dan dikaitkan langsung dengan hasil yang dicapai dalam pemberian pelayanan kepada publik melalui sistem yang mengikuti praktek-praktek yang baik di dunia internasional.

Peraturan pemerintah ini terbagi atas 15 bab dan 38 pasal, serta 6 lampiran, dimana di dalamnya mengatur mengenai pelaporan keuangan dan kinerja, komponen laporan keuangan, penyusunan laporan keuangan, laporan kinerja, suplemen laporan keuangan, pernyataan tanggung jawab, laporan keuangan dan kinerja interim, laporan keuangan dan kinerja atas pelaksanaan kegiatan dekonsentrasi/tugas pembantuan, laporan pertanggungjawaban bendahara, laporan manajerial di bidang keuangan, laporan pengendalian intern, dan ketentuan mengenai sanksi administratif.

## VII. EVALUASI ATAU AUDIT ATAS PELAPORAN KINERJA

Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) diserahkan kepada Pihak Terkait segera setelah berakhirnya tahun anggaran. LAKIP disusun sendiri oleh instansi pemerintah berdasarkan pengukuran kinerja yang juga dilakukan sendiri oleh instansi yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan prinsip yang diterapkan dalam Sistem AKIP, yaitu adanya kebebasan dan kemandirian dalam merumuskan, merencanakan, melaksanakan, mengukur, menganalisis dan melaporkan Kinerja.

Dengan adanya sistem *self assessment* tersebut di atas, maka akan sulit bagi Masyarakat untuk Mempercayai begitu saja Informasi yang terkandung di dalam Laporan Kinerja tersebut. Pihak Pembuat Laporan tentunya akan berupaya dan cenderung untuk menampilkan Kinerja yang sebaik mungkin, sehingga mereka akan mendapat penilaian Berhasil dan Akuntabel. Lebih lanjut dari situasi ini adalah, tidak dapat dipercayainya informasi Kinerja yang telah disampaikan tersebut.

Untuk meningkatkan *level of assurance* (tingkat kepercayaan) terhadap Laporan Kinerja tersebut, maka diperlukan adanya fungsi Pihak ketiga yang Independen. Pihak Ketiga ini akan Menilai, Menguji, dan Mengevaluasi tentang Informasi yang disajikan dalam LAKIP. Dengan adanya pendapat dari Evaluator atau Auditor mengenai Kredibilitas LAKIP, maka para Pengguna

Laporan akan dapat memanfaatkannya sebagai dasar dalam Pengambilan Keputusan.

Dalam Inpres 7 tahun 1999, yang ditugasi untuk melakukan evaluasi terhadap Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang hasil evaluasinya akan diserahkan kepada Presiden. Dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 10 dan 11 tahun 2004, tugas ini ditata ulang antara Kementerian PAN dengan BPKP.

Evaluasi Kinerja merupakan penilaian yang bersifat Sistematis terhadap Kebijakan atau Program yang dalam bentuk nyata berupa Kegiatan atau Sekelompok Kegiatan, yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pelaku lainnya dalam rangka membuat Penetapan atas Efek atau Dampak suatu Kebijakan atau Program, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang.

Alasan-alasan diperlukannya Evaluasi Kinerja dalam suatu Proses Implementasi Akuntabilitas adalah sebagai berikut :

1. Untuk Meningkatkan Mutu Pelaksanaan Pengelolaan Aktivitas organisasi ke arah yang lebih baik;
2. Untuk Meningkatkan Akuntabilitas Kinerja organisasi;
3. Untuk memberikan Informasi yang lebih Memadai dalam Menunjang Proses Pengambilan Keputusan;
4. Meningkatkan Pemanfaatan Alokasi Sumber Daya yang tersedia;
5. Sebagai Dasar Peningkatan Mutu Informasi mengenai Pelaksanaan Kegiatan organisasi;
6. Mengarahkan pada Sasaran dan Tujuan organisasi;
7. Memberikan Manfaat Portofolio Individual.

