

DIKLAT PENJENJANGAN
AUDITOR PENGENDALI MUTU

MPS

KODE MA : 2.340

MANAJEMEN PENGAWASAN STRATEJIK



2007

PUSAT PENDIDIKAN DAN PELATIHAN PENGAWASAN
BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN

EDISI KETIGA

Judul Modul : **Manajemen Pengawasan Stratejik**

Penyusun : Drs. Sjamsuddin
Bambang SW, Ak., M.B.A.

Perevisi Pertama : Drs. Sjamsuddin
Haryono, Ak., MSc.

Pereviu : Drs. Irsan Gunawan

Perevisi Kedua : Suhartanto, Ak., M.M.

Pereviu : Drs. Sura Peranginangin, M.B.A.

Editor : F. Titik Oktarti

Dikeluarkan oleh Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP
dalam rangka Diklat Sertifikasi JFA Penjenjangan Auditor Pengendali Mutu

Edisi Pertama : Tahun 2000

Edisi Kedua (Revisi Pertama) : Tahun 2002

Edisi Ketiga (Revisi Kedua) : Tahun 2007

ISBN 979-3873-29-9

Dilarang keras mengutip, menjiplak, atau menggandakan sebagian atau seluruh isi modul ini, serta memperjualbelikan tanpa izin tertulis dari Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP

KATA PENGANTAR

Komitmen dari pemerintah untuk memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme pada berbagai aspek dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang diamanatkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Ketetapan No. XI/MPR/1998 dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN sudah menjadi agenda yang harus dilaksanakan guna tercapainya transparansi dan akuntabilitas publik. Hal tersebut merupakan tantangan berat bagi tugas pengawasan di masa depan yang harus dihadapi dengan komitmen dan profesionalisme Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.

Untuk mencapai tingkat profesionalisme aparat pengawasan, salah satu sarannya adalah melalui pendidikan dan pelatihan (diklat). Tujuan diklat sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000, antara lain meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kebutuhan instansi.

Tujuan Diklat Sertifikasi Jabatan Fungsional Auditor adalah untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan perubahan sikap/perilaku auditor pada tingkat kompetensi tertentu sesuai dengan perannya.

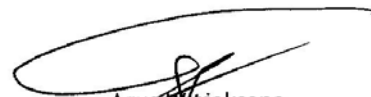
Guna mencapai tujuan di atas, sarana diklat berupa modul dan bahan ajar disajikan dengan sebaik mungkin dan memuat bahan terkini. Itulah sebabnya modul Manajemen Pengawasan Strategik ini telah mengalami revisi dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran pada Diklat Sertifikasi Jabatan Fungsional Auditor.

Perlu kami tekankan bahwa modul ini bukanlah satu-satunya referensi yang berkenaan dengan substansi materinya. Peserta diklat diharapkan memperkaya pemahamannya melalui berbagai referensi lainnya yang terkait.

Akhirnya kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi sehingga terwujudnya modul ini.

Bogor, Desember 2007

✍ Kepala Pusdiklat Pengawasan BPKP



Agus Witjaksono
NIP 060034042

DAFTAR ISI

		Halaman
Kata Pengantar		i
Daftar Isi		ii
Bab I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Tujuan Pembelajaran Umum	2
	C. Tujuan Pembelajaran Khusus	2
	D. Deskripsi Singkat Modul	3
	E. Metodologi Pembelajaran	4
Bab II	PERUBAHAN LINGKUNGAN STRATEGIS ORGANISASI PENGAWASAN DI INDONESIA	5
	A. Perubahan Lingkungan Strategis Penyelenggaraan Pemerintahan	5
	B. Pola Manajemen Strategis Organisasi Pengawasan	9
Bab III	IDENTIFIKASI POSISI & PERAN ORGANISASI PENGAWASAN.....	13
	A. Analisis Lingkungan Strategis (<i>Environmental Analysis</i>).....	13
	B. Identifikasi Mandat Pengawasan	15
	C. Menentukan Peran dan Posisi Organisasi Pengawasan (<i>Organization Repositioning</i>).....	18
Bab IV	FORMULASI STRATEGI PENGAWASAN	25
	A. Kerangka Perumusan Strategi Pengawasan	25
	B. Formulasi Strategi Pengawasan	29
Bab V	IMPLEMENTASI STRATEGI PENGAWASAN	36
	A. Penyelarasan Organisasi	36
	B. Penyelarasan dan Optimalisasi Sumber Daya Strategis Organisasi	40
	C. Aspek Budaya Dalam Mendukung Implementasi Strategi	44
	D. Mengelola Aspek Politik Dalam Implementasi Strategi	45
Bab VI	KONTROL STRATEGI PENGAWASAN	48
	A. Monitoring dan Evaluasi	48
	B. Kinerja	53
Bab VI	PENUGASAN.....	64
Daftar Pustaka		66

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan lingkungan strategis penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pasca gerakan reformasi 1998 telah membawa perubahan yang sangat signifikan bagi organisasi pengawasan. Dalam periode ini dan beberapa tahun ke depan, organisasi pengawasan dituntut untuk mampu berpola pikir, pola sikap, dan pola tindak strategis, berwawasan ke depan, visioner, dan mengantisipasi perubahan yang kemungkinan besar akan terjadi. Selanjutnya, organisasi pengawasan perlu dan harus mengambil sikap dan peran sentral dalam mengawasi perjalanan perubahan-perubahan yang terjadi, sehingga mampu memberikan kontribusi bagi tercapainya tujuan kehidupan organisasi, pemerintahan, bangsa, dan negara.

Upaya untuk menjalankan manajemen perubahan (*management of change*) dalam organisasi pengawasan perlu didorong dan dipercepat untuk mampu menjadikan organisasi ini menjadi organisasi yang bermakna dan berkontribusi bagi pencapaian tujuan pembangunan bangsa dan negara. Bukan masanya lagi, organisasi pengawasan hanya berpuas diri dengan pelaksanaan pengawasan yang berorientasi pada masa lalu (*post audit*), yang berorientasi pada upaya mencari temuan-temuan yang telah terjadi. Sudah saatnya, organisasi pengawasan meningkatkan peran dan arti penting serta kontribusinya, untuk mampu memantau laju perubahan lingkungan yang akan memengaruhi laju perjalanan bangsa mencapai tujuannya. Organisasi pengawasan harus mampu memberikan peringatan dini (*early warning*) melalui upaya pencegahan (preventif) atas aktivitas-aktivitas yang akan menghambat bahkan menggagalkan pencapaian tujuan. Organisasi pengawasan harus mampu memberikan

solusi perbaikan, pemecahan masalah atas persoalan yang dihadapi, memberikan rekomendasi yang bermakna, dan mampu meningkatkan kinerja mitra auditnya.

Modul Manajemen Pengawasan Strategik (MPS) ini dimaksudkan untuk menunjang pengembangan dan peningkatan kompetensi bagi para auditor pengendali mutu yang merupakan jenjang tertinggi dalam Jabatan Fungsional Auditor (JFA).

B. Tujuan Pemelajaran Umum

Peserta pelatihan mampu menganalisis perubahan lingkungan strategis yang terjadi serta pengaruhnya terhadap organisasi pengawasan, sehingga mampu merancang/mendesain dan mengimplementasikan strategi pengawasan yang dapat memberikan nilai tambah (*value added*) baik kepada pihak/organisasi yang diaudit (auditan), pimpinan, serta pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya.

C. Tujuan Pemelajaran Khusus

Setelah mengikuti pelatihan manajemen pengawasan strategik ini, peserta pelatihan akan mampu:

1. menganalisis perubahan lingkungan strategis yang memengaruhi eksistensi organisasi pengawasan,
2. mengidentifikasi mandat pengawasan serta posisi dan peran organisasi pengawasan dalam lingkungan pemerintahan khususnya dan masyarakat pada umumnya,
3. merumuskan/memformulasikan strategi pengawasan,
4. merancang langkah-langkah implementasi, dan
5. mengembangkan sistem dan mekanisme pengendalian kontrol strategis.

D. Deskripsi Singkat Modul

Modul ini diawali dengan pemaparan atas perubahan lingkungan strategis yang sangat memengaruhi organisasi pengawasan, khususnya yang terkait dengan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Berdasarkan perubahan lingkungan strategis tersebut, maka organisasi pengawasan dituntut untuk meningkatkan aktivitas manajerial pengawasannya melalui pendekatan manajemen pengawasan strategik, yaitu suatu pendekatan manajemen yang berorientasi pada visi dan misi di masa depan serta mengantisipasi berbagai risiko dan perubahan-perubahan lingkungan yang mungkin terjadi di masa yang akan datang. Sesuai dengan pola manajemen pengawasan yang telah dirumuskan, organisasi pengawasan dituntut untuk merumuskan/memformulasikan strategi pengawasan sesuai dengan lingkungan strategis yang berubah, melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap pelaksanaan (implementasi) pengawasan di lapangan, serta melakukan kontrol dan kendali mutu atas pelaksanaan strategi pengawasan tersebut.

Sistematika pembahasan modul ini akan disajikan sebagai berikut:

- Bab I : Pendahuluan
- Bab II : Perubahan Lingkungan Strategis Organisasi Pengawasan Di Indonesia
- Bab III : Identifikasi Posisi dan Peran Organisasi Pengawasan
- Bab IV : Formulasi Strategi Pengawaasn
- Bab V : Implementasi Strategi Pengawasan
- Bab VI : Kontrol Strategi Pengawasan

E. Metodologi Pemelajaran

Modul ini merupakan modul yang diperuntukkan bagi calon auditor pengendali mutu, yang merupakan jenjang tertinggi dalam Jabatan Fungsional Auditor (JFA). Oleh karena itu, metode pemelajaran yang diterapkan dalam modul ini adalah metode pemelajaran andragogi (pembelajaran orang dewasa) yang menuntut memberikan porsi waktu yang lebih banyak untuk diskusi, curah pendapat, baik dalam kelas maupun dengan pembentukan kelompok-kelompok. Meskipun demikian, pemaparan materi oleh widyaiswara ataupun instruktur tetap diperlukan, dengan maksud untuk mengantarkan terjadinya proses diskusi dan curah pendapat tersebut serta pemecahan-pemecahan kasus.

Pada akhir pembelajaran ini, peserta diharapkan untuk menyusun makalah (*paper*) mengenai rancangan/desain manajemen pengawasan strategis di lingkungan masing-masing dan dipresentasikan didepan tim penguji.

Materi pembelajaran ini dilaksanakan dalam 20 jam pelatihan yang terbagi dalam 2 kategori yaitu:

- Pemaparan dan diskusi materi yang difasilitasi oleh widyaiswara/ instruktur dengan waktu 10 jam pelatihan.
- Penyusunan makalah kerangka manajemen strategis pada masing-masing organisasi pengawasan pada instansi peserta, dengan durasi 10 jam pelatihan.

BAB II

PERUBAHAN LINGKUNGAN STRATEGIS ORGANISASI PENGAWASAN DI INDONESIA

A. Perubahan Lingkungan Strategis Penyelenggaraan Pemerintahan

Gelombang dan gerakan reformasi tahun 1998 di Indonesia merupakan awal perubahan besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Berakhirnya pemerintahan Orde Baru yang telah menjalankan pemerintahan selama 30 tahun lebih di bawah kepemimpinan Presiden Suharto, telah menumbuhkan tuntutan-tuntutan masyarakat untuk menata kembali kehidupan bernegara dan berbangsa dengan lebih baik melalui konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Berbagai perubahan strategis telah terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti:

- ❖ Beberapa kali pergantian kepemimpinan nasional melalui suatu mekanisme pemilihan langsung dari rakyat untuk mewujudkan suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta reformasi birokrasi yang mengedepankan aspek pelayanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat telah mewarnai suasana tata kelola pemerintahan. Tuntutan perbaikan tata kelola telah terumuskan dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

- ❖ Perubahan strategis juga terjadi di pemerintahan daerah terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan asas desentralisasi atau yang dikenal dengan otonomi daerah. Perubahan strategis ini ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2000 yang selanjutnya diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah membawa perubahan strategis dalam kehidupan pemerintahan serta masyarakat di daerah. Pemerintah daerah yang selama ini terbiasa dengan pemerintahan yang tersentralisasi, harus mampu melaksanakan roda pemerintahan secara mandiri dengan sumber daya yang terbatas, baik sumber daya manusia maupun sumber daya keuangannya.

Perubahan lingkungan strategis tersebut menuntut instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah melakukan perubahan strategis dalam pengelolaan organisasinya. Tuntutan perubahan paradigma serta pengelolaan kegiatan manajerial menjadi suatu keharusan, jika instansi pemerintah atau organisasi lainnya akan tetap mempertahankan eksistensinya, mempertahankan jati diri serta keberadaannya di tengah-tengah organisasi besar pemerintahan serta keberadaan di masyarakat. Strategi yang ditempuh adalah bagaimana suatu instansi pemerintah atau organisasi lainnya mampu menunjukkan arti pentingnya ditengah-tengah organisasi pemerintahan secara keseluruhan serta di masyarakat dengan memberikan kontribusinya, sesuai dengan tuntutan masyarakat. Paradigma untuk lebih mengutamakan kepentingan pengguna (*user oriented*), baik para pelanggan (*customers*) maupun para pemangku kepentingan lainnya (*stakeholders*) menjadi strategi utama.

Seiring dengan perubahan lingkungan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, instansi pengawasan, khususnya aparat pengawasan fungsional instansi pemerintah/APIP dituntut untuk

melakukan perubahan paradigma dan strategi dalam melaksanakan tugas pengawasannya.

