

Pentingnya Akuntabilitas Instansi Pemerintah*

Ronny Kusuma Muntoro

Abstract

Government accountability in democratic countries requires that governments provide transparent information to the public about plans and realization of planned activities as part of the governments' accountability for mandates given by the public to govern and allocate resources. This paper discusses concisely the meaning of government accountability and its importance, including its elements and measurements. Also presented are the relevant laws and rules of government accountability in Indonesia.

Kata Kunci: Government Accountability, Governance, Performance
Accountability

Akuntabilitas kinerja di perusahaan, baik swasta maupun milik negara, merupakan hal yang lumrah untuk dilaksanakan dan sudah menjadi kebiasaan sejak lama. Sayangnya, hal ini belum menjadi kebiasaan instansi pemerintah di Indonesia. Tulisan ini mencoba melihat hal-hal pokok yang terkait dengan akuntabilitas instansi pemerintah dan bagaimana pemerintah Indonesia mencoba menciptakan kebiasaan ini melalui aturan-aturan yang dibuatnya.

Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas berasal dari kata bahasa Inggris *accountability* yang berarti pertanggungjawaban. Akuntabilitas merupakan suatu hubungan antara pihak yang mengendalikan dan mengelola suatu entitas dengan pihak yang sesungguhnya, dan secara formal,

memiliki hak/kekuasaan atas entitas tersebut. Akuntabilitas menuntut dan memberikan kesempatan kepada pihak yang harus bertanggung jawab untuk menjelaskan dan memberikan alasan atas tindakan-tindakan yang telah dilakukan dan hasil upayanya dalam melaksanakan tugas atau pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Akuntabilitas, dengan demikian, menyangkut proses penyampaian informasi sedemikian rupa dan dalam bentuk dan isi yang disepakati sehingga penerima informasi dapat melakukan analisis dan memberikan penilaian terhadap kinerja si pelapor dan kemudian memberikan imbalan positif atau negatif, tergantung hasil penilaian yang diberikan.

Akuntabilitas Pemerintah

Akuntabilitas pemerintah dalam negara demokrasi dilandasi pada prinsip dasar bahwa kekuasaan ada di tangan rakyat. Sejarah yang panjang telah mengokohkan prinsip ini dalam kehidupan banyak negara, termasuk Indonesia. "Dalam suatu sistem pemerintahan yang demokratis, pembuatan undang-undang dan penggunaan

sumber daya publik membawa kewajiban bagi pihak yang memperoleh mandat untuk melaksanakan hal tersebut untuk mempertanggungjawabkan tindakan mereka secara terbuka kepada rakyat yang memberikan mandat tersebut." (Governmental Accounting Standards Board: Concept Statements no: 2).

Pemahaman lebih dalam dapat diperoleh dengan melihat kepada Governmental Accounting Standards Board: Concept Statements no:1 yang berunyi

"Accountability requires governments to answer to the citizenry-to justify the raising of public resources and the purposes for which they are used. Governmental accountability is based on the belief that the citizenry has a 'right to know,' a right to receive openly declared facts that may lead to public debate by the citizens and their elected representatives."

Pernyataan di atas menekankan bahwa dasar dari akuntabilitas pemerintah adalah keyakinan bahwa masyarakat mempunyai 'hak untuk mengetahui.' Masyarakat memiliki hak tersebut karena masyarakatlah (rakyat/publik) yang memberi mandat kepada pemerintah untuk menjalankan pemerintahan dan mengelola sumber daya publik. Oleh karena itu, adalah pantas apabila publik memiliki hak untuk mengetahui apa yang direncanakan pemerintah dan bagaimana kinerja pemerintah dalam mencapai apa yang direncanakan. Penerapan hak tersebut

DR. Ronny Kusuma Muntoro MBA,
Dosen FEUI

* Draft makalah pernah disampaikan pada lokakarya penyusunan LAKIP Perguruan Tinggi dan Kopertis, Yogyakarta, 29 Mei 2006 dan Denpasar 9 Juni, 2006