Ada beberapa standar yang dijadikan dasar untuk melakukan Evaluasi Kinerja (*performance evaluation standards*), yaitu :

1. Ketaatan (*compliance*), berkaitan dengan upaya audit, dengan mempertanyakan sejauh mana transaksi oleh pemerintah telah sejalan atau sesuai dengan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Efisiensi (*efficiency*), berkaitan dengan sejauh mana instansi pemerintah telah mencapai tingkat produktivitas optimum atas dasar sumber daya yang telah digunakan;
3. Efektivitas (*Effectiveness*), berkaitan dengan sejauh mana Tingkat Pencapaian Tujuan Kebijakan atas dasar Pemanfaatan Sumber Daya Publik.

Esensi dari suatu kegiatan evaluasi adalah :

1. Untuk menyediakan suatu Umpan Balik (*feedback*), yang mengarah kepada Hasil yang lebih baik (*successful outcomes*) menurut Ukuran yang Nyata dan Obyektif;
2. Untuk memberikan suatu masukan dalam rangka usaha Perbaikan, bukan dalam rangka Pembuktian (*to improve, not to prove*);
3. Untuk mengungkapkan hal-hal berikut:
  - 1) Keluaran Kebijakan (*policy outputs*), yaitu apa yang dihasilkan dengan adanya perumusan suatu kebijakan;
  - 2) Hasil atau Dampak dari suatu Kebijakan (*policy outcomes or consequences*), yaitu Akibat atau Konsekuensi yang Ditimbulkan dengan diterbitkannya atau diimplementasikannya suatu Kebijakan.

Evaluasi Kinerja pada dasarnya adalah Kegiatan Penilaian yang dilandasi semangat Internal Auditing, untuk mengukur Tingkat Pencapaian Kinerja organisasi. Kegiatan Audit dilakukan melalui suatu Analisis yang Kritis dan Investigatif, atas Proses dan Hasil-hasil yang dicapai suatu organisasi dengan menggunakan Ukuran-ukuran (*criteria*) yang telah distandarisasikan. Kegiatan Auditing berfokus pada Pengujian Kebenaran atas Dokumen dan Bukti-bukti Dasar yang Mendukung suatu Informasi atau Laporan yang disampaikan.

Kegiatan Evaluasi Kinerja mengimplementasikan Teknik, Fokus dan Tanggung jawab yang berbeda dengan kegiatan Audit. Fokus Utama dari kegiatan Evaluasi adalah untuk Menghasilkan Kesimpulan dalam bentuk Umpan Balik bagi Pimpinan dan Staf, sehingga dapat mengarahkan kepada Pencapaian Visi dan Misi organisasi yang telah ditetapkan. Kegiatan Evaluasi dilakukan bukan hanya sekedar membandingkan antara Yang Terjadi dengan Yang Seharusnya, akan tetapi lebih jauh lagi, dengan Mengaitkannya terhadap Kondisi Lingkungan secara Komprehensif. Untuk itu, kegiatan Evaluasi harus bisa memanfaatkan Informasi-informasi yang bukan hanya berasal dari organisasi yang dievaluasi saja, akan tetapi juga mencakup Informasi dari Sumber lain yang akan dapat memperkuat Kesimpulan Hasil Evaluasi. Tanggung jawab Kegiatan Evaluasi bukan sekedar pada penyediaan informasi Benar-Salah, atau Sesuai-Tidak Sesuai dengan peraturan yang berlaku, akan tetapi lebih diarahkan pada Perbaikan Implementasi suatu Kegiatan dalam rangka dapat mencapai Visi dan Misi organisasi yang telah ditetapkan.

Salah satu hal yang harus diperhatikan sebelum melaksanakan suatu Kegiatan Evaluasi Kinerja adalah perlunya terlebih dahulu untuk mendefinisikan siapa Pihak-pihak yang akan Memanfaatkan Informasi Hasil Evaluasi. Informasi yang diharapkan dapat diakses dari suatu Kegiatan Evaluasi Kinerja antara lain :

1. Mengetahui Progres Pelaksanaan suatu Kegiatan.

Dari informasi Hasil Evaluasi Kinerja, Pimpinan dan Seluruh Jajaran suatu organisasi akan dapat mengetahui Posisi Kemajuan Pelaksanaan Kegiatan yang telah dicapai. Dari informasi tersebut dapat diketahui Karakteristik Permasalahan, Alokasi Sumber Daya, Biaya, dan Perbaikan-perbaikan yang perlu dilakukan. Informasi ini juga bermanfaat bagi Pegawai untuk Menyiapkan dan Meluruskan Arah Kegiatan di masa mendatang.