- ❖ Aparat pengawasan sudah saatnya mengubah paradigma pengawasannya dari pengawasan atas kegiatan masa lalu (*past oriented*) menjadi pengawasan yang berorientasi pada eksistensi organisasi di masa depan (*future oriented*). Jika sebelumnya pengawasan lebih dominan diarahkan pada pengawasan atas pengelolaan keuangan (*compliance-financial audit*), maka pengawasan mendatang akan lebih difokuskan pada pengawasan atas capaian kinerja (*performance audit*). Perubahan peran pengawasan dari peran "watch-dog" menjadi peran "catalist" atau "consultant", perlu dipersiapkan untuk menghadapi perubahan lingkungan strategis penyelenggaraan pemerintahan.
- ❖ Aparat pengawasan seharusnya mulai mempersiapkan strategi pengawasannya. Dengan mempertimbangkan suatu kondisi lingkungan yang diwarnai dengan perubahan strategis yang serba cepat serta suatu kondisi ketidakpastian (*uncertainty conditions*), maka implementasi manajemen strategis dalam area pengawasan menjadi pendekatan manajemen yang harus dilaksanakan. Dalam kondisi yang demikian, metodologi pengawasan yang diterapkan adalah metodologi yang mempertimbangkan faktor risiko atas terjadinya suatu kondisi ketidakpastian, yaitu metodologi pengawasan/audit berbasis risiko (*risk-based audit*).

Organisasi dituntut untuk tetap eksis (*survive*), mampu mempertahankan jati dirinya, menunjukkan arti penting kehadirannya ditengah-tengah masyarakat serta memberikan kontribusinya terhadap kepuasan masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Sehubungan dengan hal tersebut, maka organisasi tersebut harus mampu menganalisis kondisi lingkungan strategisnya, sebagai landasan dalam merancang langkah-

langkah antisipatif dan strategis untuk tetap eksis dan berperan dalam lingkungannya.

Beberapa referensi dalam melakukan respons terhadap perubahan strategis bagi organisasi pengawasan antara lain:

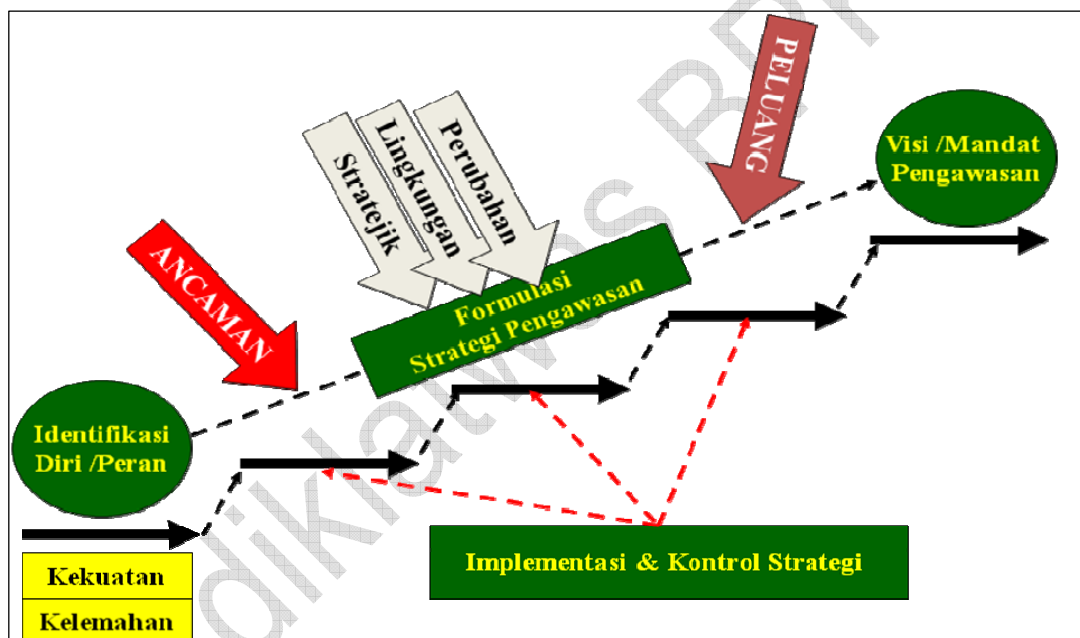
- ❖ Organisasi perlu memahami sifat lingkungan bisnisnya sebelum menetapkan dan menganalisis faktor-faktor lingkungan yang akan memengaruhi eksistensi organisasi. Analisis tersebut akan membantu organisasi untuk memutuskan sistem apa yang diperlukan untuk memantau dan merespons perubahan lingkungan (*Johnson dan Scholes, 1993*)
- ❖ Mills (1980) mengajukan sejumlah pertanyaan yang dapat digunakan untuk mengevaluasi sifat lingkungan bisnis organisasi. Dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut, organisasi akan dapat mengetahui peluang dan ancaman yang akan sangat berdampak pada *organization survival*. Analisis lingkungan baik internal (kekuatan dan kelemahan) serta eksternal (peluang dan ancaman) akan menjadi acuan untuk penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran serta cara mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Dengan analisis lingkungan, organisasi akan dapat menetapkan faktor-faktor kunci keberhasilan (*critical success factors*) yang akan banyak berpengaruh dalam keberhasilan/kegagalan organisasi.

Sehubungan dengan hal tersebut, organisasi perlu merumuskan penerapan manajemen strategis dalam pengelolaan usahanya (*core business-nya*). Beberapa langkah strategis harus dilakukan dalam penerapan manajemen pengawasan strategis antara lain:

- ❖ Melakukan analisis lingkungan strategis (*environmental analysis*).

- ❖ Mengidentifikasi jati diri organisasi dan menentukan posisi dan peran organisasi pengawasan (*repositioning & mission statement formulation*).
- ❖ Merumuskan formulasi strategi pengawasan.
- ❖ Implementasi strategi pengawasan serta melakukan pengendalian (*control & strategy* pengawasan)

Skema alur pikir manajemen pengawasan strategis dapat digambarkan sebagai berikut:



B. Pola Manajemen Strategis Organisasi Pengawasan

Proses manajemen dalam skala besar dengan cakupan luas memberikan penekanan utama pada prakiraan kondisi lingkungan dan pertimbangan-pertimbangan ekstern dalam merumuskan dan mengimplementasikan suatu rencana, dan itu merupakan hakikat dari suatu pola manajemen strategis. Manajemen strategis didefinisikan sebagai kumpulan keputusan dan tindakan yang menghasilkan rumusan (formulasi) dan implementasi

rencana-rencana yang dirancang untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Manajemen strategis meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian tindakan-tindakan organisasi yang berkaitan dengan strategi dan berorientasi pada masa depan (*future oriented*) untuk berinteraksi dengan lingkungan persaingan guna mencapai sasaran organisasi. Tujuan dan sasaran organisasi diarahkan pada pemenuhan kebutuhan pelanggan (*customers*) serta pemangku kepentingan (*stakeholders*), baik internal maupun eksternal organisasi.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka manajemen strategis dapat diidentifikasi melalui karakteristiknya sebagai berikut:

- Ruang lingkup manajemen berskala besar dan bercakupan luas.
- memberikan penekanan utama pada prakiraan kondisi lingkungan yang diwarnai kondisi ketidakpastian (*uncertainty*).
- Perumusan serta implementasi strategi manajemen mempertimbangkan aspek-aspek lingkungan eksternal.
- Unsur manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian diarahkan untuk pencapaian tujuan dan sasaran organisasi yang berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan pelanggan dan pemangku kepentingan (*stakeholders*).

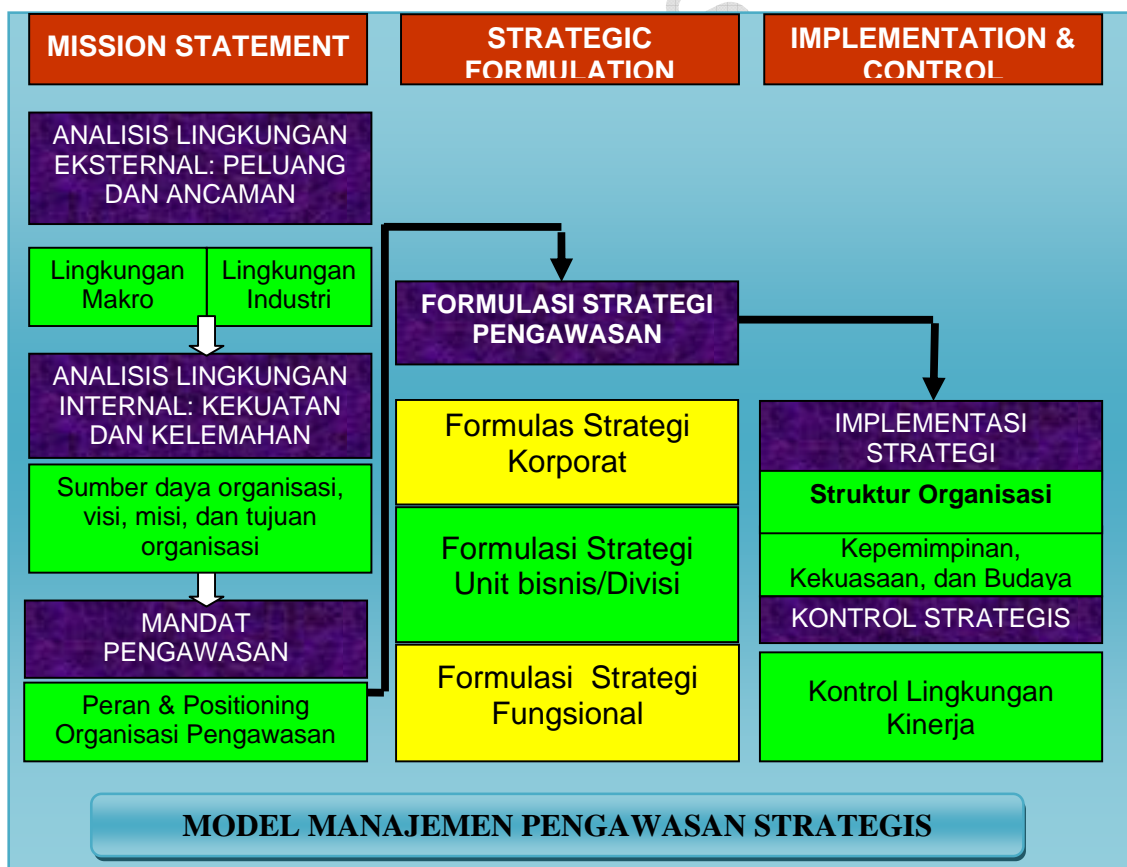
Bagi organisasi pengawasan, seperti aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) seperti BPKP, inspektorat jenderal departemen/ lembaga, maupun inspektorat daerah atau badan pengawas daerah (Bawasda) provinsi, kabupaten, kota, yang selama ini manajemennya berorientasi pada pelaksanaan penugasan-penugasan audit (*partial*), maka sudah saatnya melakukan perubahan manajerial pengawasannya dengan menerapkan manajemen pengawasan strategis.

Beberapa hal yang harus dipertimbangkan oleh organisasi pengawasan dalam merumuskan strategi manajemen pengawasan antara lain:

- Organisasi pengawasan harus selalu memantau perubahan-perubahan lingkungan strategis penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi ruang lingkup pengawasannya, seperti pergantian kepemimpinan nasional atau daerah, arah pembangunan, visi dan misi pemimpin terpilih yang dirumuskan dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), serta tuntutan perbaikan kualitas pelayanan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- Organisasi pengawasan perlu melakukan analisis mendalam terhadap jati diri organisasi yang meliputi analisis terhadap kekuatan dan kelemahan organisasi (analisis internal) serta analisis eksternal yang meliputi analisis atas peluang bagi organisasi serta ancaman yang akan meniadakan eksistensi organisasi.
- Berdasarkan langkah-langkah tersebut di atas, organisasi pengawasan perlu merumuskan kembali posisi dan peran yang akan dilaksanakan dalam lingkungan yang luas, khususnya di lingkungan pemerintahan dan masyarakat pada umumnya. Hal ini dilakukan untuk mempertahankan keberadaan/eksistensinya melalui upaya memberikan kontribusi serta manfaat sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta para pemangku kepentingan lainnya. Oleh karena itu, pada langkah ini, organisasi pengawasan perlu mengidentifikasi kebutuhan dan harapan/ekspektasi dari para pemangku kepentingan dan masyarakat.
- Selanjutnya, organisasi perlu merumuskan/memformulasikan strategi pengawasannya. Strategi merupakan rencana utama organisasi dan memberikan kerangka untuk pengambilan keputusan manajerial. Strategi mencerminkan kesadaran organisasi untuk maksud (*purpose*) apa mereka melakukan keputusan manajerial tersebut, bagaimana, kapan, dan dimana ia harus melakukan keputusan strategis tersebut.

- Strategi pengawasan meliputi kebijakan pengawasan yang akan ditempuh, program-program pengawasan yang akan dilaksanakan, serta kegiatan-kegiatan berupa penugasan pengawasan seperti pemeriksaan (audit), evaluasi, *review*, *monitoring*, pemberian jaminan kualitas, dan lain sebagainya.
- Setelah strategi pengawasan berhasil dirumuskan, maka implementasi program segera diorganisasikan dan dilaksanakan, serta dikembangkan suatu mekanisme untuk mengendalikan pelaksanaan strategi (*control strategi*) atau dalam istilah pengawasan dikenal dengan istilah Kendali Mutu Pengawasan.

Secara ringkas, model manajemen strategi pengawasan dapat digambarkan sebagai berikut:



BAB III

IDENTIFIKASI POSISI & PERAN ORGANISASI PENGAWASAN

Langkah awal dalam manajemen pengawasan strategis, organisasi pengawasan harus mampu mengidentifikasi jati diri organisasinya ditengah-tengah lingkungan strategis yang berubah dengan cepat serta diwarnai dengan kondisi ketidakpastian (*uncertainty*). Bererapa langkah yang dilaksanakan meliputi analisis lingkungan strategis (*environmental analysis*), identifikasi amanah atau mandat pengawasan, dan identifikasi posisi dan peran.

A. Analisis Lingkungan Strategis (*Environmental Analysis*)

Keberhasilan penerapan manajemen pengawasan strategis akan sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi pengawasan tersebut beradaptasi terhadap lingkungan strategis yang berubah cepat. Organisasi harus melihat lingkungan eksternal dan sektor-sektor lain yang saling terkait sebagai bagian dari proses pengelolaan strategi pengawasannya. Dalam kaitan ini, organisasi pengawasan harus melakukan analisis lingkungan (*environmental analysis*).