akan berakibat bahwa masyarakat mengetahui secara terbuka fakta-fakta mengenai apa yang dilakukan pemerintah, yang memungkinkan mereka, atau wakil-wakil mereka untuk melakukan perdebatan publik. Keterbukaan informasi mengenai apa yang dilakukan pemerintah sejalan dengan salah satu prinsip dasar *good governance* yaitu transparansi. Prinsip ini tidak saja memberikan hak kepada masyarakat untuk mengetahui, melainkan juga memberikan kewajiban kepada pemerintah untuk menyediakan informasi yang dapat diakses oleh publik dalam jumlah yang cukup/wajar (Robert Vaughn, 2000). Perdebatan mengenai transparansi pemerintah dan apa yang dianggap cukup masih terus berlangsung dan akan terus berlanjut. Kemajuan teknologi informasi berakibat kepada bergesernya batas-batas dan kendala kemampuan menyediakan informasi secara luas. Namun, sejauh apapun teknologi informasi yang tersedia, masih terdapat kendala lain yang membatasi jumlah dan jenis informasi yang dapat diakses oleh publik, yaitu masalah kerahasiaan negara (Robert S. Barker, 2000). Kendala ini merupakan keterbatasan inheren dari akuntabilitas pemerintah. Perdebatan yang terjadi mengenai kerahasiaan negara ini adalah mengenai batas-batas suatu potongan informasi untuk tidak dapat diberikan kepada publik demi kepentingan kerahasiaan dan keamanan negara. Yang ditakuti oleh pihak pendukung kebebasan dalam menerapkan hak mengetahui publik dan *pro open-government* adalah pembalasan yang berlebihan oleh pihak pemerintah sehingga akibatnya pemerintah tidak seterbuka seharusnya. Terlepas dari masalah kerahasiaan negara ini, transparansi dalam akuntabilitas pemerintah menuntut agar pemerintah, termasuk semua unit dan instansi di bawahnya, untuk berupaya sedapat mungkin memberikan informasi kepada publik secara terbuka dan dengan format yang baik, yang memungkinkan penerima laporan dan informasi, untuk melakukan analisis dan memberikan penilaian atas kinerja unit/instansi tersebut.

Unsur Akuntabilitas

Apabila kita perhatikan secara seksama, konsep akuntabilitas di sektor

pemerintahan sebenarnya tidak berbeda dengan konsep akuntabilitas di sektor swasta. Keduanya mensyaratkan agar pihak yang memiliki tanggungjawab menjelaskan tindakannya kepada pihak lain yang memiliki wewenang atau kekuasaan untuk mengukur kinerja dan memberikan penilaian dan mengambil langkah-langkah sesuai dengan penilaian tersebut. Jadi, proses akuntabilitas selalu terdiri dari tiga unsur:

1. Persyaratan untuk memberikan laporan kinerja/pertanggungjawaban oleh penanggung jawab.
2. Analisis terhadap laporan tersebut dan pemberian penilaian oleh penerima pertanggungjawaban.
3. Eksekusi kekuasaan oleh penerima pertanggungjawaban dalam bentuk penghargaan atau sanksi.

Apabila ketiga unsur ini diterapkan pada proses akuntabilitas pemerintah, maka unsur pertama adalah adanya undang-undang dan/atau peraturan lainnya yang mengharuskan unit/instansi pemerintah untuk membuat dan menyampaikan laporan kinerja/pertanggung-jawaban kepada publik atau kepada pihak tertentu yang diberi wewenang untuk menerima laporan tersebut. Unsur kedua adalah adanya pihak atasan, atau yang diberi wewenang oleh atasan dari unit/instansi pemerintah untuk menerima laporan tersebut, melakukan analisis terhadap laporan tersebut, dan memberikan penilaian atas kinerja dari unit/instansi pelapor. Unsur ketiga berupa pemberian penghargaan dan teguran/sanksi kepada unit/instansi pelapor sesuai dengan hasil kerjanya.

Jenis Akuntabilitas Pemerintah

Government Accounting Standards Board membagi Akuntabilitas pemerintah, dari sudut pandang fungsional, kedalam lima kategori. Kategori tersebut adalah:

1. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) - kebijakan yang dipilih dan diabaikan.
2. Akuntabilitas program (*program accountability*) - penetapan dan pencapaian tujuan (*goals*). Pengukuran dengan melihat *outcomes* dan efektivitas.

3. Akuntabilitas kinerja - operasi yang efisien. Pengukuran dengan melihat kepada aspek ekonomi dan efisiensi.
4. Akuntabilitas proses - penggunaan proses, prosedur dan cara yang tepat. Pengukuran dengan melihat kepada perencanaan, alokasi sumber daya dan manajemen.
5. Akuntabilitas legal - penggunaan dana sesuai anggaran dan ketaatan pada peraturan (*compliance*).