2. Membantu Tetap pada Jalur Pengembangannya.  
Evaluasi Kinerja akan membantu organisasi untuk Meyakinkan Kelangsungan Pelaksanaan Aktivitas yang merefleksikan Tujuan yang akan dicapai. Dengan pemahaman terhadap informasi ini, akan dapat membantu Pegawai dalam menyelenggarakan Aktivitas dan Pelayanan khususnya dengan Rekan Sekerja dalam rangka merealisasikan Tujuan yang Akan Dicapai.
3. Meningkatkan Efisiensi.  
Evaluasi Kinerja akan membantu organisasi dalam Memfokuskan Pelaksanaan Kegiatan dengan mengkoordinasikan berbagai Komponen organisasi, sehingga Biaya hanya dikeluarkan untuk hal yang terkait dengan Pelaksanaan Kegiatan. Informasi ini membantu organisasi dalam Mengidentifikasi Fokus yang akan dilaksanakan. Di samping itu, juga dapat Mengidentifikasi dan Mengurangi Kelemahan dan Duplikasi Kegiatan, sehingga dapat meningkatkan Kinerja Organisasi.

Evaluasi Kinerja dapat juga Membantu Organisasi dalam meningkatkan Pelayanannya kepada Masyarakat dan Meningkatkan Koordinasi Pelaksanaan Kegiatan Organisasi, serta bagi Para Pengambil Keputusan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Menilai Relevansi Kelangsungan dan Prioritas Tujuan organisasi untuk mengetahui Perubahan Kebijakan yang diperlukan, Kelayakan dan Kestinambungan organisasi;
2. Menguji Pencapaian Kinerja yang telah Ditetapkan sebelumnya;
3. Menilai Kasus-kasus yang Terjadi sebagai Bahan untuk Menyusun Aktivitas Lanjutan;
4. Menyiapkan Saran-saran Perbaikan yang terkait;
5. Sebagai dasar Pengambilan Keputusan.

Evaluasi Kinerja tidak akan memberikan hasil yang Optimal apabila dilakukan dengan cara-cara atau metode yang Tidak Tepat. Cara-cara Evaluasi Kinerja yang dapat dilakukan adalah dengan Membandingkan antara :

1. Tingkat Kinerja yang Diidentifikasi sebagai Tujuan dengan Tingkat Kinerja Nyata;
2. Proses yang dilakukan dengan organisasi lain yang terbaik di bidangnya (*benchmarking*);

3. Realisasi dan Target yang dibebankan dari instansi yang lebih tinggi;
4. Realisasi Periode yang Dilaporkan Tahun ini dengan Realisasi pada Periode yang sama tahun lalu;
5. Rencana Lima Tahun dengan Akumulasi Realisasi sampai dengan tahun Berjalan.

Evaluasi Kinerja dapat dimungkinkan Berhasil jika didukung oleh Sistem Informasi (Pola Pengumpulan Data) yang baik, sehingga dapat menghasilkan Data yang Tepat, Lengkap dan Tepat Waktu. Sistem Informasi bagi Pengumpulan Data Kinerja yang ideal tersebut harus memperhatikan Biaya yang akan dikeluarkan dan Manfaat Nyata yang dapat diperoleh.

Dengan dilakukakannya Evaluasi Kinerja, akan dapat diambil kesimpulan atas perubahan apa yang harus dilakukan, dan meneliti lebih lanjut sebab-sebab terjadinya kesenjangan antara Kinerja yang diinginkan dengan Kinerja Nyata, sehingga dapat direkomendasikan perubahan yang tepat. Rekomendasi yang menyangkut perubahan-perubahan di samping mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan, dan mungkin juga perubahan-perubahan untuk memodifikasi tujuan-tujuan yang belum tercapai, mengestimasi manfaat usaha-usaha yang dilakukan untuk meningkatkan pelaksanaan aktivitas, untuk mengembangkan program-program dan teknik baru bagi peningkatan kinerja, untuk meningkatkan efektivitas manajemen pelaksanaan kegiatan, dan untuk meyakinkan bahwa akuntabilitas telah diimplementasikan oleh instansi atau organisasi.