Analisis lingkungan didefinisikan sebagai deskripsi mengenai hal-hal yang terjadi baik dalam lingkungan internal maupun eksternal organisasi yang dapat memberikan pengaruh terhadap strategi pengawasan. Analisis ini bertujuan untuk:

- Mendeteksi perubahan-perubahan dan peristiwa penting yang berkaitan dengan perkembangan bidang sosial, politik, ekonomi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan baik pusat maupun daerah.

- Mendefinisikan tantangan dan peluang serta perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh peristiwa penting tersebut terhadap organisasi.
- Memberikan informasi mengenai orientasi masa depan kepada setiap jenjang manajemen dalam organisasi mulai dari pimpinan sampai staf.
- Memberikan sinyal kepada seluruh jajaran organisasi tentang hal-hal yang harus diperbuat.

Melalui analisis lingkungan strategis ini, organisasi diharapkan mampu menentukan status dari suatu organisasi saat sekarang ini. Dengan kata lain, organisasi akan mampu mengidentifikasi jati diri organisasi. Melalui analisis ini organisasi pengawasan harus menjawab pertanyaan "*siapa organisasi pengawasan ini?*"; dan pertanyaan "*dimana organisasi pengawasan sekarang ini berada?*"

Dalam melakukan analisis lingkungan strategis ini, organisasi pengawasan melakukan penilaian (*assessment*) yaitu:

1. **Penilaian internal (*internal assessment*)**

Dalam penilaian internal ini, organisasi melakukan identifikasi atas kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*) organisasi serta evaluasi kapasitas atau kemampuan untuk menanggapi isu strategis.

- **Kekuatan (*strengths*)** meliputi keunggulan-keunggulan yang dimiliki organisasi, termasuk sumber daya yang ada, serta hal-hal yang baik di mata pelanggan dan dianggap mampu untuk memuaskan pelanggan dan pemangku kepentingan lainnya, seperti kualitas dan integritas SDM auditor, metode kerja yang transparan, dll.
- **Kelemahan (*weaknesses*)** organisasi harus dipertimbangkan. Pengungkapan kelemahan secara jujur dan transparan ini akan

membantu organisasi memformulasikan strategi pengawasannya untuk mengatasi kelemahan tersebut.

2. **Penilaian Eksternal (*External Assessment; Environmental Scanning*)**

Organisasi melakukan analisis elemen kunci eksternal atau kekuatan yang memengaruhi lingkungan organisasi serta identifikasi ancaman (*threats*) & peluang (*opportunities*).

- **Peluang (*opportunities*).** Secara tradisional peluang dianggap sebagai bagian eksternal organisasi. Namun demikian, jika dilihat dari sisi internal, peluang merupakan kesempatan bagi organisasi untuk melebarkan keberhasilannya. Dari sisi internal, peluang antara lain meliputi kekuatan atau potensi organisasi yang belum dimanfaatkan secara optimal, tren-tren baru yang mampu diraih oleh kemampuan organisasi, adanya kebutuhan-kebutuhan pelanggan dan pemangku kepentingan lainnya yang masih belum terpenuhi.
- **Ancaman (*threats*).** Secara tradisional, ancaman juga dianggap sebagai bagian eksternal organisasi. Padahal, ancaman dapat juga berasal dari internal organisasi.

B. Identifikasi Mandat Pengawasan

Mandat pengawasan merupakan pendelegasian kewenangan pengawasan dari atasan organisasi pengawasan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti RPJM/D, RKP/D serta uraian tugas pokok dan fungsi organisasi pengawasan. Masing-masing organisasi pengawasan memiliki mandat yang berbeda tingkatannya sesuai dengan tanggung jawab, tugas pokok dan fungsi dalam yuridiksi, jenis, dan lingkup auditnya.

Selain identifikasi mandat pengawasan yang bersifat yuridis dan tertuang dalam peraturan perundangan, maka mandat pengawasan juga dapat diidentifikasi dari kebutuhan atau harapan dari pelanggan atau pengguna jasa pengawasan serta pemangku kepentingan lainnya. Oleh karena itu, organisasi pengawasan harus mampu mengidentifikasi pelanggan dan stakeholders (*customers & stakeholders identification*) serta harapan/ekspektasi dan kebutuhan mereka terhadap jasa pengawasan yang diberikan organisasi pengawasan.

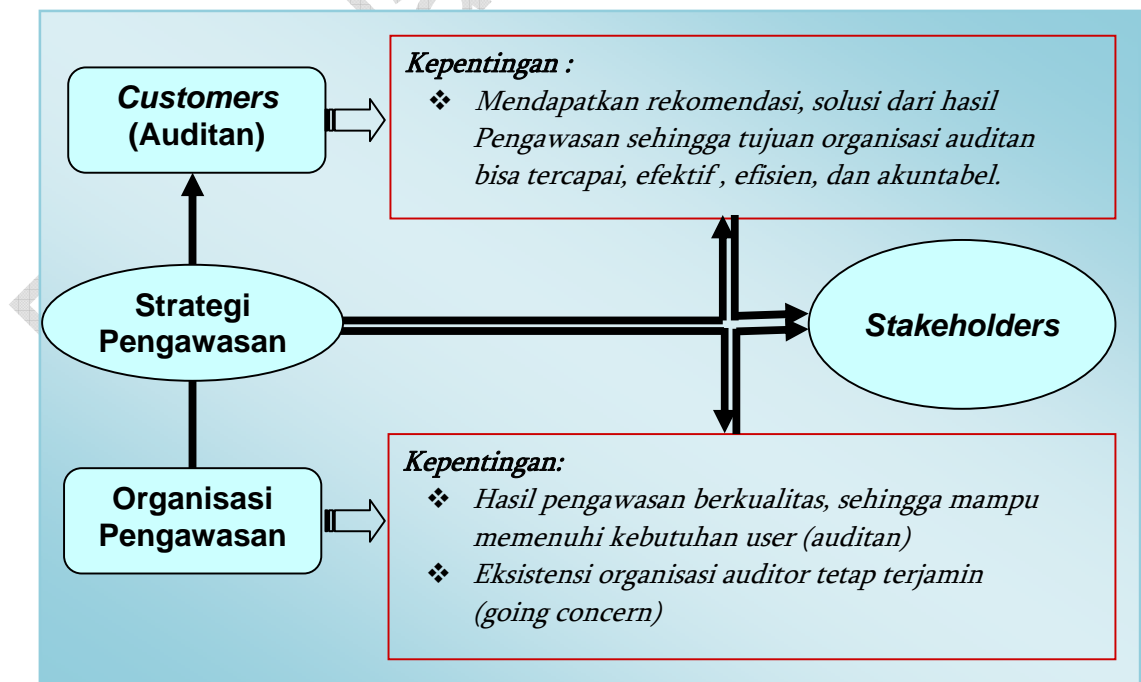
Pelanggan (*customers*) adalah setiap orang yang kepentingan utamanya dilayani dan mereka yang menerima pelayanan atau menggunakan produk secara langsung. Sedangkan pemangku kepentingan adalah setiap orang/kelompok yang mempunyai kepentingan/ekspektasi atas kinerja organisasi, program, atau kegiatan. Mereka adalah semua pihak yang berkepentingan, baik terhadap suatu organisasi, program ataupun kegiatan.

Dalam konteks pengawasan, pelanggan (*customers*) yang dimaksudkan adalah pihak lain yang mendapat pelayanan secara langsung oleh organisasi pengawasan yaitu organisasi/instansi sebagai sasaran (biasa sebut "*auditan*"). Kebutuhan pelanggan (*customers*) agar organisasi pengawasan mampu memberikan informasi atas pelaksanaan formulasi dan implementasi keputusan strategis baik informasi yang bersifat pemberian peringatan dini (*early warning*) atas kemungkinan terjadinya kesalahan strategi serta koreksi atas keputusan strategi yang telah dilakukannya.

Sementara para pemangku kepentingan lainnya (*stakeholders*) merupakan pihak-pihak yang mendapatkan manfaat secara tidak langsung atas jasa maupun hasil kerja organisasi pengawasan, seperti pemerintah, masyarakat umum, dan masyarakat bisnis.

- Pemerintah, sebagai *stakeholders* menginginkan agar organisasi pengawasan mampu memberikan kontribusi atas peningkatan kinerja instansi pemerintah, sehingga pada akhirnya akan dapat membangun kredibilitas dan kepercayaan masyarakat.
- Masyarakat usaha (bisnis) menginginkan agar organisasi pengawasan mampu meningkatkan kinerja pelayanan instansi pemerintah kepada masyarakat bisnis, sehingga mereka mendapat kemudahan dalam menjalankan usaha bisnisnya dengan efektif dan efisien serta biaya ekonomi yang rendah.
- Masyarakat umum (sosial) menginginkan agar organisasi pengawasan mampu meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat umum, sehingga mereka mampu meningkatkan kesejahteraan dan keamanan dalam kehidupannya.

Melalui pemenuhan kebutuhan para pelanggan dan pemangku kepentingan tersebut, dampak terhadap organisasi pengawasan adalah terbangunnya kredibilitas pemerintah dan masyarakat, sehingga organisasi pengawasan mampu mempertahankan eksistensi dirinya.



Identifikasi ini dapat dilakukan dengan bantuan sarana kertas kerja/lembar kerja identifikasi pelanggan & pemangku kepentingan serta harapannya kepada organisasi pengawasan, sebagai berikut :

Lembar kerja Identifikasi <i>Customers & Stakeholders</i>		
Pihak Terkait	Ekspektasi	Prioritas
1. Pelanggan internal : - karyawan - pimpinan, dll
2. Pelanggan eksternal: - auditan - pimpinan auditan, dll
3. Stakeholders : - pemerintah - DPR/D, masyarakat - kelompok masyarakat terkait

C. Menentukan Peran dan Posisi Organisasi Pengawasan (*Organization Repositioning*)

Pengawasan mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting (vital) untuk meyakinkan bahwa pelaksanaan aktivitas organisasi tetap berada dalam jalur pencapaian visi dan misi organisasi. Semakin besar dan kompleks organisasi, semakin pengawasan itu diperlukan. Peran pengawasan sangatlah penting dalam mencapai keberhasilan dan kemajuan organisasi. Pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan keberhasilan organisasi dalam mencapai visi dan misinya tentunya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya agar dapat berjalan secara efisien dan efektif.

Dalam mengoptimalkan peran tersebut, organisasi pengawasan harus menentukan posisinya dalam struktur manajemen strategis dalam sebuah organisasi. Posisi tersebut meliputi:

1. Peran dan posisi organisasi pengawas sebagai *External Auditing*

Fungsi *external auditing* menempati peranan yang penting bagi keberhasilan dan kemajuan organisasi. Mengingat adanya ketidakseimbangan informasi antara manajemen sebagai penyedia informasi dengan para *stakeholders* sebagai pengguna informasi yang diperlukan dalam pengambilan keputusan-keputusan ekonomisnya, maka diperlukan suatu institusi yang dipandang dari segi posisi, tugas, dan perannya memungkinkan pelaksanaan pengujian secara independen terhadap kelayakan dan kebenaran informasi pertanggungjawaban yang disajikan oleh manajemen tersebut. Organisasi pengawasan yang mengemban peran eksternal auditing, seharusnya:

- ❖ Kedudukan organisasi tersebut harus se-independen mungkin, baik terhadap penyedia maupun pengguna informasi, sehingga informasi yang disajikan lebih dapat diandalkan (*reliable*).
- ❖ Penyelenggaraan pengujian dilaksanakan pada prinsip *partnership* antara pihak auditor dengan yang diawasi (auditan).
- ❖ Kegiatan audit yang dilaksanakan mengarah pada isu yang mendasar, yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan pengguna informasi.
- ❖ Secara spesifik tugas auditor eksternal akan mendorong tercapainya *good governance*.

2. Peran dan Posisi organisasi pengawas sebagai *Internal Auditor*

Keberadaan *internal auditor* pada tatanan manajemen suatu organisasi yang besar akan menjadi sangat penting untuk menjembatani hubungan antara pimpinan tertinggi dengan para

manajer dan staf dalam rangka memperkecil ketimpangan informasi yang berkembang diantara mereka. Untuk itu peran *internal auditor* meliputi :

- ❖ peningkatan kualitas keandalan dan ketepatan waktu informasi pertanggungjawaban pengelolaan organisasi.
- ❖ Memastikan terwujudnya kehematan, efisiensi, dan efektivitas pengelolaan organisasi.
- ❖ Internal audit menekankan pada pemberian bantuan kepada manajemen dalam mengidentifikasi sekaligus memberikan rekomendasi masalah inefisiensi maupun potensi kegagalan sistem dan program.

Dengan pengawasan internal diharapkan dapat diperoleh masukan bagi pengambil keputusan untuk:

- ❖ Memastikan kegiatan instansi pemerintah berjalan kearah pencapaian visi dan misi organisasi.
- ❖ Memastikan bahwa kegiatan penyelenggaraan pemerintah telah sepadan dengan peraturan yang berlaku.
- ❖ menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidakadilan.
- ❖ mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidakefisienan.
- ❖ Keterandalan laporan.
- ❖ mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dengan melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dalam mencapai visi dan misi organisasi.

