

## BAB II

### AKUNTABILITAS SEBAGAI SUATU KONSEP

Dalam bab ini peneliti ingin membahas terkait Gambaran umum terkait sistem akuntabilitas instansi pemerintah (SAKIP) sesuai dengan Peraturan Presiden no 29 tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Peraturan Presiden tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya dengan didasarkan suatu perencanaan stratejik yang ditetapkan oleh masing-masing instansi.

Laporan Pertanggungjawaban disampaikan kepada atasan masing-masing, APIP selaku lembaga pengawasan dan penilai akuntabilitas yang kemudian muaranya di sampaikan kepada presiden selaku kepala pemerintahan. Laporan tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan. Sebagai sebuah sistem, AKIP mencakup perencanaan stratejik hingga pelaporan, pengawasan dan penilaian akuntabilitas kinerja instansi pemerintah serta tata cara pelaporannya..

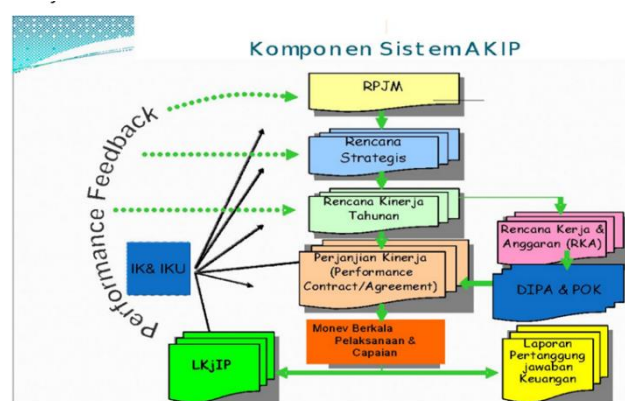
Dalam rangka pelaksanaan Perpres Nomor 29 Tahun 2014 tentang SAKIP tersebut, Presiden memerintahkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk menetapkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Kinerja Instansi Pemerintah. Selanjutnya sebagai bentuk

operasionalisasi dari Perpres Nomor 29 Tahun 2014, telah diterbitkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu Atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah, Sebagaimana Permenpan RB, SAKIP mempunyai komponen utama, yaitu Perencanaan Strategik, Pengukuran Kinerja, Evaluasi Kinerja, dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP). Komponen -komponen tersebut diadopsi dari berbagai konsep *Strategic Planning, performance measurement*, dan termasuk sistem yang telah dikembangkan sebelumnya dalam kaitan dengan evaluasi kinerja program, yang kemudian disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam perkembangan selanjutnya, berdasarkan berbagai masukan dalam implementasinya, melalui Permenpan RB Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu Atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah, SAKIP dikembangkan agar lebih mudah diimplementasikan dengan tetap memperhatikan tujuannya. salah satu hal penting dari pengembangan ini yaitu adanya komponen baru yang disebut dengan Perencanaan Kinerja. Sehingga dalam pengembangan ini, terdapat empat komponen meliputi Perencanaan Strategik, Perencanaan Kinerja, Pengukuran dan Evaluasi Kinerja, dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP).

Perencanaan Strategik merupakan suatu proses yang memiliki

orientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun secara berkesinambungan dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada atau yang mungkin timbul. Proses ini setidaknya memuat visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan, dan program serta ukuran keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaannya. Perencanaan Kinerja dijelaskan sebagai proses penetapan kegiatan tahunan dan indikator kinerja berdasarkan program, kebijakan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategik. Hasil dari proses ini berupa rencana kinerja tahunan. Sedangkan Pengukuran dan Evaluasi Kinerja didefinisikan sebagai proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, kebijakan, sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi, misi dan strategi instansi pemerintah. Proses ini dimaksudkan untuk menilai pencapaian setiap indikator kinerja guna memberikan gambaran tentang keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran. Selanjutnya dilakukan analisis akuntabilitas kinerja kegiatan dengan program dan kebijakan untuk mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi sebagaimana ditetapkan dalam rencana strategik.