## VIII. PEDOMAN AUDIT KINERJA

Dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara, memuat tiga jenis pemeriksaan, yaitu : Pemeriksaan Keuangan, Pemeriksaan Kinerja, dan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu. Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 15 tersebut juga dinyatakan bahwa kegiatan pemeriksaan dilaksanakan berdasarkan suatu Standar Pemeriksaan. Standar Pemeriksaan yang dimaksud adalah standar yang ditetapkan oleh Bepeka. Saat ini, pedoman standar pemeriksaan dari Bepeka masih berupa *Exposure Draft* BPK-RI tanggal 26 Oktober tahun 2005 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN).

Standar Pemeriksaan yang ditetapkan oleh Bepeka ini berlaku untuk semua pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap entitas, program, kegiatan, serta fungsi yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Standar Pemeriksaan ini merupakan acuan bagi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dalam menyusun standar pemeriksaan sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya.

Dalam Bab 3.6. dijelaskan, Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan secara obyektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti, untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas Kinerja Entitas, Program, atau Kegiatan yang diperiksa. Pemeriksaan Kinerja menghasilkan informasi yang berguna untuk meningkatkan Kinerja suatu Program dan memudahkan pengambilan keputusan oleh Pihak yang diberi tanggung jawab untuk mengawasi dan melaksanakan tindakan koreksi serta meningkatkan pertanggungjawaban publik. Pemeriksaan Kinerja mencakup tujuan yang luas dan bervariasi, termasuk tujuan yang berhubungan dengan penilaian hasil dan efektivitas program; ekonomi dan efisiensi; pengendalian intern; ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemeriksaan Kinerja dapat mencakup lingkup pekerjaan yang luas atau sempit dan menggunakan berbagai metodologi; berbagai tingkat analisis, penelitian atau evaluasi; umumnya menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi; dan disertai dengan penerbitan laporan.

Tujuan Pemeriksaan Kinerja yang menilai Hasil dan Efektivitas suatu Program adalah mengukur sejauh mana suatu Program mencapai tujuannya. Tujuan Pemeriksaan Kinerja yang menilai Ekonomi dan Efisiensi, berkaitan dengan apakah suatu Entitas telah menggunakan sumber dayanya dengan cara yang paling Produktif di dalam mencapai Tujuan Program. Kedua Tujuan Pemeriksaan tersebut dapat berhubungan satu sama lain dan dapat dilaksanakan secara bersamaan dalam suatu Pemeriksaan Kinerja.

## IX. STANDAR AUDIT KINERJA

Standar Pemeriksaan memuat persyaratan Profesional Pemeriksa, Mutu Pelaksanaan Pemeriksaan, dan Persyaratan Laporan Pemeriksaan yang Profesional. Pelaksanaan Pemeriksaan yang didasarkan pada Standar Pemeriksaan akan menjamin kredibilitas informasi yang dilaporkan atau diperoleh dari Entitas yang diperiksa melalui pengumpulan dan pengujian bukti secara obyektif. Apabila Pemeriksa melaksanakan pekerjaannya dengan cara ini dan melaporkan hasilnya sesuai dengan Standar Pemeriksaan, maka hasil pekerjaannya tersebut akan dapat mendukung peningkatan mutu pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara serta pengambilan keputusan Pemerintah. Standar Pemeriksaan ini dapat dijadikan patokan bagi para Pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan agar dapat memelihara kompetensi, integritas, obyektivitas dan independensi dalam Perencanaan, Pelaksanaan dan Pelaporan pekerjaan Pemeriksaan.

Terdapat tiga jenis Standar Pemeriksaan Kinerja, yaitu : Standar Umum, Standar Pekerjaan Lapangan (*field work*), dan Standar Pelaporan.