Perbandingan audit eksternal dan audit internal adalah sebagai berikut:

URAIAN	EKSTERNAL	INTERNAL
1. Tujuan Utama	Memberikan pendapat terhadap kelayakan suatu pertanggungjawaban (<i>attestation function</i>)	Membantu manajemen utk menjamin terwujudnya efisiensi dan efektivitas (<i>quality assurance function</i>)
2. Pemakai	<i>Stakeholders (investors, creditors, government, dll)</i>	Manajemen
3. Metode audit yg utama	<input type="checkbox"/> <i>Compliance audit</i> <input type="checkbox"/> <i>Financial audit</i>	<input type="checkbox"/> <i>Operational audit</i> <input type="checkbox"/> <i>Management audit</i> <input type="checkbox"/> <i>Performance audit</i>
4. Kriteria yg digunakan	<input type="checkbox"/> Standar akuntansi yg berlaku <input type="checkbox"/> Peraturan perundang-undangan <input type="checkbox"/> Standar profesi audit independen	<input type="checkbox"/> <i>Key Performance Indicators & akuntansi manajemen</i> <input type="checkbox"/> Peraturan perundang-undangan <input type="checkbox"/> Standar profesi audit intern
5. Kualifikasi auditor	Memiliki kompetensi dalam audit ketaatan dan audit keuangan.	Memiliki kompetensi dalam evaluasi efektivitas dan kualitas manajemen
6. Data	Waktu lampau	Waktu sekarang dan yad.
7. Media audit	Laporan Keuangan	Sistem pengendalian manajemen dan laporan akuntabilitas
8. Frekuensi	Berkala	Berkala atau sesuai kebutuhan
9. <i>Output</i>	Pendapat tentang kesepadanan dan rekomendasi	Rekomendasi, tindakan penyempurnaan sistem dan prosedur.
10. <i>Outcome</i>	Kredibilitas informasi	Peningkatan kinerja dan akuntabilitas

3. Peran Internal Auditor sebagai Konsultan /Katalisator

Paradigma auditor internal yang telah meluas dari sekedar “*watch dog*” ke posisi konsultan, ternyata mengalami adaptasi lebih lanjut sesuai dengan lingkungan yang terus berubah. Agar auditor internal dapat memberi nilai tambah yang maksimal, auditor internal tidak boleh hanya berhenti pada pemberian rekomendasi, apalagi berhenti pada sekedar identifikasi penyimpangan. Pada tingkatan yang lebih ideal, auditor internal harus mampu memastikan bahwa usul-usul perbaikan yang diajukan dapat terlaksana. Dalam hal ini, auditor harus mampu secara aktif melakukan perubahan-perubahan

bersama-sama dengan auditan. Auditor internal wajib memahami proses manajemen yang dilaksanakan dalam organisasinya, supaya dapat membantu manajer yang bersangkutan dalam rangka pertanggungjawaban mereka.

Peran yang terakhir tersebut dikenal sebagai katalisator. Hal ini menuntut auditor untuk ikut aktif dalam keberhasilan organisasi sejak sebelum organisasi melaksanakan operasinya. Auditor selanjutnya harus merancang upaya perbaikan dan bahkan jika diperlukan dapat ikut terjun mengimplementasikan perbaikan tersebut sampai perbaikan benar-benar terwujud. Dengan demikian auditor internal tidak cukup hanya menyatakan benar dan salah, tetapi ia harus mampu menunjukkan alternatif pemecahan dan bahkan ikut memastikan bahwa pemecahan itu betul-betul bisa efektif. Auditor internal semacam ini mampu bergeser dari sekedar *Watch Dog* ke konsultan dan kemudian sebagai *quality assurer*.

Perkembangan peran internal auditor serta perbedaan dalam perannya dapat diuraikan sebagai berikut:

Uraian	<i>Watch-Dog</i>	<i>Consultant</i>	<i>Catalist</i>
Proses	Audit Kepatuhan	Audit Operational	<i>Quality Assurance</i>
Fokus	Penyimpangan, kesalahan atau kecurangan	Penggunaan sumber daya (<i>resources</i>)	Nilai (<i>Value</i>)
Dampak (<i>Impact</i>)	Jangka Pendek	Jangka Menengah	Jangka Panjang

- ❖ Pada awalnya, paradigma terhadap profesi auditor adalah sebagai profesi yang berusaha menemukan penyimpangan, kesalahan atau kecurangan yang terjadi dalam organisasi. Profesi auditor adalah mengidentifikasi adanya suatu temuan (*findings*), yaitu merupakan perbedaan antara kondisi dengan kriteria yang telah ditetapkan organisasi untuk dipatuhi, dan umumnya bersifat

penyimpangan-penyimpangan yang bersifat keuangan (finansial). Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugasnya, metodologi audit yang diterapkan adalah audit kepatuhan (*compliance audit*). Dampak dari penugasan ini biasanya bersifat jangka pendek yaitu ditemukannya penyimpangan-penyimpangan sehingga pegawai atau karyawan terkait dapat diberikan hukuman atau sanksi akibat perbuatan yang telah dilakukannya dan merugikan keuangan organisasi. Oleh karena itu, pada paradigma ini, kehadiran auditor lebih dianggap sebagai pihak yang berlawanan dengan yang diaudit (auditan) dan dianggap sebagai beban daripada mitra kerja dalam suatu organisasi.

- ❖ Perkembangan selanjutnya, profesi auditor menetapkan dirinya sebagai seorang konsultan yang berusaha membantu organisasi dalam mengelola sumber daya organisasi dengan efektif dan efisien serta ekonomis, melalui suatu metodologi audit operasional atau *management audit*. Dalam penugasan ini, pendekatan yang dilakukan auditor juga mengidentifikasi penyimpangan antara kondisi dengan kriteria. Namun demikian, setelah temuan tersebut dapat diidentifikasi, auditor berusaha mencari akar permasalahan terjadinya penyimpangan, yang disebut dengan "penyebab", serta mengidentifikasi "akibat" dari penyimpangan tersebut. Produk dari penugasan tersebut adalah suatu "rekomendasi" yang berusaha menghilangkan unsur penyebab dan meminimalkan akibat, sehingga organisasi dapat menjalankan operasinya dengan lebih efektif dan efisien serta ekonomis (3 E). Dalam hal ini, kualitas auditor akan dilihat dari ketepatan serta keakuratan rekomendasi yang diberikannya, sehingga rekomendasi tersebut akan mampu ditindaklanjuti oleh auditan. Indikator keberhasilan auditor dapat dilihat sejauh mana

rekomendasi yang diberikannya mampu ditindaklanjuti oleh auditan.

- ❖ Akhir-akhir ini, auditor mulai meningkatkan perannya dengan mengoptimalkan kemampuan dan kapasitas yang dimilikinya terhadap organisasi, sehingga auditor dianggap sebagai pihak yang mampu untuk menyatakan dan menetapkan kualitas produk atau hasil dari suatu organisasi. Dalam hal ini, auditor berperan sebagai katalis suatu organisasi yang melakukan pengamatan dan penjaminan atas kualitas (*quality assurance*) operasional organisasi, mulai dari kualitas masukan (*inputs*), kualitas sebuah proses produksi atau pelayanan, dan kualitas suatu keluaran (*outputs*) serta manfaat (*outcomes*) yang dihasilkan yang mampu menambah nilai (*value*) organisasi bagi para pelanggan (*customers*) dan pemangku kepentingan lainnya (*stakeholders*). Dampak dari penugasan auditor ini dapat berdampak jangka panjang yaitu dalam menjamin keberlangsungan (*going concern*) kehadiran/eksistensi organisasi ditengah-tengah masyarakat pengguna jasa auditor.

Setelah organisasi pengawasan mampu mengidentifikasi jati dirinya, yaitu mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan, mengidentifikasi mandat pengawasan serta menempatkan pada posisi dan peran yang tepat ditengah-tengah masyarakat, maka organisasi akan mampu merumuskan strategi pengawasannya untuk merealisasikan visi dan misinya sesuai dengan peran dan posisi yang telah ditetapkannya.

BAB IV

FORMULASI STRATEGI PENGAWASAN

Setelah organisasi mampu mengidentifikasi mandat pengawasan serta posisi dan peran yang akan dilakukannya, langkah selanjutnya harus segera memformulasikan sebuah strategi yang tepat untuk merealisasikan posisi dan perannya dalam mencapai tujuan dan sasaran organisasi, yaitu memenuhi mandat pengawasan yang telah diidentifikasi. Strategi dapat didefinisikan sebagai upaya untuk memadukan sumber daya dan kemampuan internal dengan peluang dan risiko yang diciptakan oleh faktor-faktor eksternal.

A. Kerangka Perumusan Strategi Pengawasan

Pola manajemen strategis tidak pernah mempertimbangkan semua alternatif strategi yang dapat menguntungkan suatu organisasi, karena jumlah pilihan strategi bisa tidak terbatas, demikian pula dengan implementasinya. Oleh karena itu, harus dibuat sejumlah strategi alternatif yang paling layak (*feasible*) untuk dilaksanakan. Kelebihan, kekurangan, kompromi (*trade-off*), biaya dan manfaat dari semua strategi merupakan hal-hal yang harus dipertimbangkan dengan matang dalam pemilihan sebuah strategi.

Perumusan dan pemilihan strategi harus melibatkan banyak manajer dan karyawan. Keterlibatan seluruh manajer serta karyawan merupakan peluang terbaik bagi pimpinan organisasi untuk memperoleh pemahaman yang sama mengenai hal yang akan dilaksanakan organisasi dan alasannya serta komitmen dalam membantu organisasi mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dalam perumusan dan pemilihan strategi, seluruh peserta harus mempunyai informasi yang lengkap atas kondisi internal dan eksternal organisasi. Informasi ini, ditambah dengan

visi dan misi organisasi akan membantu seluruh karyawan organisasi untuk mengkristalkan sejumlah strategi dalam benak yang mereka yakini paling bermanfaat bagi organisasi.

Teknik perumusan strategi dapat diintegrasikan dalam kerangka pembuatan atau perumusan strategi 3 tahap, yaitu:

Tahap I : Tahap Masukan (*Inputs Stage*)

Tahap ini mengidentifikasi dan meringkas informasi masukan dasar yang diperlukan untuk merumuskan strategi. Perangkat masukan ini membantu manajer organisasi menuliskan berbagai penilaian atau asumsi secara kuantitatif. Penilaian intuitif yang baik selalu diperlukan dalam menentukan pembobotan dan pemeringkatan yang tepat.

Tahap II : Tahap Pencocokan (*Matching Stage*)

Tahap ini berfokus pada upaya menghasilkan strategi alternatif yang dapat dijalankan (*feasible*), dengan memadukan faktor-faktor internal dan eksternal. Mencocokkan factor keberhasilan eksternal dan internal merupakan kunci untuk membuat stretagi alternatif yang dapat dan layak untuk dijalankan (*feasible*). Salah satu teknik pencocokan yang sering digunakan dalam organisasi publik antara lain analisis SWOT.

Analisis SWOT merupakan suatu alat manajemen untuk mengevaluasi internal dan eksternal organisasi, sehingga dapat memberikan informasi mengenai isu-isu penting bagi organisasi dan menetapkan suatu strategi bagi organisasi. Strategi tersebut dapat digambarkan dalam matriks sebagai berikut :

<i>Analisis</i>	<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>
<i>Opportunities</i>	Strategi S – O	Strategi W- O
<i>Threats</i>	Strategi S – T	Strategi W – T

Strategi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- Strategi S – O

Strategi ini berusaha mengoptimalkan kekuatan internal untuk memanfaatkan peluang eksternal. Semua manajer menginginkan organisasi mereka berada pada posisi ini. Organisasi pada umumnya akan menjalankan strategi WO, ST, dan WT agar mereka dapat masuk kedalam situasi yang dapat menerapkan strategi SO ini.

- Strategi W – O

Strategi ini berusaha untuk memperbaiki kelemahan internal dengan memanfaatkan peluang eksternal. Sering organisasi menghadapi peluang yang besar, tetapi kelemahan internal membuat mereka tidak mampu memanfaatkan peluang tersebut. Pada kondisi ini, organisasi dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain yang mempunyai kompetensi, memanfaatkan atau membeli sebuah teknologi, atau mempekerjakan dan melatih orang agar memiliki kemampuan teknis yang diperlukan.

- Strategi S – T

Strategi menggunakan kekuatan internal untuk mencegah atau mengurangi ancaman eksternal.

- Strategi W – T

Strategi ini merupakan strategi defensif yang diarahkan untuk mengurangi kelemahan internal dan mencegah atau mengatasi ancaman eksternal. Organisasi ini sebenarnya dalam posisi bahaya, karena dihadapkan pada kelemahan internal serta ancaman eksternal yang kuat. Alternatif strategi dapat berupa strategi berjuang untuk tetap dapat bertahan, bergabung (*merger*) dengan organisasi lain, atau memilih untuk dibubarkan (*likuidasi*).

Tahap III : Tahap Keputusan (*Decision Stage*)

Tahap pengambilan keputusan ini menggunakan informasi masukan dari tahap I untuk kemudian dievaluasi secara objektif untuk memperoleh alternatif strategi sebagaimana dijalankan pada tahap II. Untuk membuat keputusan perumusan strategi diperlukan analisis dan intuisi.

Salah satu teknik analisis untuk pengambilan keputusan dalam pemilihan alternatif strategi adalah Matriks Perencanaan Strategi Kuantitatif (*Quantitative Strategic Planning Matrix/QSPM*). QSPM menggunakan masukan dari analisis tahap I dan hasil pencocokan tahap II untuk secara objektif memutuskan strategi alternatif yang dapat dijalankan.

Faktor-Faktor Kunci	Bobot	Strategi A		Strategi B	
		Score	Nilai	Score	Nilai
Peluang-Peluang					
1.		4		3	
2.		3		2	
3.		1		2	
Ancaman					
1.		3		2	
2.		2		2	
3.		2		2	
Jumlah	1,00				
Kekuatan					
1.		4		4	
2.		1		3	
3.		2		2	
Kelemahan					
1.		3		3	
2.		2		2	
3.		1		2	
Jumlah	1,00				

Penjelasan:

Score: 1 = tidak menarik; 2 = agak menarik; 3 = wajar; 4 = sangat menarik

Nilai = Bobot x Score

Teknik QSPM bukannya tanpa keterbatasan. Salah satu kelemahan teknik ini adalah bahwa dalam melakukan penilaian diperlukan sifat dan ketajaman intuitif dan asumsi dari peserta, sehingga lebih bersifat subjektif. Dalam hal ini, pemberian nilai merupakan keputusan yang subjektif, namun prosesnya harus menggunakan informasi yang objektif. Diskusi dalam penetapan penilaian kadang sering diwarnai dengan perbedaan interpretasi informasi dan opini yang berbeda dari para peserta penilaian strategi.

B. Formulasi Strategi Pengawasan

Formulasi strategi harus dilakukan pada setiap jenjang manajemen organisasi, yaitu strategi pada tingkatan manajemen puncak (*top management* atau strategi tingkat korporat), tingkatan manajemen menengah (*middle management* atau strategi tingkat divisi/unit bisnis), serta tingkatan manajemen operasional (*lower management* atau strategi tingkat fungsional).