Urutan dari kategori akuntabilitas di atas disusun berdasarkan derajat kesulitan pengukurannya dan sifat obyektif/subyektif dalam melakukannya. Akuntabilitas kebijakan, pada urutan pertama, paling sulit pengukurannya dan bersifat subyektif, sementara akuntabilitas legal (*compliance*) paling mudah pengukurannya dan bersifat obyektif.

American Accounting Association (AAA) pada tahun 1970 melalui Committee on Concepts of Accounting Applicable to the Public Sector menggunakan perspektif akuntansi untuk mengelompokkan akuntabilitas pemerintah. Dalam pengelompokannya AAA membagi akuntabilitas pemerintah kedalam empat obyek atau bagian yang harus dipertanggung-jawabkan seperti di bawah ini:

1. Sumberdaya finansial.
2. Ketaatan dan kepatuhan terhadap peraturan dan kebijakan administratif (*compliance*).
3. Efisiensi operasional.
4. Hasil dari program dan kegiatan pemerintah, sebagaimana tercermin pada capaian, manfaat, dan efektivitasnya.

Akuntabilitas pemerintah, dengan menyimak hal tersebut di atas, tidak terbalas pada aspek finansial. Kinerja pemerintah dengan demikian tidak hanya dinilai atas dasar besarnya pendapatan dan belanja pemerintah, namun juga atas kebijakan yang diambil, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan, dan realisasi dari rencana tersebut. Realisasi dari kegiatan dibandingkan dengan rencana akan menghasilkan penilaian atas kinerja pemerintah yang dapat diukur efektivitas dan efisiensinya. Dengan memperoleh

umpan balik mengenai penilaian tersebut, pemerintah dapat memanfaatkan informasi tersebut untuk dijadikan dasar perubahan ataupun pemanfaatan kebijakan dan pengambilan keputusan yang akan berakibat pada alokasi sumber daya yang lebih tepat.

Pengukuran Akuntabilitas Pemerintah

Pada uraian sebelumnya, dinyatakan bahwa pengukuran akuntabilitas pemerintah tidak selalu mudah. Beberapa obyek pengukuran dapat diukur secara kuantitatif, sementara banyak obyek pengukuran yang hanya dapat dinilai secara kualitatif. Beberapa dapat dilakukan secara obyektif, sementara lainnya bersifat subyektif. Tertelepas dari derajat kesulitan pengukurannya, pengukuran akuntabilitas seringkali dilakukan dengan melakukan perbandingan antara realisasi dengan suatu tolok ukur. Seringkali pula, tolok ukur yang dijadikan sebagai pembanding adalah rencana yang telah dibuat dan disetujui oleh lembaga legislatif. Perbandingan dengan rencana memberikan manfaat tidak saja pada pengukuran kinerja pada saat realisasi dari rencana tersebut, tetapi juga manfaat dalam bentuk keseriusan pemerintah dan instansinya dalam membuat rencana. Hal ini disebabkan bahwa pada saat rencana dibuat, perencana sudah menyadari bahwa rencana tersebut akan dijadikan tolok ukur untuk penilaian kinerja pemerintah. Di negara maju, keseriusan ini tercermin pada peralatan dan teknik-teknik manajerial yang biasanya diterapkan pada perusahaan swasta di pemerintahan. Teknik tersebut termasuk, antara lain, *management by objectives*, *performance budgeting*, *operations research*, *performance auditing*, *program evaluation*, *cost accounting*, dan analisis finansial lainnya. Di Indonesia, pemerintah sudah mulai melakukan proses perencanaan dengan pendekatan manajerial dalam bentuk anggaran berbasis kinerja atau *performance budgeting*.

Perencanaan dalam Akuntabilitas Pemerintah

Di atas telah disebutkan bahwa pengukuran akuntabilitas, termasuk akuntabilitas pemerintah sering dilakukan