Standar Umum berkaitan dengan persyaratan Kemampuan atau keahlian staf, independensi organisasi pemeriksa dan pemeriksa secara individual,

pelaksanaan kemahiran profesional secara cermat dan seksama dalam pelaksanaan pekerjaan maupun dalam penyusunan laporan, serta adanya pengendalian mutu hasil pekerjaan. Standar Umum meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Standar Umum Pertama menyatakan : "Staf yang ditugasi untuk melaksanakan pemeriksaan harus secara kolektif memiliki kecakapan profesional yang memadai untuk tugas yang disyaratkan".

Standar ini antara lain mensyaratkan Pemeriksanya untuk memelihara kompetensinya melalui Pendidikan Profesional Berkelanjutan serta secara kolektif harus memiliki kemampuan atau keahlian antara lain :

- 1) Pengetahuan tentang Standar Pemeriksaan;
  - 2) Pengetahuan umum tentang lingkungan di mana entitas yang diperiksa beroperasi dan program yang direviu;
  - 3) Keterampilan berkomunikasi secara jelas dan efektif, baik secara lisan maupun dengan tulisan;
  - 4) Keterampilan yang memadai untuk jenis pekerjaan yang spesifik, misalnya, sampling statistik, teknologi informasi, data teknik yang rumit, dll.
2. Standar Umum Kedua menyatakan : "Dalam semua hal yang berkaitan dengan pekerjaan pemeriksaan, organisasi pemeriksa dan pemeriksa, baik pemerintah maupun akuntan publik, harus bebas baik dalam sikap mental maupun penampilan dari gangguan pribadi, ekstern, dan organisasi yang dapat mempengaruhi independensinya".
  3. Standar Umum Ketiga menyatakan : "Dalam pelaksanaan pemeriksaan serta penyusunan laporannya, pemeriksa wajib menggunakan kemahiran profesionalnya secara cermat dan seksama".
  4. Standar Umum Keempat menyatakan : "Setiap organisasi pemeriksa yang melaksanakan pemeriksaan berdasarkan Standar Pemeriksaan harus memiliki sistem pengendalian mutu yang memadai, dan sistem pengendalian mutu tersebut harus direviu oleh pihak lain yang kompeten (pengendalian mutu ekstern) "

Standar Pekerjaan Lapangan untuk Audit Kinerja meliputi standar perencanaan pemeriksaan, standar supervisi terhadap staf, standar untuk mendapatkan bukti-bukti yang memadai, kompeten dan relevan, dan standar untuk mempersiapkan dokumentasi pemeriksaan. Standar Pekerjaan Lapangan meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Standar Pekerjaan Lapangan Pertama menyatakan : "Pekerjaan harus direncanakan secara memadai".

Dalam Standar ini harus mempertimbangkan antara lain :

- 1) Signifikansi Masalah dan Kebutuhan Pengguna Laporan;
  - 2) Pemahaman atas Program;
  - 3) Pengendalian Intern;
  - 4) Merancang pemeriksaan untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan, ketidakpatuhan terhadap kontrak/perjanjian, kecurangan (*fraud*), dan ketidakpatutan (*abuse*);
  - 5) Kriteria, yang meliputi : estándar, usuran, harapan mengenai apa yang seharusnya, praktek terbaik, dan *benchmarks*;
  - 6) Memperhatikan Hasil-hasil Pemeriksaan sebelumnya;
  - 7) Mengidentifikasi Sumber Bukti Pemeriksaan;
  - 8) Pertimbangan atas Pekerjaan Pemeriksa lainnya;
  - 9) Staf dan Sumber Daya lainnya;
  - 10) Komunikasi dengan Pihak Manajemen dan Pihak-pihak lainnya;
  - 11) Membuat Rencana pemeriksaan secara Tertulis.
2. Standar Pekerjaan Lapangan Kedua menyatakan : "Staf harus disupervisi dengan baik".
  3. Standar Pekerjaan Lapangan Ketiga menyatakan : "Bukti yang cukup, kompeten, dan relevan harus diperoleh untuk menjadi dasar yang memadai bagi temuan dan simpulan pemeriksa".