1. Formulasi Strategi Pengawasan Tingkat Korporat

Strategi tingkat korporat menjadi kewajiban pimpinan puncak suatu organisasi, yang perlu memiliki wawasan jauh ke depan dan penguasaan informasi eksternal yang lebih untuk mencapai tujuan organisasi secara keseluruhan.

Dalam formulasi strategi tingkat korporat ini, organisasi perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- ❖ penetapan strategi umum (*general strategy*),
- ❖ memilih satu strategi untuk dikembangkan,

- ❖ menetapkan peran setiap level organisasi, dan
- ❖ menganalisis alokasi sumber daya yang dikuasai.

Strategi umum merupakan strategi yang dipilih organisasi untuk membawa kemana organisasi dimasa sekarang dan masa mendatang. Beberapa strategi umum yang dapat dipilih organisasi meliputi:

- ❖ **Strategi Konsentrasi (*concentration strategy*)**

Strategi ini merupakan strategi dimana organisasi memfokuskan diri kepada satu lini usaha saja. Sebagai contoh adalah suatu instansi pengawasan hanya memfokuskan usahanya untuk menjadi *watchdog* saja dan tidak bersedia untuk membuka jasa lainnya seperti jasa manajemen dan jasa konsultan.

- ❖ **Stability Strategy**

Organisasi yang menerapkan strategi ini lebih memfokuskan usahanya pada lini bisnis yang sudah ada atau yang selama ini sudah digeluti dan sudah dilakukan untuk mempertahankannya. Strategi ini dilakukan dalam kondisi pertumbuhan yang rendah atau bahkan sudah tidak dapat tumbuh lagi.

- ❖ **Growth Strategy**

Setiap organisasi selalu berusaha untuk bukan sekedar *survive*, akan tetapi diupayakan untuk terus tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan dalam menghasilkan produk unggulan atau menyediakan jasa yang lebih dapat diterima oleh pasar. Faktor kunci keberhasilan strategi ini adalah inovasi dan tetap mengupayakan diri untuk menjadi pemimpin dalam kelas dan jenis usaha tersebut. Upaya pertumbuhan bukan saja dilakukan terhadap produk dan jasa yang dihasilkan namun juga meliputi perkembangan skala organisasi melalui berbagai upaya

penggabungan usaha (*business combination*) seperti *merger*, *consolidation* dan *acquisition*.

Penetapan posisi dan peran organisasi merupakan salah satu strategi pengawasan di tingkat pimpinan. Beberapa strategi yang dapat dipilih adalah apakah organisasi pengawasan akan memosisinya diri dan perannya sebagai auditor kepatuhan (*watch-dog*), maupun sebagai katalis. Pemilihan dan penetapan strategi ini dilakukan dengan mempertimbangkan mandat pengawasan yang telah dirumuskan, kebutuhan para pelanggan dan para pemangku kepentingan lainnya, serta dengan memperhatikan alokasi sumber daya yang tersedia dalam organisasi pengawasan itu sendiri.

Dalam bidang pengawasan, strategi tingkat korporat ini merupakan sebuah keputusan strategis yang diambil oleh para pimpinan organisasi pengawasan, seperti Kepala BPKP, inspektur jenderal maupun kepala inspektorat daerah. Untuk dapat mendorong formulasi strategi ditingkat korporat, organisasi pengawasan perlu menyiapkan perencanaan strategisnya. Perencanaan strategis untuk pengawasan merupakan jawaban atau perubahan nyata yang dilakukan oleh organisasi pada tingkat *strategic change*. Dalam mempersiapkan perencanaan strategis tingkat korporat ini, organisasi perlu merumuskan:

- Identifikasi jari diri organisasi pengawasan (posisi dan perannya) dalam penyelenggaraan pemerintahan umumnya.
- Visi dan misi organisasi pengawasan sesuai dengan mandat pengawasan yang telah diidentifikasikannya.
- Penetapan tujuan jangka panjang/menengah (*goals*) serta mempersiapkan suatu mekanisme untuk mengukur sebuah kemajuan (*progress*) atas pencapaian tujuan, melalui penetapan indikator hasil (*outcomes*) dari suatu proses pengawasan.

- penetapan kebijakan pengawasan yang akan dijalankan yang mengacu pada visi dan misi presiden atau kepala daerah terpilih yang dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Pusat/Daerah (RPJM/D).

Pada tingkat (jenjang) korporasi, keputusan strategis pengawasan yang dipilih oleh para manajer puncak (*top management*) organisasi mencerminkan sebuah keputusan strategis atas pemenuhan kebutuhan para pelanggan (*customers*) serta para pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya, khususnya manajer auditan tingkat puncak (presiden, menteri pimpinan lembaga ataupun kepala daerah). Indikator tingkat kepuasan pelanggan atau para pemangku kepentingan lainnya, seperti tingkat kepuasan masyarakat, merupakan sebuah ukuran atau indikator terhadap keberhasilan strategi pengawasan tingkat korporat.

2. Formulasi Strategi Pengawasan Tingkat Divisi

Pada tingkatan divisi, keputusan strategis yang dilakukan oleh para pimpinan menengah (*middle management*) adalah berusaha merumuskan dan menerjemahkan keputusan strategi korporasi ke dalam sasaran dan strategi yang lebih konkret untuk masing-masing lini bisnis dengan mengikutsertakan para pengambil keputusan. Agar dapat tetap ada keselarasan dengan strategi tingkat korporat, strategi di tingkat divisi harus selalu mengacu pada strategi bisnis secara keseluruhan. Dengan demikian harus selalu diupayakan agar terdapat keterkaitan antara strategi tingkat korporat dengan tingkat unit bisnis.

Dalam dunia bisnis, strategi tingkat divisi ini diarahkan pada kemampuan organisasi untuk bersaing dan memenangkan pasar. Untuk itu perlu diperhatikan berbagai hal terutama yang menyangkut

kemampuan untuk menciptakan keunggulan bersaing. Hal-hal yang menjadi fokus tersebut meliputi:

a. Keunggulan Biaya

Keunggulan biaya merupakan strategi yang sangat konkret dalam menciptakan keunggulan bersaing. Banyak upaya yang dilakukan yakni dengan memperhatikan masalah efisiensi dan keekonomisan.

b. Differensiasi

Differensiasi akan sangat berguna bagi organisasi yang berada dalam kondisi turbulen. Kekalahan dalam hal yang satu akan diatasi oleh keunggulan pada sektor yang lainnya. Kelemahan disektor audit akan dapat diatasi dengan menyiapkan sarana konsultasi manajemen dan keuangan ataupun peningkatan kinerja bagi auditan. Dengan diferensiasi, organisasi akan tetap bertahan eksis walaupun produknya telah banyak ditiru oleh organisasi yang lain.

c. fokus

Organisasi yang ingin unggul adalah organisasi yang berusaha keras untuk memfokuskan semua aktivitas dan sumber daya yang ada ke arah pencapaian tujuan organisasi.

Dalam bidang pengawasan fungsional pemerintah, keputusan strategis ini merupakan keputusan di tingkat deputy, inspektur wilayah atau inspektur pembantu. Beberapa keputusan strategis yang harus ditetapkan pada tingkatan ini antara lain:

- menetapkan sasaran-sasaran yang terukur dalam rentang periode tertentu (tahunan atau semesteran),
- merumuskan kebijakan teknis pengawasan serta program-program pengawasan yang tepat untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut,

- menetapkan indikator-indikator sasaran serta mempersiapkan mekanisme untuk mengukur kemajuan (*progress*) pencapaian sasaran.

Pada perumusan tingkat divisi ini, keputusan strategis diarahkan bagaimana sebuah divisi/subunit pengawasan mampu melakukan pengawasan atas beberapa program yang disusun dan dilaksanakan oleh para manajer auditan tingkat menengah. Dalam kondisi ini, keputusan strategis atas pemilihan metodologi pengawasan sangat diperlukan. Indikator keberhasilan atau peningkatan kinerja program yang dilaksanakan manajer auditan tingkat menengah merupakan sebuah ukuran/indikator keberhasilan strategi pengawasan tingkat divisi.

3. Formulasi keputusan strategis pada tingkat fungsional

Pada tingkatan (jenjang) fungsional, para manajer operasional berusaha menyusun sasaran tahunan dan strategi jangka pendek serta mengimplementasikan rencana strategis organisasi. Formulasi strategi dilakukan terhadap tiap-tiap bidang fungsional dari setiap divisi. Strategi ini akan mendorong organisasi untuk memperhatikan dan menyiapkan tugas-tugas khusus yang dibentuk sebagai realisasi strategi divisi.

Dalam bidang pengawasan fungsional pemerintah, keputusan strategis tersebut diwujudkan dalam bentuk:

- Strategi penyusunan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) yang merupakan rencana tindak pengawasan terhadap sasaran-sasaran pengawasan.
- Strategi perumusan metodologi pengawasan sesuai dengan bidang atau kegiatan yang akan dilakukan pengawasan, seperti pemilihan antara metodologi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan

operasional, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan investigatif, evaluasi, *review*, atau monitoring.

- Strategi pengawasan atas rencana alokasi sumber daya organisasi, baik alokasi tenaga auditor, alokasi dana/anggaran, sarana dan prasarana lainnya, serta strategi pengembangan sumber daya manusia (aparatur pengawasan).
- Strategi penetapan mekanisme untuk mengukur sebuah kemajuan (*progress*) pelaksanaan penugasan pengawasan serta menciptakan kendali mutu pada setiap penugasan pengawasan yang dilaksanakan.

Dari berbagai strategi pengawasan pada setiap tingkatan organisasi pengawasan, mulai dari tingkatan korporat, unit bisnis/divisi sampai ke strategi pengawasan fungsional perlu dilakukan sinkronisasi dan koordinasi yang terus menerus dan berkelanjutan, sehingga tetap terdapat hubungan atau keterkaitan yang jelas dan tegas (*alignment*) antar strategi pada setiap tingkatan (jenjang) manajemen serta terkait dengan pencapaian visi dan misi organisasi pengawasan secara keseluruhan.

BAB V

IMPLEMENTASI STRATEGI PENGAWASAN

Perumusan/formulasi strategi yang sukses sama sekali tidak menjamin keberhasilan pelaksanaan strategi. Walaupun sangat terkait, perumusan strategi dan pelaksanaan strategi mempunyai karakteristik yang berbeda. Pelaksanaan strategi berarti saat dimulainya perubahan. Pekerjaan yang sebenarnya dimulai setelah strategi dirumuskan. Pelaksanaan strategi yang sukses memerlukan dukungan, disiplin, motivasi, dan kerja keras dari seluruh manajer dan karyawan.

Masalah manajerial yang utama dalam pelaksanaan (implementasi) strategi antara lain penyelarasan organisasi, penyelarasan sumber daya organisasi, mengaitkan kinerja dan gaji pada strategi, menciptakan iklim yang kondusif, budaya yang mendukung pelaksanaan strategi, dan mengelola hubungan politik dalam pelaksanaan strategi.

A. Penyelarasan Organisasi

Dalam mengimplementasikan strategi, organisasi pengawasan perlu melakukan analisis agar implementasi dapat berjalan sesuai dengan yang diinginkan. Analisis yang dilakukan mencakup:

1. Analisis terhadap perubahan yang akan/mungkin terjadi

Analisis terhadap perubahan dilakukan untuk mengetahui seberapa besar perubahan yang harus dilakukan agar implementasi strategi dapat dilakukan dengan baik. Sebagian implementasi strategi mungkin hanya memerlukan perubahan organisasi yang sedikit atau kecil saja, sedangkan yang lainnya mungkin memerlukan perubahan organisasi yang cukup signifikan.

Hal yang perlu mendapatkan perhatian serius dalam analisis terhadap perubahan dan analisis kebutuhan organisasi adalah kemungkinan terjadinya konflik antara kepentingan individu, kelompok, dan kepentingan organisasi. Konflik tersebut akan sangat merugikan organisasi pengawasan dalam mencapai hasil yang diinginkan, bahkan ada kemungkinan akan menimbulkan konfrontasi, perkelahian dan frustrasi semua pihak yang menimbulkan kerugian pada organisasi. Dalam kondisi demikian, sangat diperlukan implementasi dari kepemimpinan (*leadership*) yang mampu bertindak sebagai "**penyelaras organisasi**" yang mampu melakukan penyesuaian kepentingan komponen organisasi dan mendorong perubahan dan inovasi menuju terjadinya peningkatan kinerja organisasi pengawasan. Kepemimpinan demikian akan menjadi perekat bagi sinergi organisasi dengan menyesuaikan, menyetarakan, dan menyeimbangkan kegiatan organisasi secara keseluruhan.

Kepemimpinan yang efektif sebagai penyelaras akan mendorong dan mengarahkan perilaku organisasi untuk mendukung implementasi strategi yang telah dipilihnya. Peranan perilaku organisasi adalah bagaimana mengelola konflik dalam rangka memberikan stimulus bagi seluruh karyawan untuk termotivasi dalam meningkatkan prestasi mereka. Karyawan yang memiliki motivasi akan tergerak untuk mencapai target yang telah ditentukan organisasi. Pengelolaan terhadap perilaku organisasi akan memberikan kualitas pada individu sehingga dapat meningkatkan produktivitas masing-masing.

Dalam bidang pengawasan, perubahan asas penyelenggaraan pemerintahan ke arah desentralisasi (otonomi daerah), membawa perubahan yang besar dalam pelaksanaan pengawasan, antara lain:

- ❖ Bagi aparat pengawasan pemerintah pusat (seperti BPKP dan inspektorat jenderal departemen/LPND), maka tugas pengawasan

atau audit terhadap penyelenggaraan program kegiatan di daerah menjadi terbatas karena keterbatasan kewenangannya.

- ❖ Bagi aparat pengawasan daerah (inspektorat/bawasda provinsi, kabupaten, dan kota), mendapatkan kewenangan yang luas untuk melakukan pengawasan pengelolaan keuangan dan kinerja di daerah masing-masing. Namun hal ini masih terkendala dengan keterbatasan sumber daya, baik sumber daya manusia, keuangan, maupun sarana dan prasarana.