Gambar 1: Siklus Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)

Atas dasar sistem tersebut, maka terdapat dua buah dokumen pertanggungjawaban yang harus dibuat oleh setiap instansi pemerintah. Dokumen pertama adalah dokumen pertanggungjawaban keuangan yang disusun setiap tahun. dan kedua adalah Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) yang dihasilkan dari komponen Perencanaan Strategik, sebagai bentuk laporan pertanggungjawaban setiap kinerja yang telah direncanakan dalam dokumen Rencana Kinerja.

### **2.1. Prinsip-Prinsip Akuntabilitas**

Dalam pelaksanaan akuntabilitas dilingkungan instansi pemerintah, perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel;
- b. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;
- d. Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh;
- e. Harus jujur, obyektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran

metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Di samping itu, akuntabilitas kinerja harus pula menyajikan penjelasan tentang deviasi antara realisasi kegiatan dengan rencana serta keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, dalam pengukuran kinerja yang dimulai dari perencanan strategis dan berakhir dengan penyerahan laporan akuntabilitas kepada pemberi mandat (wewenang). Dalam pelaksanaan akuntabilitas ini, diperlukan pula perhatian dan komitmen yang kuat dari atasan langsung instansi memberikan akuntabilitasnya, lembaga perwakilan dan lembaga pengawasan, untuk mengevaluasi akuntabilitas kinerja instansi yang bersangkutan.

## **2.2. Perencanaan Kinerja**

Dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, perencanaan strategis merupakan langkah awal untuk melaksanakan mandat. Perencanaan strategis instansi pemerintah memerlukan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, nasional dan global. Analisis terhadap lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal merupakan langkah yang sangat penting dalam memperhitungkan kekuatan (strengths), kelemahan (weakness), peluang (opportunities) dan tantangan/kendala (threats) yang ada. Analisis terhadap unsur-unsur tersebut sangat penting

dan merupakan dasar bagi perwujudan visi dan misi serta strategi instansi pemerintah.

Dengan perkataan lain, perencanaan strategis yang disusun oleh suatu instansi pemerintah harus mencakup: (1) Pelanyataan visi, misi strategi, dan faktor-faktor keberhasilan organisasi. (2) Rumusan tentang tujuan, sasaran dan uraian aktivitas organisasi, dan (3) Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Dengan visi, misi, dan strategi yang jelas maka diharapkan instansi pemerintah akan dapat menyelaraskan dengan potensi, peluang dan kendala yang dihadapi. Perencanaan strategik bersama dengan pengukuran kinerja serta evaluasinya merupakan rangkaian sistem akuntabilitas kinerja yang penting.

### **2.3. Perjanjian Kinerja**

Pengertian Perjanjian kinerja adalah lembar/dokumen yang berisikan penugasan dari pimpinan instansi yang lebih tinggi kepada pimpinan instansi yang lebih rendah untuk melaksanakan program/kegiatan yang disertai dengan indikator kinerja. Melalui perjanjian kinerja, terwujudlah komitmen penerima amanah dan kesepakatan antara penerima dan pemberi amanah atas kinerja terukur tertentu berdasarkan tugas, fungsi dan wewenang serta sumber daya yang tersedia. Kinerja yang disepakati tidak dibatasi pada kinerja yang dihasilkan atas kegiatan tahun bersangkutan, tetapi termasuk kinerja (outcome) yang seharusnya terwujud akibat kegiatan tahun-tahun sebelumnya. Dengan demikian target kinerja

yang diperjanjikan juga mencakup outcome yang dihasilkan dari kegiatan tahun-tahun sebelumnya, sehingga terwujud kesinambungan kinerja setiap tahunnya.

Tujuan dari penyusunan perjanjian kinerja adalah :

1. Sebagai wujud nyata komitmen antara penerima dan pemberi amanah untuk meningkatkan integritas, akuntabilitas, transparansi, dan kinerja Aparatur;
2. Menciptakan tolok ukur kinerja sebagai dasar evaluasi kinerja aparatur;
3. Sebagai dasar penilaian keberhasilan/kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran organisasi dan sebagai dasar pemberian penghargaan dan sanksi;
4. Sebagai dasar bagi pemberi amanah untuk melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi atas perkembangan/kemajuan kinerja penerima amanah;
5. Sebagai dasar dalam penetapan sasaran kinerja pegawai.