Dalam Standar ini mencakup antara lain :

- 1) Pengujian Bukti;
  - 2) Temuan Pemeriksaan;
4. Standar Pekerjaan Lapangan Keempat menyatakan : "Pemeriksa harus mempersiapkan dan memelihara dokumen pemeriksaan. Dokumen pemeriksaan yang terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan harus berisi informasi yang cukup untuk memungkinkan pemeriksa yang berpengalaman, tetapi yang tidak mempunyai hubungan dengan suatu pemeriksaan, dapat memastikan bahwa dokumen pemeriksaan tersebut dapat menjadi bukti yang mendukung pertimbangan dan simpulan pemeriksa. Dokumen pemeriksaan harus mendukung temuan, simpulan dan rekomendasi yang dimuat dalam hasil pemeriksaan".

Standar Pelaporan untuk Audit Kinerja meliputi standar mengenai bentuk laporan, isi laporan, kualitas laporan, serta penerbitan dan pendistribusian laporan. Standar Pelaporan meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Standar Pelaporan Pertama menyatakan : "Pemeriksa harus membuat laporan hasil pemeriksaan untuk dapat mengkomunikasikan setiap hasil pemeriksaan".

2. Standar Pelaporan Kedua menyatakan : "Laporan hasil pemeriksaan harus mencakup tujuan, lingkup, dan metodologi pemeriksaan. Hasil pemeriksaan termasuk temuan pemeriksaan, simpulan, dan rekomendasi yang tepat, pernyataan Standar Pemeriksaan; tanggapan pejabat yang bertanggung jawab, dan jika mungkin informasi yang bersifat istimewa dan rahasia".

Dalam Standar ini mencakup antara lain :

- 1) Tujuan, Lingkup, dan Metodologi Pemeriksaan;
  - 2) Hasil Pemeriksaan;
  - 3) Kelemahan Pengendalian Intern;
  - 4) Kecurangan, Penyimpangan dari Ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan, Ketidakpatuhan terhadap kontrak/perjanjian, serta Ketidakpatutan;
  - 5) Pelaporan langsung atas Kecurangan, Penyimpangan dari Ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan, Ketidakpatuhan terhadap Kontrak/Perjanjian serta Ketidakpatutan;
  - 6) Simpulan;
  - 7) Rekomendasi;
  - 8) Pernyataan Standar Pemeriksaan;
  - 9) Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan;
  - 10) Tanggapan Pejabat yang bertanggung jawab;
  - 11) Hal yang memerlukan Penelaahan lebih lanjut;
  - 12) Informasi Istimewa dan Rahasia.
3. Standar Pelaporan Ketiga menyatakan : "Laporan harus tepat waktu, lengkap, akurat, obyektif, meyakinkan, jelas, dan ringkas".
  4. Standar Pelaporan Keempat menyatakan : "Laporan hasil pemeriksaan diserahkan oleh organisasi pemeriksa kepada :
    - 1) Pejabat yang berwenang atau yang bertanggung jawab untuk menindaklanjuti temuan dan rekomendasi pemeriksaan;
    - 2) Pejabat yang berwenang dalam entitas yang diperiksa;
    - 3) Pejabat yang berwenang dalam organisasi yang meminta atau mengatur pemeriksaan, termasuk organisasi luar yang memberikan dana, kecuali dilarang oleh ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
    - 4) Pihak lain yang diberi wewenang oleh entitas yang diperiksa untuk menerima laporan tersebut".

## **X. KONDISI OBYEKTIF IMPLEMENTASI AUDIT KINERJA**

Dalam implementasinya, kegiatan Pemeriksaan Kinerja pada Instansi-instansi Pemerintah pada umumnya sampai saat ini belum berjalan sebagaimana mestinya. Beberapa kendalanya antara lain :

1. Pertama, belum tersedianya Pedoman Perencanaan dan Pelaporan Kinerja pada unit-unit kerja Instansi/Departemen, sehingga Unit-unit kerja Instansi/Departemen belum bisa menyajikan Laporan Perencanaan dan Pelaksanaan Kinerja yang merupakan obyek penilaian Audit Kinerja.
2. Kedua, belum terbangunnya infrastruktur dan sarana organisasi pemeriksaan intern pada Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen, khususnya dalam melaksanakan fungsi Audit Kinerja.
3. Masalah lain yang sangat penting juga artinya bagi terlaksananya Audit Kinerja pada Instansi Pemerintah adalah masih kurangnya kesadaran bersama dari Pimpinan Tertinggi dan Para Pejabat Tinggi dari Instansi/Departemen yang bersangkutan akan arti pentingnya pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja. Penyampaian arti pentingnya Pemeriksaan Kinerja kepada Para Pimpinan tersebut di atas merupakan tugas utama Organisasi Pemeriksa agar mendapatkan dukungan sepenuhnya dari mereka.