Perubahan lingkungan strategis tersebut, harus disikapi dengan perubahan strategi implementasi pengawasan, sehingga strategi pengawasan yang telah diformulasikan sebelumnya dapat dilaksanakan dengan baik, dan mencapai tujuan dan sasaran secara efektif, efisien, dan ekonomis, misalnya:

- Melalui strategi kerjasama (strategi korporasi) antara aparat pengawas pemerintah pusat dan daerah, bagi aparat pengawasan daerah yang terkendala dengan sumber daya manusia (auditor), dana, dan sarana prasarana.
- Mengubah strategi pengawasan dari audit (pemeriksaan) menjadi evaluasi, pendampingan, asistensi, ataupun konsultasi bagi aparat pengawas pemerintah pusat (strategi diversifikasi produk).

2. Analisis terhadap kebutuhan struktur organisasi

Analisis struktur organisasi perlu dilakukan, karena perubahan yang dilakukan akan terkait dengan pola kebijakan dan alokasi sumber daya. Struktur organisasi yang akan dianalisis mencakup struktur organisasi formal dan struktur organisasi informal. Struktur organisasi formal merupakan pola hubungan antara sumber daya yang disusun oleh manajemen dalam organisasi; sementara struktur organisasi

informal merupakan hubungan sosial di antara orang-orang yang berada dalam organisasi tersebut.

Dalam melakukan analisis struktur organisasi, manajer organisasi pengawasan berupaya memperoleh jawaban atas dua permasalahan yaitu:

- ❖ Permasalahan pertama: apakah struktur organisasi yang ada sekarang ini merupakan pendukung atau penghalang bagi implementasi strategi?
- ❖ Permasalahan kedua: apakah ada kemungkinan untuk menggunakan organisasi informal untuk keberhasilan implementasi strategi?

Organisasi pengawasan harus menganalisis apakah struktur organisasi yang sekarang berlaku merupakan unsur pendukung implementasi strategi pengawasan atau justru merupakan penghalang? Apakah diperlukan organisasi informal untuk implementasi strategi pengawasan? Dalam kondisi demikian, diperlukan peran kepemimpinan (*leadership*) organisasi pengawasan untuk melakukan penyesuaian organisasi.

Hal yang mendasar yang dihadapi oleh organisasi pengawasan, khususnya yang terkait dengan unsur organisasi adalah permasalahan independensi organisasi. Apakah organisasi pengawasan cukup independen untuk mengungkapkan hasil pengawasannya, sehingga dapat ditindaklanjuti oleh auditor dalam meningkatkan kinerja organisasi auditor.

Hal lain yang sering terjadi adalah masalah koordinasi internal organisasi pengawasan. Dalam beberapa kasus, organisasi pengawasan membagi tugas pokok dan fungsinya dalam suborganisasi dibawahnya berdasarkan wilayah (seperti inspektur

wilayah I hanya membawahi wilayah Sumatera, dst.). Di samping itu, terdapat organisasi pengawasan yang membagi suborganisasi dibawahnya ke dalam sektor atau fungsi tertentu, seperti deputi perekonomian, deputi polsokam, dll. Tanpa koordinasi yang jelas dan tegas, sulit bagi organisasi pengawasan untuk mengimplementasikan strategi pengawasannya dengan baik.

Keselarasan antara kualitas hasil pengawasan (*profit*), tercapainya target penugasan PKPT (*growth*), serta pengendalian internal yang ketat (*control*), juga menjadi hal yang harus diputuskan oleh pimpinan organisasi pengawasan, serta dicari bauran fokus strategi (*mixed-strategy*) yang tepat untuk implementasi strategi pengawasan.

Diskusikan!

Bagaimana organisasi pengawasan melakukan penyesuaian organisasi sebagaimana diuraikan di atas?

B. Penyesuaian dan Optimalisasi Sumber Daya Strategis Organisasi

Seiring dengan perubahan strategi pengawasan sebagai respons atas perubahan lingkungan strategis, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal, maka manajer strategis perlu melakukan penyesuaian antara sumber daya strategis yang ada pada organisasi dengan strategi pengawasan yang telah diformulasikan pada tahap sebelumnya. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia pengawasan, metodologi pengawasan, riset dan pengembangan, serta sistem dan informasi manajemen strategis.

1. Sumber Daya Manusia (SDM) Pengawasan

Organisasi pengawasan perlu melakukan penyesuaian SDM pengawasan sesuai dengan bidang tugas strategi pengawasan yang telah dirumuskannya. Selama ini, organisasi pengawasan didominasi

oleh profesi auditor (pemeriksa), baik auditor dalam bidang pemeriksaan keuangan, operasional, maupun investigasi. Seiring dengan perubahan lingkungan strategis yang berpengaruh signifikan terhadap mandat pengawasan serta formulasi strategi pengawasan, maka SDM pengawasan pun, harus melakukan perubahan dan penyesuaian (*alignment*) baik secara vertikal (peningkatan kualitas SDM) maupun secara horizontal (berupa perluasan wawasan serta cakrawala pengawasan).

Perubahan peran dan posisi organisasi pengawasan perlu diikuti pula dengan penyesuaian SDM sesuai dengan peran dan posisi yang diformulasikannya, seperti:

- Penegasan peran sebagai internal auditor, yang selama ini dipergunakan sebatas "*watch-dog*", perlu diselaraskan dengan tuntutan kebutuhan perubahan strategis organisasi, seperti kesadaran peran auditor internal untuk melaksanakan pengawasan sejak tahap perencanaan, serta melakukan pengawasan kinerja (*performance safeguarding*).
- Kemampuan SDM pengawasan yang sampai dengan saat ini hanya terfokus mencari suatu permasalahan (*findings*). Diharapkan, SDM pengawasan mampu menyesuaikan diri dengan tuntutan *customers* agar pengawas mampu memberikan solusi pemecahan masalah daripada pemaparan masalah.
- Fungsi pendidikan dan pelatihan menjadi pendukung penting dalam upaya penyesuaian ini melalui upaya peningkatan kompetensi SDM pengawasan. Pendidikan dan Pelatihan yang merupakan bagian penting dari suatu pengembangan profesi, baik dilakukan secara formal (klasikal) maupun non formal (non-klasikal), baik berupa pelatihan kantor sendiri (*in-house training*), seminar, *workshop*, kajian-kajian ilmiah melalui media profesi,

serta bentuk-bentuk pendidikan profesi berkelanjutan (*continuing professional education/CPE*) lainnya.

2. Metodologi Pengawasan

Metodologi pengawasan perlu diselaraskan dengan formulasi strategi pengawasan. Seiring dengan perubahan lingkungan strategis yang diliputi dengan kondisi ketidakpastian (*uncertainty*), manajemen dihadapkan pada risiko dalam pelaksanaan operasional organisasi. Oleh karena itu, pendekatan pengawasan dengan mempertimbangkan faktor risiko sudah menjadi kebutuhan, apalagi jika secara internal organisasi pengawasan dihadapkan pada keterbatasan sumber daya (*resources*).

Pengawasan yang mengandalkan data historis yang bersifat masa lalu, sudah saatnya dilakukan perubahan pendekatan dan metodologi pengawasan yang berbasis risiko. Audit berbasis risiko merupakan salah satu contoh implementasi strategi pengawasan. Disamping itu, pada setiap jenjang tingkatan manajemen perlu memformulasikan metodologi pengawasannya, antara lain:

- ❖ Pada skala strategi pengawasan tingkat korporat, dapat dikembangkan suatu metodologi pengawasan atas pengambilan keputusan atau kebijakan strategis seperti evaluasi kebijakan publik (*policy evaluation*), analisis pemecahan masalah (*problem solving*), pendekatan manajemen risiko, evaluasi atas sistem informasi manajemen, dll.
- ❖ Pada tingkatan unit bisnis, seiring dengan perkembangan lingkungan startegis, dapat dikembangkan suatu metodologi pengawasan yang mampu mengevaluasi perumusan program dan capaiannya, seperti evaluasi kinerja dan program (*program & performance evaluation*) dan audit kinerja (*performance audit*).

- ❖ Pada tingkatan fungsional, dapat dikembangkan kegiatan audit operasional, audit keuangan dan audit atas kegiatan tertentu.

3. Riset dan Pengembangan Pengawasan

Dalam implementasi strategi pengawasan yang berorientasi pada kebutuhan user (*user oriented*) dan kepentingan *stakeholders* (*stakeholders concern*), aktivitas riset dan pengembangan menjadi sarana untuk mengetahui kebutuhan user dan *stakeholders*. Untuk itu, perlu dikembangkan suatu metode riset untuk selalu mengetahui kebutuhan *user* dan *stakeholders* tersebut, sehingga organisasi pengawasan mampu mengembangkan strategi pengawasan yang tepat. Selain itu, riset dan pengembangan pengawasan diharapkan mampu untuk memberikan informasi sejauh mana pengawasan telah memberikan hasil, manfaat dan dampak pada lingkungan, baik lingkungan internal maupun eksternal. Berdasarkan informasi ini, organisasi pengawasan akan mampu melakukan berbagai koreksi terhadap strategi yang telah diformulasikan dan diterapkan saat ini, menuju perbaikan dan penajaman strategi yang tepat dan akurat.

4. Sistem Informasi Manajemen Pengawasan

Sistem informasi manajemen pengawasan sudah menjadi kebutuhan bagi organisasi pengawasan dalam mengimplementasikan strategi pengawasan. Perubahan lingkungan yang cepat dan kompleks terjadi di lapangan. Jika tidak diinformasikan secara tepat waktu, akurat, dan tepat akan mengakibatkan distorsi atau penyimpangan dalam implementasi strategi. Bahkan, strategi yang telah dirumuskan di awal, mungkin akan mengalami perubahan di lapangan sesuai dengan perubahan lingkungan yang terjadi. Oleh karena itu, sistem informasi perlu dibangun dan dikembangkan untuk memberikan

informasi kepada para pengambil keputusan di setiap jenjang strategi, baik strategi pengawasan korporat, unit bisnis, maupun fungsional.

Sistem informasi manajemen secara internal organisasi pengawasan juga akan membangun keselarasan (*alignment*) implementasi strategi mulai dari tingkat fungsional, unit bisnis, dan korporat. Kebutuhan informasi ini akan membantu meningkatkan koordinasi dan sinergi para pengambilan keputusan antar jenjang strategi pengawasan.

C. Aspek Budaya Dalam Mendukung Implementasi Strategi

Semua organisasi mempunyai budaya yang meliputi seperangkat nilai-nilai, keyakinan, sikap, kebiasaan, norma, dan kepribadian milik bersama yang menggambarkan karakteristik dari organisasi yang bersangkutan. Budaya adalah cara unik suatu organisasi menjalankan operasi kegiatannya. Budaya adalah dimensi manusia yang menciptakan solidaritas dan arti serta memberi inspirasi komitmen dan produktivitas ketika perubahan strategi dibuat dan dicanangkan. Semua manusia mempunyai kebutuhan dasar untuk membuat dunia mempunyai arti, untuk merasa mengendalikan dan memberi arti. Jika ada peristiwa yang mengancam arti tersebut, seperti perubahan strategi, maka para individu akan bereaksi mempertahankan diri. Bahkan, manajer dan karyawan sangat mungkin melakukan sabotase strategi baru untuk mempertahankan *status quo*.

Manajemen strategis juga memandang strategi dalam perspektif budaya, karena kesuksesannya sering tergantung pada tingkat dukungan yang diterima dari budaya perusahaan. Jika strategi organisasi didukung oleh produk budaya seperti nilai, keyakinan, norma dll, maka manajer dapat mengimplementasikan perubahan strategi dengan lancar dan mudah. Sebaliknya, jika unsur budaya tidak ada dan tidak dipelihara, maka perubahan strategi mungkin tidak efektif, bahkan akan menurunkan

produktivitas. Budaya perusahaan dapat menjadi antagonis untuk strategi baru dan hasilnya mungkin akan menimbulkan kebingungan dan kekacauan.

Sebuah strategi baru yang hanya memerlukan sedikit perubahan budaya, mungkin akan lebih menarik daripada perubahan budaya yang besar yang memerlukan waktu dan usaha yang besar untuk mengimplementasikannya.

Budaya memberikan penjelasan atas kesulitan yang dihadapi organisasi ketika sedang berusaha untuk mengubah arah strategi.

“Tidak hanya budaya perusahaan yang tepat yang menjadi hakikat dan dasar bagi kebaikan perusahaan. Tetapi, keberhasilan atau kegagalan reformasi yang diperlukan perusahaan tergantung pada kebijaksanaan dan kemampuan manajemen untuk mengubah budaya perusahaan tepat pada waktunya, sesuai dengan perubahan-perubahan strategi yang diperlukan” (Y Allarie & M. Firsirou, “How to implement Radical Strategies in Large Organizations, Spring, 1985).

D. Mengelola Aspek Politik Dalam Implementasi Strategi

Semua organisasi berpolitik. Jika manajer tidak mampu mengelola dengan baik, maka manuver politik akan menghabiskan waktu yang berharga, menyubversikan tujuan organisasi, mengalihkan energi manusia, dan menyebabkan kehilangan karyawan yang berharga.

Kadang-kadang, pemilihan keputusan strategis sangat dipengaruhi oleh preferensi pribadi dan prasangka politik tertentu. Politik internal sangat memengaruhi pilihan strategi dalam semua organisasi. Koalisi individual sering terbentuk di seputar masalah strategi kunci yang dihadapi organisasi. Tanggung jawab dari para manajer organisasi adalah membimbing dan mengembangkan koalisi individual untuk tetap memelihara konsep tim secara keseluruhan dan memperoleh dukungan dari individu-individu kunci serta kelompok individu lainnya. Mengelola

hubungan politik merupakan bagian integral dari membina antusiasme dan semangat korps dalam sebuah organisasi.

