



Pengawasan dan Akuntabilitas Kinerja Sekretariat Negara RI¹

Sudiarto²

Pengawasan

1. Arti dan Fungsi Pengawasan

Pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan/kegiatan telah dilakukan sesuai dengan rencana semula. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya terjadi. Bila ternyata ditemukan adanya penyimpangan/hambatan segera diambil tindakan koreksi. Agar dapat efektif mencapai tujuannya, pengawasan tidak dilakukan hanya pada saat akhir proses manajemen saja, akan tetapi berada pada setiap tingkatan proses manajemen. Dengan demikian, pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja organisasi.

¹ Disajikan pada pembekalan Diklat Prajabatan PNS Setneg RI Th 2009.

² Deputi Mensesneg Bidang Pengawasan.

Secara umum pengawasan membantu manajemen dalam tiga hal, yaitu: (1) meningkatkan kinerja organisasi, (2) memberikan opini atas kinerja organisasi, dan (3) mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah pencapaian kinerja yang ada. Ketiga hal tersebut di atas dilakukan dengan cara memberikan informasi yang dibutuhkan manajemen secara tepat dan memberikan tingkat keyakinan akan pencapaian rencana yang telah ditetapkan.

Kehadiran pengawasan di lingkungan organisasi bisnis dan pemerintah pada awalnya ditekankan pada *rule based auditing*. Alat yang digunakan adalah audit dan orang yang melakukannya disebut auditor/pemeriksa. *Auditing* / pemeriksaan adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif mengenai kegiatan yang dilakukan. Hal ini diperlukan untuk menentukan tingkat kesesuaian antara kegiatan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan serta mengkomunikasikan hasil-hasilnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam konteks ini, pengawasan memfokuskan kegiatannya pada pengujian ketaatan pada ketentuan yang berlaku. Dalam peran ini, auditor akan lebih mengandalkan metode audit ketaatan (*compliance audit*) untuk mendapatkan temuan apakah manajemen telah bertindak benar atau salah, sesuai atau menyimpang, akurat atau keliru. Orientasi audit ini ditekankan pada kejadian-kejadian masa silam dengan perhatian utama pada terjadi tidaknya penyimpangan. Karena itu diagnosa dan terapi yang diajukannya pun bersifat jangka pendek. Inilah yang disebut auditor yang berperan selaku *watchdog*.

Pada tataran yang kemudian meningkat, pengawasan (khususnya pengawasan internal) diperankan sebagai ahli (*expert*) atau konsultan. Dalam peran sebagai konsultan, pengawasan mulai berorientasi pada identifikasi kelemahan-kelemahan operasional maupun manajerial. Pengawasan dalam konteks ini lebih mengandalkan *operational auditing* sebagai *audit tools* yang utama. Dengan identifikasi berbagai alternatif pola operasi atau metode manajemen, auditor

melahirkan sejumlah usul perbaikan/penyempurnaan sebagaimana layaknya seorang *expert* atau konsultan.

Paradigma pengawasan yang telah meluas dari sekedar *watchdog* ke posisi konsultan, mendorong pengawasan untuk dapat memberi nilai tambah yang maksimal. Pengawasan tidak boleh hanya berhenti pada pemberian rekomendasi, apalagi berhenti pada sekedar identifikasi penyimpangan. Pada tingkatan yang lebih ideal, pengawasan harus mampu memastikan bahwa usul-usul perbaikan yang diajukan dapat terlaksana. Dalam hal ini, auditor harus mampu berperan sebagai katalisator dan *quality assurer*.

Pengawasan ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif, berorientasi pada pencapaian visi dan misi. Dengan pengawasan diharapkan dapat diperoleh masukan bagi pengambil keputusan untuk::

- o menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan;
- o mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan tersebut; dan
- o mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi dan misi organisasi.

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

2. Jenis Pengawasan

Pemahaman terhadap konsep pengawasan di Indonesia secara kontekstual maupun substansial harus diarahkan pada pencapaian tujuan organisasi yang baik. Kepemerintahan yang baik (*good governance*) tidak mungkin akan terwujud apabila siklus manajemen yang mencakup perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan tidak dijalankan dengan sepenuhnya.

Bentuk-bentuk pengawasan yang berkembang di Indonesia meliputi:

a. Pengawasan Melekat

Dalam mewujudkan fungsi pengawasan atau pengendalian di lingkungan instansi pemerintah telah dikembangkan pengawasan melekat. Istilah pengawasan melekat digunakan secara formal untuk pertamakalinya dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat menyebutkan bahwa pengawasan melekat merupakan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam pengawasan melekat, pelaku pengawasan adalah atasan yang dianggap memiliki kekuasaan (*power*) dan dapat bertindak bebas dari konflik kepentingan (*conflict of interest*). Dalam konsep pengawasan ini, para pelaku pengawasan lainnya seperti bawahan, orang lain, sistem dan masyarakat kurang diperhatikan dengan asumsi bahwa atasan dapat menjalankan kekuasaannya sehingga dapat secara independen mengawasi bawahan.

b. Pengawasan Fungsional

Istilah pengawasan fungsional juga digunakan secara resmi untuk pertama kalinya dalam Inpres No15 tahun 1983.