dengan membandingkan rencana dengan realisasi. Oleh karena itu perencanaan mempunyai peran penting dalam akuntabilitas pemerintah. Selain sebagai arah dan patokan dalam melakukan kegiatan pemerintahan, rencana, sebagaimana dirumuskan di atas, menjadi tolok ukur kinerja pemerintah. Mengingat pentingnya rencana dalam akuntabilitas pemerintah, maka proses pembuatan maupun isi rencana harus diteliti secara serius. Dalam suatu diskusi panel yang diadakan oleh Masyarakat Transparansi Indonesia berjudul "Menyorot Akuntabilitas Instansi Pemerintah," pada bulan Maret 2000, dikeluhkan bahwa instansi pemerintah tidak memiliki visi dan misi. Padahal dasar dari suatu perencanaan organisasi adalah visi dan misi yang dimilikinya. Oleh karena itu, adalah penting sekali bagi semua instansi pemerintah untuk memiliki visi dan misi yang jelas dan dipahami serta diresapi oleh semua anggota organisasi, sebelum membuat rencana jangka menengah dan pendek. Rencana jangka pendek baru akan masuk akal apabila ia mengacu pada suatu rencana jangka menengah yang selanjutnya mengacu pada rencana strategis dan rencana jangka panjang yang berpedoman pada visi dan misi organisasi.

Mengingat bahwa akuntabilitas pemerintah diukur dengan melakukan perbandingan antara realisasi dengan rencana (jangka pendek), dan rencana jangka pendek yang baik pada ujungnya harus mengacu kepada visi dan misi organisasi, maka pengukuran akuntabilitas pemerintah tidak mungkin dilakukan dengan baik apabila pemerintah dan semua unit/instansi di bawahnya tidak memiliki visi dan misi.

Akuntabilitas Pemerintah di Indonesia

Akuntabilitas instansi pemerintah di Indonesia mengenai aspek keuangan diatur dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pada dasarnya kedua undang-undang tersebut beserta Standar Akuntansi Pemerintah mewajibkan instansi pemerintah selaku pengguna anggaran untuk menyusun laporan keuangan sebagai pertanggung-

jawaban pengelolaan keuangan. Laporan keuangan yang harus disajikan oleh instansi pemerintah adalah neraca, laporan realisasi anggaran, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Laporan-laporan ini akan menyajikan informasi keuangan yang dapat digunakan oleh publik untuk melihat dan mengevaluasi kinerja keuangan instansi pemerintah.

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Indonesia, diatur melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia No: 7, tahun 1999, tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dan ditindak lanjuti dengan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara No: 589/IX/6/Y/99 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan disempurnakan melalui Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara No: 239/IX/6/8/2003. Dalam kedua dokumen tersebut dinyatakan bahwa setiap instansi pemerintah harus menyerahkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Laporan kinerja tersebut harus berdasarkan suatu rencana kerja dan kegiatan yang berpedoman kepada rencana strategis yang berisi visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi dari instansi tersebut. Pedoman yang disusun oleh Lembaga Administrasi Negara cukup rinci dan memberikan petunjuk yang cukup jelas mengenai format dan isi LAKIP.

Pada bulan April 2006 telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No: 8, tahun 2006 sebagai lanjutan dari kedua undang-undang tersebut di atas. Isinya merupakan rincian lebih lanjut dari kedua undang-undang tersebut. Yang menarik adalah bahwa pada PP tersebut juga diatur mengenai laporan kinerja yang harus dibuat dan dilaporkan oleh instansi pemerintah. Dalam lampiran III PP tersebut dipaparkan format laporan dan petunjuk pengisiannya. Ternyata isinya sejalan dengan LAKIP yang telah diatur sebelumnya. Perbedaan yang signifikan antara format lampiran III yang ada di PP tersebut dengan LAKIP adalah adanya kolom belanja (input) yang memungkinkan dilakukannya perbandingan antara output dengan input yang diperlukan untuk mengukur efisiensi.

Dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan tersebut diatas, akuntabilitas instansi pemerintah memiliki suatu sistem pertanggungjawaban yang terstruktur dan seragam. Seharusnya, ini akan dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah Indonesia secara keseluruhan, apabila diterapkan sebagaimana mestinya.

Sistem yang terbentuk memenuhi persyaratan mengenai ketiga unsur akuntabilitas seperti dibahas di atas. Ketentuan dalam keputusan tersebut agar setiap instansi memiliki rencana strategis, visi, dan misi memperkuat proses perencanaan dan isi rencana yang disusun oleh setiap instansi. Pengukuran kinerja dengan melakukan perbandingan dengan rencana yang telah dibuat, dan juga dengan kinerja tahun sebelumnya akan memberikan motivasi bagi instansi untuk melakukan perencanaan yang berhati-hati dan realistis dan upaya keras agar realisasi kegiatan yang dilakukan memenuhi tujuan dan mencapai sasaran dan kinerja yang telah diharapkan.