Sebuah studi klasik mengenai manajemen strategis dari 9 perusahaan besar (James Brian Quinn, *Strategic for Change: Logical Incrementalism*, Homewood IL, RicardD Erwin, 1980) telah mampu mencermati taktik-taktik politik dari perencanaan strategis baik yang berhasil maupun yang gagal sebagai berikut:

- Perencana strategi yang sukses membiarkan ide dan usulan yang kurang mendapat dukungan mati dengan sendirinya tanpa tindakan apapun. Mereka juga akan menetapkan rintangan atau ujian tambahan untuk ide yang mendapat dukungan kuat, tetapi tidak dapat diterima.
- Perencana strategi yang sukses mempertahankan profil politik merendah pada usulan yang tidak dapat diterima dan berusaha keras untuk membiarkan sebagian besar keputusan atau usulan negatif (yang berlawanan dengan usulan semula) dari bawahan atau konsensus kelompok.
- Perencana strategi yang sukses banyak bergaul dan mengajukan pertanyaan untuk mendapatkan informasi tentang kemajuan keadaan dan mengetahui kapan harus melakukan campur tangan. Mereka memimpin perubahan strategi, tetapi tidak mendiktenya. Mereka hanya sedikit memberi perintah, mengumumkan sedikit keputusan dan menyelidiki serta meminta penjelasan sampai konsensus muncul.
- Perencana strategi yang sukses memberikan penghargaan dengan murah hati dan memberi imbalan nyata untuk terobosan-terobosan yang berhasil. Mereka memberikan tanggung jawab untuk terobosan utama kepada para individu yang paling erat kaitannya dengan ide atau produk baru.

- Perencana strategi yang sukses memastikan bahwa semua kekuatan besar yang mempunyai dasar dalam sebuah organisasi mempunyai perwakilan atau mempunyai akses ke manajemen puncak.

Beberapa taktik berikut yang biasa diterapkan oleh para politisi dalam membantu para perencana strategi, yaitu:

- **Akhir yang sama**

Sering terjadi, hasil yang sama dapat dicapai dengan menggunakan cara atau jalur yang berbeda. Para perencana strategi harus mengakui bahwa mencapai hasil yang sukses adalah lebih penting daripada memaksakan cara untuk mencapainya. Sangat dimungkinkan untuk memperoleh hasil yang sama dengan menggunakan alternatif baru yang mendapat dukungan dan komitmen yang lebih besar.

- **Memuaskan**

Mencapai hasil yang memuaskan dengan strategi yang dapat diterima adalah jauh lebih baik daripada gagal mencapai hasil yang optimal dengan menggunakan strategi yang tidak populer.

- **Generalisasi**

Menggeser fokus dari masalah-masalah yang spesifik ke masalah-masalah yang lebih umum, akan memungkinkan para perencana strategi memperoleh komitmen organisasi.

- **Pusatkan pada masalah-masalah yang lebih tinggi**

Dengan mengangkat masalah ke tingkat yang lebih tinggi, banyak kepentingan jangka pendek yang dapat ditunda demi kepentingan jangka panjang.

BAB VI

KONTROL STRATEGI PENGAWASAN

Hal yang juga harus diperhatikan dalam manajemen pengawasan strategis adalah upaya apa saja yang harus diselenggarakan oleh organisasi pengawasan agar implementasi strategi dapat sesuai dengan strategi yang telah diformulasikan sebelumnya sehingga akan dapat mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan semula. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menyiapkan kontrol strategis yang hakekatnya adalah upaya untuk memantau agar strategi organisasi dapat diimplementasikan secara efisien dan efektif. Kontrol strategis yang dimaksud mencakup:

- penetapan komponen lingkungan yang harus dimonitor, dievaluasi, dan dikontrol.
- menerapkan suatu sistem pengukuran kinerja untuk menilai keberhasilan dan kegagalan organisasi.

Kontrol strategis oleh instansi pengawasan yang berlaku selama ini dikenal dengan kendali mutu (KM). Kendali mutu ditujukan agar implementasi PKPT dapat berjalan dengan baik sebagaimana diharapkan dan sesuai dengan kualitas yang diinginkan.

A. Monitoring dan Evaluasi

Strategi organisasi akan berubah-ubah mengikuti perubahan lingkungan strategis. Prosedur yang tadinya efektif dapat saja menjadi kurang efektif dimasa yang akan datang. Hal ini dapat disebabkan oleh pegawai yang untuk mengoperasikan dan mengimplementasikan strategi tersebut adalah pegawai baru sehingga diperlukan pelatihan dan supervisi yang memadai. Demikian juga, lingkungan yang memungkinkan strategi dapat berjalanpun

ikut berubah. Oleh karena itu, manajemen perlu menentukan apakah strategi yang telah ditetapkan tersebut masih relevan dengan risiko yang dihadapi.

1. Monitoring (Pemantauan)

Pemantauan harus dapat meyakinkan apakah strategi masih dapat beroperasi secara efektif. Proses ini mensyaratkan adanya penilaian oleh pegawai yang kompeten dengan mengajukan saran-saran perbaikan yang diperlukan. Hal tersebut juga diterapkan pada semua aktivitas dalam organisasi dan bahkan kadang kala di luar organisasi. Pemantauan dapat dilakukan dengan dua cara, disepanjang (selama) pelaksanaan kegiatan atau dengan evaluasi secara terpisah. Semakin tinggi tingkat efektivitas pemantauan semakin kurang kebutuhan akan evaluasi. Frekuensi evaluasi tergantung pertimbangan dari manajemen. Terhadap hal tersebut, pertimbangan yang harus dilakukan adalah besarnya perubahan yang harus dilakukan terhadap risiko yang dihadapi, kompetensi dan pengalaman petugas yang mengimplementasikan pemantauan, dan hasil pemantauan. Kadang kala kombinasi pemantauan dan evaluasi akan menjadikan sistem semakin efektif.

Harus dipertimbangkan agar kegiatan pemantauan sudah melekat dalam aktivitas kegiatan organisasi. Karena sudah dibuat dengan basis jam kerja sesungguhnya, maka reaksi terhadap kondisi akan lebih efektif daripada dengan evaluasi secara terpisah. Karena evaluasi dilakukan setelah masalah berlalu, maka penanganan terhadap masalahpun akan lebih efektif dengan pemantauan secara rutin. Dengan demikian apabila sudah ada prosedur pemantauan yang baik, maka evaluasi terpisah kurang diperlukan.

Aktivitas pemantauan keandalan strategi dapat dilakukan dengan banyak cara. Termasuk dalam hal tersebut adalah aktivitas reguler manajemen dan aktivitas supervisi, pembandingan, rekonsiliasi dan tindakan rutin lainnya.

Contoh aktivitas pemantauan adalah:

- Dalam melaksanakan kegiatan rutin pengawasan, manajemen mendapatkan bukti bahwa strategi terus berfungsi sebagaimana adanya. Jika laporan operasi digabungkan dengan sistem laporan keuangan, ketidakakuratan akan cepat dideteksi. Sebagai contoh, manajer pengawasan berbagai divisi akan diminta membuat laporan. Dengan demikian efektivitas strategi akan dipacu oleh kegiatan ini.
- Komunikasi antara pihak intern dengan pihak ekstern organisasi akan dapat mengidentifikasi permasalahan yang sedang dihadapi. Sebagai contoh pihak konsumen akan membayar sejumlah yang memang menurut mereka sesuai dengan kualitas pengawasan yang diterimanya. Komplain dari konsumen mengenai sistem kerja auditor di lapangan akan memberikan masukan yang berarti atas kelemahan sistem tersebut. Regulator juga akan berkomunikasi dengan organisasi atas setiap keluhan yang terjadi yang pada dasarnya merupakan refleksi dari fungsi implementasi strategi.
- Struktur organisasi yang memadai dan kegiatan supervisi yang dilakukan akan memperkuat strategi dan implementasinya. Sebagai contoh, aktivitas klerikal merupakan kontrol atas akurasi dan kelengkapan kegiatan pengawasan yang telah secara rutin disupervisi. Demikian juga adanya saling cek dan *recheck* di antara para petugas memberikan sumbangan yang besar terhadap efektivitas implementasi strategi.

- Data yang dicatat oleh sistem informasi dibandingkan dengan kegiatan pengawasan di lapangan. Sebagai contoh: komunikasi secara periodik antara manajemen pengawasan dengan pihak auditan dan auditor yang di lapangan.
- Pelatihan dan seminar, perencanaan dan pertemuan-pertemuan akan memberikan umpan balik terhadap efektivitas strategi dan implementasinya.
- pegawai akan dimintakan pendapatnya secara periodik untuk mengetahui secara eksplisit apakah telah sesuai dengan kebijakan dan aturan organisasi.

2. Evaluasi

Sementara pemantauan memberikan umpan balik terhadap efektivitas strategi, perlu juga dievaluasi sejauh mana efektivitas implementasi strategi dengan berlalunya waktu. Evaluasi juga akan memberikan informasi mengenai efektivitas strategi dan implementasinya.

Ruang lingkup dan frekuensi evaluasi strategi sangat variatif, tergantung pada risiko yang dihadapi serta risiko yang akan diselesaikan. Apabila risiko yang dihadapi semakin besar maka evaluasinya pun akan dilakukan lebih sering. Evaluasi terhadap keseluruhan strategi biasanya dilakukan lebih sering daripada terhadap hal yang spesifik. Hal ini sangat tergantung pada kondisi atau perubahan manajemen yang penting, penerimaan atau pelepasan yang besar, atau perubahan penting dalam pengelolaan manajemen. Jika dilakukan evaluasi terhadap seluruh strategi dan implementasinya, maka perhatian harus diberikan pada masing-masing komponen strategi.

Evaluasi seringkali dilakukan dengan cara *self assesment*, dimana orang yang bertanggung jawab terhadap suatu fungsi dan kegiatan

akan menentukan efektivitas pengendalian aktivitasnya. Pimpinan suatu divisi, akan langsung mengevaluasi strategi dan implementasinya. Dia akan mengakses lingkungan yang memengaruhi implementasi strategi tersebut dan bertanggung jawab terhadap aktivitas divisi dan efektivitas komponen-komponen lainnya.

Mengevaluasi strategi dan implementasinya merupakan suatu proses. Sedangkan teknik yang digunakan akan beragam. Evaluator harus memahami setiap aktivitas organisasi dan setiap komponen strategi maupun implementasinya. Mungkin lebih baik terlebih dahulu memfokuskan pada bagaimana strategi tersebut berfungsi, dan selanjutnya bagaimana efektivitas implementasinya.

Evaluator harus menentukan bagaimana strategi itu bekerja. Desain prosedur untuk beroperasi dengan cara tertentu harus dimodifikasi dari waktu ke waktu. Bila perlu, strategi tersebut diganti dengan yang baru. Evaluator harus menganalisis desain strategi untuk meyakinkan apakah strategi tersebut dapat memberikan tingkat keyakinan yang tinggi bagi pencapaian sasaran dan tujuan tertentu.

Terdapat banyak metodologi untuk melakukan evaluasi termasuk *check list*, jajak pendapat, maupun teknik-teknik *flow charting*. Teknik-teknik kuantitatif banyak dimanfaatkan oleh kalangan bisnis dan akademisi. Ada juga organisasi yang membandingkan antara strategi di organisasinya dan organisasi lain, sebagaimana kita kenal dengan istilah *benchmarking*, yakni membandingkan dengan organisasi lain yang memang sudah terbaik di bidangnya. Konsultan manajemen dapat menyajikan data pembandingan untuk bahan *peer review*. Jika kita bandingkan, maka harus benar-benar diperhatikan hal-hal yang menjadi perbedaan dalam lingkungan, kenyataan, maupun sasaran.

B. Kinerja

1. Konsep Kinerja dan Indikator Kinerja

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis (*strategic Planning*) organisasi. Secara umum, dapat dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Prestasi tersebut merupakan efektivitas operasional organisasi baik dilihat dari sudut pandang keuangan (*financial view*) dan terutama pada sisi manajemen (*management view*).

Kinerja merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan misi yang diemban suatu organisasi serta mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan operasional yang diambil. Dengan adanya informasi mengenai kinerja suatu entitas atau organisasi pemerintah maupun swasta, maka akan dapat diambil tindakan yang diperlukan seperti koreksi atas kebijakan, meluruskan kegiatan-kegiatan utama dan tugas pokok instansi, bahan untuk perencanaan, menentukan tingkat keberhasilan (persentase pencapaian misi) instansi, untuk memutuskan suatu tindakan, dll.

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, indikator kinerja merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja, baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), tahap pelaksanaan (*on going*), maupun tahap setelah kegiatan

selesai dan berfungsi (*ex-post*). Selain itu, indikator kinerja digunakan untuk meyakinkan bahwa kinerja hari demi hari organisasi/unit kerja yang bersangkutan menunjukkan kemajuan dalam rangka dan/atau menuju tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebagaimana telah dibahas dalam materi pelajaran untuk perencanaan strategis. Dengan demikian, tanpa indikator kinerja, sulit bagi kita untuk menilai kinerja (keberhasilan atau ketidakberhasilan) kebijakan/program/kegiatan dan pada akhirnya instansi/unit kerja pelaksanaannya.

Secara umum, indikator kinerja memiliki beberapa fungsi, sebagai berikut:

- Memperjelas tentang apa, berapa, dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan.
- Menciptakan konsensus yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan dan dalam menilai kinerjanya termasuk kinerja instansi pemerintah yang melaksanakannya.
- Membangun dasar bagi pengukuran, analisis, dan evaluasi kinerja organisasi/unit kerja.

Dalam materi pelajaran akuntabilitas kinerja, kita telah membahas perencanaan strategis yang meliputi penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, serta cara mencapai tujuan/sasaran yang meliputi kebijakan, program, dan kegiatan. Dari rencana strategis tersebut yang akan diukur kinerjanya adalah kebijakan, program, dan kegiatan. Untuk mengukur kinerja ketiganya, diperlukan indikator kinerja yang terbagi dalam enam kelompok indikator kinerja yaitu indikator masukan (*inputs*), proses (*process*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*).

Keenam indikator kinerja tersebut terikat dalam suatu kerangka kerja logis (*logical framework*), yang dimulai dari indikator masukan dan

berakhir pada indikator dampak. Khusus untuk indikator proses, kita seringkali melupakannya walaupun hal tersebut sangat penting dan dibutuhkan untuk menilai suatu kinerja kegiatan, program dan/atau kebijakan. Sedangkan dalam mengukur kinerja organisasi untuk peningkatan kualitas pelayanan kepada konsumen, yang paling dominan adalah indikator proses.