#### **2.4. Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Sebenarnya pengukuran kinerja punya makna ganda, yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja. Untuk melaksanakan kedua hal tersebut, terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Setelah program didesain haruslah sudah termasuk penciptaan

indikator kinerja atau ukuran keberhasilan pelaksanaan program, sehingga dengan demikian dapat diukur dan dievaluasi tingkat keberhasilannya.

Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas. Suatu instansi pemerintah dapat dikatakan berhasil – jika terdapat bukti-bukti atau indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Tanpa adanya pengukuran kinerja sangat sulit dicari pembenaran yang logis atas pencapaian misi organisasi atau instansi. Sebaliknya dengan disusunnya perencanaan strategis yang jelas, perencanaan operasional yang terukur, maka dapat diharapkan tersedia pembenaran yang logis dan argumentasi yang memadai untuk mengatakan sesuai pelaksanaan program berhasil atau tidak.

### **1. Penetapan Indikator Kinerja**

Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas. Suatu instansi pemerintah dapat dikatakan berhasil - jika terdapat bukti-bukti atau indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Tanpa adanya pengukuran kinerja sangat sulit dicari pembenaran yang logis atas pencapaian misi organisasi atau instansi. Sebaliknya dengan disusunnya perencanaan strategis yang jelas, perencanaan operasional yang terukur, maka dapat diharapkan tersedia pembenaran yang logis dan argumentasi yang memadai untuk mengatakan sesuai pelaksanaan program berhasil atau



tidak.

Penetapan indikator kinerja merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/ informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan/ program. Penetapan indikator kinerja tersebut didasarkan pada kelompok menurut masukan(input), keluaran (output) , hasil (outcome) , manfaat (benefit) dan dampak (impact), serta indikator proses jika diperlukan untuk menunjukkan proses manajemen kegiatan yang telah terjadi.

Dengan demikian indikator tersebut dapat digunakan untuk evaluasi baik dalam tahap perencanaan (exante), tahap pelaksanaan (on-going) ataupun tahapsetelah kegiatan selesai dan berfungsi (ex-post). Perlu dicatat bahwa untuk indikator kinerja input dan output dapat dinilai sebelum kegiatan yang dilakukan selesai. Sedangkan untuk indikator outcome, benefit, dan impact mungkin baru diperoleh setelah beberapa waktu kegiatan berlalu.

## **2. Penetapan Capaian Kinerja**

Penetapan capaian kinerja dimaksudkan untuk mengetahui dan menilai capaian indikator kinerja pelaksanaan kegiatan/ program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh suatu instansi pemerintah pencapaian indikator-indikator kinerja tersebut tidak terlepas dari proses yang merupakan kegiatan pengolahan input menjadi output, atau proses penyusunan kebijaksanaan/program/kegiatan yang dianggap penting dan

berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan. Misalnya, keterkaitan antara tingkat capaian kinerja output tertentu dengan proses pencapaiannya.

### **3. Formulir Pengukuran Kinerja**

Untuk memudahkan dalam melakukan evaluasi atas kesesuaian dan keselarasan antara kegiatan dan program atau antara program penunjang dengan program utama, atau antara program yang lebih rendah dengan program yang lebih tinggi, atau antara kebijakan instansi yang lebih rendah dengan kebijakan instansi yang lebih tinggi, dapat digunakan formulir PK (Pengukuran Kinerja).

#### **2.5. Evaluasi Kinerja**

Setelah tahap pengukuran kinerja dilalui, berikutnya adalah tahap evaluasi kinerja. Tahapan ini dimulai dengan menghitung nilai capaian dari pelaksanaan perkegiatan. Kemudian dilanjutkan dengan menghitung capaian kinerja dari pelaksanaan program didasarkan pembobotan dari setiap kegiatan yang ada di dalam suatu program. Untuk membantu evaluasi kinerja, digunakan formulir Evaluasi Kinerja yang terdiri dari formulir EK-1 yaitu untuk penilaian kinerja kegiatan, formulir EK-2 untuk penilaian kinerja program dan formulir EK-3 untuk penilaian kinerja kebijaksanaan.