## **XI. LANGKAH-LANGKAH STRATEGIS YANG HARUS DILAKUKAN**

Untuk mengantisipasi kondisi tersebut di atas, sebaiknya Bappenas, khususnya IBKK (Inspektorat Bidang Kinerja Kelembagaan) segera menyusun suatu Perencanaan Strategik dalam rangka mengembangkan infrastuktur untuk menunjang pelaksanaan kegiatan Audit Kinerja. Beberapa langkah strategis yang harus disiapkan dalam penyusunan perencanaan strategik tersebut antara lain meliputi:

1. Menyusun Pedoman Perencanaan dan Pelaporan Kinerja unit-unit Kerja di lingkungan Bappenas.
2. Menyusun Pedoman Audit Kinerja atas Perencanaan dan Pelaporan Kinerja, sebagai standar kerja Unit Pemeriksa Bappenas, dalam hal ini IBKK.
3. Mencari masukan-masukan dari instansi atau pihak-pihak yang terkait dengan masalah Pemeriksaan Kinerja, antara lain : BPKP, Bepeka, Kementerian PAN, Departemen Keuangan, Forum Bersama Inspektorat Jenderal Departemen (Forbes Itjen), Lembaga-lembaga Akademis, dll. Hal ini dilakukan dengan menjalin kerja sama dengan instansi atau pihak-pihak ybs. serta dengan penyelenggaraan atau keikutsertaan dalam seminar-seminar atau workshop, di dalam maupun luar negeri.

4. Melakukan studi banding ke beberapa Negara untuk mendapatkan perspektif yang lebih luas mengenai pelaksanaan Audit Kinerja baik di Negara berkembang maupun Negara maju.
5. Menyusun Rencana Kerja dan Program Pemeriksaan Kinerja dalam kurun waktu lima tahun ke depan dengan menekankan pada prioritas kegiatan ataupun program yang ada pada unit-unit kerja di lingkungan Bappenas dengan mempertimbangkan unsur manajemen risiko (risk management) serta kuat lemahnya pengendalian intern (internal control) yang melekat (inherent) pada kegiatan atau program tersebut.
6. Melakukan Perencanaan dan Pengadaan sumber daya manusia sebagai Pelaksana Audit Kinerja, yang antara lain meliputi : penetapan kebutuhan SDM sesuai dengan rencana kerja yang telah disusun, cara pengadaannya (sourcing); apakah dari dalam/karyawan Bappenas atau dari pihak ketiga, program-program pelatihan, quality assurance review, dll.
7. Melakukan sosialisasi ke unit-unit kerja di lingkungan Bappenas dalam bentuk kegiatan workshop dan seminar serta program-program pelatihan (training).
8. Melaksanakan kegiatan Audit Kinerja di lingkungan Bappenas.
9. Sosialisasi ke Departemen/instansi lain baik melalui kerja sama secara langsung maupun melalui kegiatan workshop dan seminar serta memanfaatkan organisasi Forbes Itjen, dll.
10. Menyusun Rencana Anggaran Kebutuhan Biaya jangka panjang untuk melaksanakan seluruh kegiatan tersebut di atas; paling tidak untuk kurun waktu lima tahun ke depan.

## **XII. PENUTUP**

Penyusunan Rencana Strategik tersebut di atas meliputi kerangka waktu 5 (lima) tahun. Untuk mendapatkan hasil yang optimal, diperlukan sebuah kajian yang teliti dan komprehensif. Hasil kajian tersebut nantinya akan dapat dipergunakan sebagai pedoman kerja khususnya bagi IBKK Bappenas paling untuk 5 tahun ke depan.