Indikator kinerja untuk setiap kelompok indikator kinerja tersebut disusun dan dikembangkan sesuai dengan kebijakan/program/kegiatan yang akan dibahas atau dinilai. Pengembangan indikator kinerja yang dimaksud disini adalah menentukan atau menetapkan indikator kinerja apa saja yang relevan dengan kebijakan/program/kegiatan yang akan dibahas atau dinilai, dan selanjutnya mengembangkan pengukuran terhadap indikator kinerja yang telah ditetapkan. Untuk itu, dalam menetapkan indikator kinerja, harus dapat diidentifikasi suatu bentuk pengukuran yang dapat membantu kita menilai kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Penetapan indikator kinerja itu sendiri merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/informasi untuk menentukan kinerja kegiatan/program/kebijakan.

- **Indikator Masukan (*Inputs*)**

Indikator masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.

Indikator masukan mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran (dana), SDM, peralatan, material, dan masukan lain, yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan. Dengan meninjau

distribusi sumber daya, suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategis yang telah ditetapkan. Tolok ukur ini dapat pula digunakan untuk perbandingan (*benchmarking*) dengan lembaga-lembaga lain yang relevan.

Tolok ukur ini relatif mudah diukur serta telah dipergunakan secara luas, namun seringkali dipergunakan secara kurang tepat dan dapat menimbulkan hasil evaluasi yang rancu atau bahkan menyesatkan. Sebagai contoh, beberapa permasalahan berikut sering dialami:

- Pengukuran SDM tidak menggambarkan sejauh mana intensitas keterlibatannya dalam pelaksanaan kegiatan.
- Pengukuran biaya tidak akurat karena banyak biaya-biaya yang dibebankan pada suatu kegiatan tidak memiliki kaitan dengan pencapaian sasaran kegiatan tersebut.
- Banyak biaya-biaya masukan (*input*) seperti gaji bulanan personalia pelaksana, biaya pendidikan dan pelatihan, dan penyusutan aktiva yang dipergunakan, seringkali tidak diperhitungkan sebagai biaya kegiatan.

Penerapan tolok ukur masukan secara sembarangan mengakibatkan tidak dapat dipergunakannya tolok ukur ini untuk menilai kinerja suatu kegiatan. Keadaan ini cenderung tidak mendorong para penanggung jawab kegiatan untuk merencanakan sumber dayanya secara akurat dan berhati-hati. Apabila keadaan ini meluas, maka efisiensi dan efektivitas pendayagunaan sumber daya akan terus menurun dan kinerja lembaga secara keseluruhan akan terancam.

Walaupun pasti ada korelasi antara besarnya masukan dengan tingkat kinerja dan keberhasilan suatu kegiatan, namun perlu pula

disadari bahwa relevansi indikator kinerja terhadap pengukuran keberhasilan kegiatan sangat terbatas. Masukan yang besar tidak selalu menjamin keberhasilan suatu kegiatan secara ekonomi. Untuk itu, instansi perlu membandingkan indikator kinerja atau tolok ukur ini dengan tolok ukur-tolok ukur lainnya.

- **Indikator Proses**

Indikator proses adalah segala besaran yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran. Indikator proses menggambarkan perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung, khususnya dalam proses mengolah masukan menjadi keluaran.

- **Indikator Keluaran**

Indikator keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau non fisik. Indikator atau tolok ukur keluaran digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan membandingkan keluaran, instansi dapat menganalisis sejauh mana kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana. Indikator keluaran hanya dapat menjadi landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolok ukur dikaitkan dengan sasaran-sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karena itu, indikator keluaran harus sesuai dengan lingkup dan sifat kegiatan instansi. Untuk kegiatan yang bersifat penelitian, berbagai indikator kinerja yang berkaitan dengan keluaran paten dan publikasi ilmiah sering dipergunakan, baik pada tingkat kegiatan maupun instansi. Untuk kegiatan yang sifatnya pelayanan teknis, indikator kinerja yang berkaitan dengan produk, pelanggan,

serta pendapatan yang diperoleh dari jasa tersebut, mungkin lebih tepat untuk dipergunakan.

Beberapa indikator keluaran juga bermanfaat untuk mengindikasikan perkembangan instansi. Sebagai contoh, besarnya pendapatan yang diperoleh melalui pelayanan teknis, kontrak riset, atau imbalan penggunaan paten, serta perbandingannya dengan keseluruhan anggaran instansi, menunjukkan perkembangan kemampuan instansi memenuhi kebutuhan pasar, serta mengindikasikan tingkat ketergantungan pada pemerintah. Demikian pula, data paten dan bibliometrik dapat dijadikan dasar untuk menganalisis kekuatan dan daya saing instansi.

Dalam mempergunakan indikator keluaran, beberapa permasalahan berikut perlu dipertimbangkan:

- Perhitungan keluaran seringkali cenderung belum menentukan kualitas. Sebagai contoh, jumlah paten tidak membedakan apakah paten yang dihasilkan mencakup penemuan yang menawarkan perubahan yang bermakna atau hanya merupakan modifikasi kecil terhadap teknologi yang telah dikenal sebelumnya. Demikian pula frekuensi situasi publikasi ilmiah secara umum tidak mengindikasikan tingkat inovasi dari penelitian.
- Indikator keluaran seringkali tidak dapat menggambarkan semua keluaran kegiatan, terutama yang bersifat *intangibile*. Sebagai contoh, banyak hasil-hasil penelitian yang walaupun mengandung penemuan yang baru, namun karena berbagai pertimbangan bisnis, tidak dipatenkan.
- Perhitungan tingkat pengembalian investasi (ROI) seringkali kurang dapat menggambarkan keberhasilan kegiatan

penelitian dan pengembangan (litbang), dikarenakan berbagai faktor seperti kurang pastinya jangka waktu keberhasilan pemanfaatan hasil litbang seperti akumulasi “kemampuan iptek” yang sukar dihitung dengan uang, serta kompleksnya pengaruh berbagai aspek bisnis.

- **Indikator Outcome**

Indikator hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Tolok ukur ini menggambarkan hasil nyata dari keluaran suatu kegiatan. Pada umumnya para pembuat kebijakan paling tertarik pada tolok ukur ini dibandingkan dengan tolok ukur lainnya. Namun informasi yang diperlukan untuk mengukur hasil seringkali tidak lengkap dan tidak mudah diperoleh. Oleh karena itu, setiap instansi perlu mengkaji berbagai pendekatan untuk mengukur hasil dari keluaran suatu kegiatan.

Pengukuran indikator hasil seringkali rancu dengan pengukuran indikator keluaran. Sebagai contoh “penghitungan jumlah bibit unggul” yang dihasilkan oleh suatu kegiatan merupakan tolok ukur keluaran. Namun “penghitungan besar produksi per hektar” yang dihasilkan oleh bibit-bibit unggul tersebut atau “penghitungan kenaikan pendapatan petani” pengguna bibit tersebut merupakan tolok ukur hasil. Dari contoh tersebut di atas, dapat pula dirasakan bahwa penggunaan tolok ukur hasil seringkali tidak murah dan memerlukan waktu yang tidak pendek, karena validitas dan reliabilitasnya tergantung pada skala penerapannya.

- **Indikator Manfaat (*benefits*)**

Indikator manfaat adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator kinerja ini menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut baru

tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal-hal yang diharapkan untuk dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat lokasi dan tepat waktu).

2. Manfaat dan Syarat Indikator Kinerja

Salah satu bagian penting akuntabilitas kinerja adalah pengukuran kinerja. Untuk dapat mengukur kinerja instansi pemerintah, maka perlu ditetapkan indikator kinerja. Tanpa adanya indikator kinerja, maka pengukuran kinerja instansi pemerintah tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, pengetahuan dan kemampuan untuk menyusun dan menetapkan indikator kinerja sangat diperlukan agar penilaian terhadap kinerja instansi pemerintah dapat dilaksanakan.

Dengan memahami indikator kinerja yang berkaitan dengan aktivitas pelayanan kepada konsumen tentunya akan memotivasi seluruh karyawan dari tingkat yang paling tinggi sampai di tingkatan yang paling bawah untuk merasa berbahagia dan bergairah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Karyawan akan dengan penuh semangat dan bergembira dalam melayani konsumen karena pemahaman yang komprehensif bahwa konsumenlah yang memberikan pekerjaan padanya. Konsumen menjadi inspirasi organisasi bukan dianggap sebagai pengganggu tugas-tugas karyawan.

Sebelum menyusun dan menetapkan indikator kinerja, terlebih dahulu perlu diketahui syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu indikator kinerja. Syarat-syarat yang berlaku untuk semua kelompok kinerja tersebut adalah sebagai berikut:

- Spesifik dan jelas, sehingga tidak ada kemungkinan kesalahan interpretasi.
- Dapat diukur secara objektif baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif, yaitu dua atau lebih yang mengukur indikator kinerja mempunyai kesimpulan yang sama.
- Relevan, indikator kinerja harus menangani aspek-aspek objektif yang relevan.
- Dapat dicapai, penting, dan harus berguna untuk menunjukkan keberhasilan masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak, serta proses.
- Harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan/penyesuaian pelaksanaan dan hasil pelaksanaan kegiatan.
- Efektif; data/informasi yang berkaitan dengan indikator kinerja yang bersangkutan dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisis dengan biaya yang tersedia.

3. Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan alat bagi manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan strategis yang telah dilakukan pada tahap manajemen sebelumnya. Pengukuran kinerja merupakan bagian dari manajemen kinerja (*performance management*) sebagai sebuah proses strategis yang digunakan untuk menilai pencapaian visi, misi, tujuan, dan sasaran strategis organisasi.

Tujuan dari pengukuran kinerja ini adalah untuk menilai secara kuantitatif pencapaian setiap indikator kinerja sebagai bahan kontribusi bagi proses penilaian dan evaluasi keberhasilan atau kegagalan organisasi secara keseluruhan, dan keberhasilan atau kegagalan dari strategi yang telah dilaksanakan, baik dalam bentuk kebijakan, program maupun aktivitas/kegiatan.

Adapun manfaat yang diperoleh dari proses pengukuran kinerja ini antara lain:

- Membantu manajer atau pimpinan organisasi dalam menentukan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah dicapai.
- Memberikan umpan balik bagi para pengelola dan pembuat keputusan strategis dalam proses evaluasi dan pelaksanaan tindak lanjut untuk peningkatan kinerja pada periode mendatang.
- Menjadi alat komunikasi antara pimpinan organisasi, pegawai, serta para pelanggan, dan pemangku kepentingan lainnya.
- Mampu mengidentifikasi kualitas pelayanan yang diberikan organisasi pengawasan.

Empat elemen dari sistem pengukuran kinerja meliputi:

- a. perencanaan dan penetapan tujuan dan sasaran
- b. pengembangan ukuran (indikator kinerja) yang relevan
- c. pelaporan formal atas hasil pengukuran kinerja
- d. penggunaan informasi hasil pengukuran kinerja dalam peningkatan kualitas pengambilan keputusan strategis.

Hal yang sangat penting dalam proses pengukuran kinerja ini adalah tersedianya data kinerja yang andal. Oleh karena itu, manajemen wajib mengembangkan sebuah sistem pengumpulan data kinerja yang komprehensif yang mampu menghasilkan data kinerja yang objektif dan independen, sehingga akan memberikan tingkat pencapaian kinerja yang valid.

Adapun metode pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain:

- Membandingkan antara realisasi capaian kinerja dengan target yang telah ditetapkan.
- Membandingkan realisasi capaian kinerja tahun ini dengan tahun sebelumnya.

- Membandingkan realisasi capaian kinerja dengan standar yang telah ditetapkan.
- Membandingkan realisasi capaian kinerja terhadap organisasi atau perusahaan yang bergerak dalam bidang sejenis.

BAB VII

PENUGASAN

Setelah pemaparan dan diskusi pokok-pokok manajemen pengawasan strategis sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, pada akhir sesi dari pembelajaran ini, diharapkan peserta mampu menyusun makalah berupa *draft* kerangka pola manajemen pengawasan strategis yang sesuai dengan lingkungan strategis masing-masing organisasi pengawasan peserta yang bersangkutan.

Kerangka makalah tersebut antara lain memuat-hal-hal berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini menguraikan latar belakang, maksud dan tujuan penulisan makalah.

Bab II Analisis Kondisi Organisasi Pengawasan Saat Ini

Bab ini menguraikan antara lain tentang:

- Peran dan kontribusi organisasi pengawasan terhadap kinerja kementerian/lembaga atau pemerintah daerah yang telah dilaksanakan sampai saat ini.
- Hambatan dan kendala yang dihadapi dalam memainkan peranan organisasi pengawasan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, serta kegagalan dalam memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan.
- Antisipasi ke depan dan akibat yang akan dihadapi, jika organisasi pengawasan tidak melakukan perubahan-perubahan dalam pengelolaan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan tuntutan perubahan lingkungan strategis.

Bab III Perancangan Manajemen Pengawasan Stratejik

- Analisis perubahan lingkungan strategis organisasi pengawasan
- Identifikasi mandat pengawasan, posisi dan peran yang akan dilaksanakan oleh organisasi pengawasan
- Perumusan strategi pengawasan yang akan diterapkannya
- Rencana tindak (*action plan*) pelaksanaan strategi
- Pengembangan sistem pengendalian/kontrol atas pelaksanaan strategi

Bab IV Simpulan

DAFTAR PUSTAKA

Fred R. David: *Manajemen Strategis, Konsep-Konsep*, Edisi Bahasa Indonesia, Edisi ke-9 (Jakarta, PT Indeks, 2004)

Lembaga Administrasi Negara: *AKIP dan Pengukuran Kinerja* (LAN, 2008)

Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP; *Modul Manajemen Pengawasan Stratejik, Diklat Penjenjangan Pengendali Mutu* (Jakarta, Pusdiklatwas BPKP, 2002)

Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP; *Modul Manajemen Pengawasan, Diklat Penjenjangan Pengendali Teknis* (Bogor, Pusdiklatwas BPKP, 2007)



Pusdiklat Pengawasan BPKP
Manajemen Pengawasan Stratejik

ISBN 979-3873-29-9