#### **2.6. Pelaporan Kinerja**

Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah harus disampaikan oleh instansi-instansi dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Penyusunan

laporan harus mengikuti prinsip-prinsip yang lazim, suatu laporan harus disusun secara jujur, obyektif dan transparan.

Disamping itu perlu pula diperhatikan prinsip-prinsip:

1. Prinsip pertanggungjawaban, sehingga harus cukup jelas hal-hal yang dikendalikan maupun yang tidak dikendalikan oleh pihak yang melaporkan harus dapat dimengerti pembaca laporan.
2. Prinsip pengecualian, yang dilaporkan yang penting dan terdepan bagi pengambilan keputusan dan pertanggung-jawaban instansi yang bersangkutan seperti keberhasilan dan kegagalan, perbedaan realisasi dan target.
3. Prinsip manfaat yaitu manfaat laporan harus lebih besar daripada biaya penyusunan.

Selanjutnya, perlu pula diperhatikan beberapa ciri laporan yang baik seperti relevan, tepat waktu, dapat dipercaya/diandalkan, mudah dimengerti (jelas dan cermat), dalam bentuk yang menarik (tegas dan konsisten, tidak kontradiktif), berdaya banding tinggi, lengkap, netral, padat dan terstandarisasi. Agar LKjIP dapat lebih berguna sebagai umpan balik bagi pihak-pihak yang berkepentingan, maka bentuk dan isinya diseragamkan tanpa mengabaikan keunikan masing-masing instansi pemerintah. Penyeragaman ini paling tidak dapat mengurangi perbedaan cara pengkajian yang cenderung menjauhkan pemenuhan prasyarat minimal akan informasi yang seharusnya dimuat dalam LKjIP. Penyeragaman juga dimaksudkan

untuk pelaporan yang bersifat rutin, sehingga perbandingan atau evaluasi dapat dilakukan secara memadai. LKjIP dapat dimasukkan dalam kategori laporan rutin, karena paling tidak disusun dan disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan setahun sekali.

Isi LKjIP adalah uraian pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka pencapaian visi dan misi serta penjabarannya yang menjadi perhatian utama instansi pemerintah sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu.

Disamping itu, perlu juga dimasukkan dalam LKjIP berbagai aspek pendukung yang meliputi uraian pertanggungjawaban mengenai: (a) Aspek keuangan; (b) Aspek SDM; (c) Aspek sarana dan prasana dan (d) Metode kerja, pengendalian manajemen, dan kebijaksanaan lain yang mendukung pelaksanaannya tugas utama instansi.

Agar pengungkapan akuntabilitas aspek-sepek pendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tersebut tidak tumpang tindih dengan pengungkapan akuntabilitas kinerja sebagaimana dimaksud dalam pedoman ini, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Uraian pertanggungjawaban keuangan dititikberatkan kepada perolehan dan penggunaan dana, baik dana yang berasal alokasi APBD, APBN (rurin maupun pembangunan) maupun dana yang berasal dari pengguliaan PNKB (Penerimaan Negara Bukan Pajak);
2. Uraian pertanggungjawaban SDM, dititikberatkan pada penggunaan dan

perbinaan dalam hubungannya dengan peningkatan kinerja yang berorientasi pada hasil atau manfaat dan peningkatan kualitas pada masyarakat;

3. Uraian mengenai pertanggungjawaban penggunaan sarana dan prasarana dititik beratkan pada pengelolaan, peeliharaan, pemanfaatan dan pengembangan;

4. Uraian mengenai metode kerja, pengendalian manajemen dan kebijakan lainnya difokuskan pada manfaat atau dampak dari suatu kebijakan yang merupakan cerminan pertanggungjawaban kebijakan (policy accountability).