Penutup

Akuntabilitas pemerintah dalam negara demokratis merupakan kontrak antara rakyat/publik yang memberikan mandat kepada pemerintah untuk menjalankan pemerintahan dan melakukan kegiatan dan mengelola sumber daya untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan dan disetujui oleh pihak legislatif. Sebagai akibat dari kontrak tersebut, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan pertanggungjawaban dan informasi lainnya secara terbuka dan transparan. Hak publik untuk mengetahui apa yang direncanakan dan dilaksanakan pemerintah dimiliki oleh publik sebagai pemberi mandat. Transparansi dalam akuntabilitas pemerintah memiliki kendala inheren dalam bentuk kerahasiaan negara. Terlepas dari kendala inheren ini, setiap instansi pemerintah harus berusaha untuk memberikan informasi yang cukup dan dapat diakses oleh publik. Laporan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah harus dapat dipakai untuk menilai kinerja

instansi pemerintah tersebut. Hasil evaluasi harus disampaikan kepada instansi pelapor sebagai umpan balik yang bermanfaat untuk melakukan perbaikan dimasa yang akan datang dan melakukan alokasi sumber daya secara lebih tepat. Pengukuran kinerja tidak selalu mudah dan obyektif. Salah satu pengukuran yang baik untuk dilakukan, karena dapat memberikan indikasi efektifitas dan efisiensi kegiatan pemerintah, adalah dengan melakukan perbandingan antara realisasi dan rencana. Agar bermanfaat, rencana yang dipakai sebagai tolok ukur harus disusun secara serius dan berhati-hati dan berpedoman kepada rencana jangka panjang. Untuk dapat membuat rencana jangka panjang, instansi pemerintah perlu mempunyai visi dan misi.

Di Indonesia, Instruksi Presiden RI No: 7, tahun 1999 merupakan peraturan pokok diharuskannya instansi pemerintah untuk menyusun suatu laporan pertanggungjawaban kinerja. Undang-undang No: 17 tahun 2003 dan No: 1 tahun 2004 merupakan peraturan dasar diharuskannya instansi pemerintah membuat laporan keuangan sebagai laporan pertanggung jawaban keuangan. Pada bulan April 2006 telah dikeluarkan PP No: 8, 2006 yang memperkokoh undang-undang dan peraturan sebelumnya.

Semua peraturan ini membentuk suatu sistem pertanggungjawaban instansi pemerintah yang terstruktur dan seragam. Sistem ini memenuhi persyaratan mengenai unsur akuntabilitas, yaitu adanya laporan pertanggungjawaban, adanya evaluasi atas kinerja, dan adanya umpan balik dalam bentuk penghargaan positif maupun teguran/sanksi. Baik tidaknya sistem berjalan sangat tergantung kepada kemampuan dan kemauan semua anggota instansi pemerintah untuk melaksanakan kewajibannya dengan komitmen yang kuat. Pemenuhan kewajiban ini merupakan bagian dari upaya pejabat negara untuk mempertanggungjawabkan mandat yang telah diberikan oleh publik kepada instansi dan kepadanya. ^U

Daftar Pustaka

- American Accounting Association, *Committee on Concepts of Accounting Applicable to the Public Sector 1970-1971*; Report., *The Accounting Review*(Supplement): pp. 77-108, 1972
- Barker, Robert S., "Government Accountability and its Limits", *International Information Programs, Issues of Democracy- Electronic Journal of the US Dept. of State*, Volume 5, Number 2, August 2000, USA
- Government Accounting Standards Board (GASB). "Concept Statement No. 1: *Objectives of Financial Reporting*," USA.
- Government Accounting Standards Board (GASB) "Concepts Statement No. 2: *Service Efforts and Accomplishments Reporting*," USA.
- Government Accounting Standard Board, "Nature of Government Accountability," Performance for Measurement Website, <http://>
- Instruksi Presiden Republik Indonesia No: 7, tahun 1999, tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara No: 589/IX/6/Y/99 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara No: 239/IX/6/8/2003 tentang Penyempurnaan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah No: 8, 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
- Vaughn, Robert G., "Transparency - The Mechanisms: Open Government and Accountability," *International Information Programs, Issues of Democracy- Electronic Journal of the US Dept. of State*, Volume 5, Number 2, August 2000, USA