Pengawasan fungsional adalah setiap upaya pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat yang ditunjuk khusus (*exclusively assigned*) untuk melakukan audit secara independen terhadap obyek yang diawasinya.

Aparat Pengawasan Fungsional pemerintah tidak hanya bertugas sebagai pemeriksa, akan tetap juga melakukan tugas lain, seperti: verifikasi, konfirmasi, survei, penilaian (*assessment*), dan audit atau bahkan melakukan pemantauan (*monitoring*) atas sesuatu yang sedang dalam pengawasan. Dalam organisasi yang besar, pengawasan fungsional berperan penting untuk membantu manajemen puncak melakukan pengendalian terhadap organisasi dalam mencapai tujuannya. Lebih lanjut, pengawasan fungsional yang dilakukan oleh manajemen puncak ataupun satuan pengawasan internal dengan dibantu teknologi informasi yang canggih dapat merupakan aktivitas pemantauan. Jadi, fungsi pemantauan ini yang tidak dapat dilakukan oleh eksternal auditor dan hanya mungkin dilakukan oleh manajemen atau aparat pengawasan fungsional internal yang diberi wewenang untuk itu.

Pengawasan fungsional meliputi pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

1) Pengawasan Internal

Keberadaan *internal auditor* (pengawas internal) pada tatanan manajemen organisasi besar adalah sangat penting. Ketiadaan aparat ini akan menghambat pelaksanaan fungsi-fungsi organisasi yang akan membawa dampak buruk pada kinerja organisasi. Keberadaan pengawas internal adalah 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: (1) peningkatan kualitas keandalan dan ketepatan waktu informasi pertanggungjawaban pengelolaan organisasi; (2) pemastian terwujudnya kehematan, efisiensi dan efektifitas pengelolaan organisasi.

Pengawasan internal menekankan pada pemberi-
bantuan kepada manajemen dalam mengidentifikasi
sekaligus memberikan rekomendasi masalah inefisiensi
maupun potensi kegagalan sistem dan program.
Pengawasan internal merupakan suatu penilaian yang
sistematis dan obyektif oleh *internal auditor* atas operasi
dan pengendalian yang bermacam-macam dalam suatu
organisasi untuk menentukan apakah, *pertama*: informasi
keuangan dan operasi tepat dan dapat dipercaya. *Kedua*:
resiko organisasi diidentifikasi dan diminimalisir. *Ketiga*:
peraturan eksternal dan kebijakan dan prosedur internal
dapat diterima ditaati/diikuti. *Keempat*, standar yang
memuaskan dipenuhi. *Kelima*, sumber daya digunakan
secara efisien dan ekonomis. *Keenam*, tujuan organisasi
dicapai secara efektif.

Auditor harus dapat mengantisipasi setiap perubahan
lingkungan, termasuk perubahan visi dan misi organisasi,
perubahan struktur organisasi, maupun perubahan dalam
perlakuan terhadap sumber-sumber yang dikuasai oleh
organisasi. Berbagai perubahan tersebut akan membawa
dampak pada perubahan sistem dan prosedur dalam
organisasi. Agar dapat menjalankan perannya dengan baik,
auditor hendaknya mampu menginformasikan pengaruh
setiap perubahan dalam rangka mengefektifkan
pelaksanaan sistem pengendalian manajemen.

Pengawas internal bukan hanya berfungsi untuk
melakukan pemeriksaan-pemeriksaan akan tetapi juga
sebagai mitra manajemen dalam upaya mencapai kinerja
organisasi sebagaimana yang diharapkan. Peran
pengawasan internal tidak terbatas pada kegiatan verifikasi
terhadap kebenaran angka-angka, tetapi juga meliputi
penilaian terhadap pengamanan harta kekayaan
organisasi, dan penilaian atas penggunaan sumber-sumber
yang dikuasai dan dikelola oleh organisasi, dan yang
terpenting adalah evaluasi terhadap pencapaian kinerja.

Ada dua peran besar yang dapat diambil oleh lembaga
pengawasan internal yaitu sebagai *watchdog* dan *agent of
change*. Kedua peran tersebut merupakan bentuk-bentuk

pelayanan lembaga pengawasan internal terhadap pihak manajemen. Sebagai *watchdog* fungsi lembaga pengawasan internal adalah melakukan pemantauan kinerja untuk mendorong pencapaian rencana dan target-target yang telah ditetapkan. Dalam peran ini tugas *auditor internal* yang paling dominan adalah melakukan tugas-tugas pengecekan dan pengujian atas ketaatan pelaksanaan kinerja terhadap instruksi-instruksi yang digunakan.

Sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman, peran internal auditor kemudian terus mengalami peningkatan. Auditor internal kemudian memainkan peran sebagai ahli (*expert*) atau konsultan untuk keberhasilan organisasi. Dalam peran sebagai konsultan, auditor internal mulai berorientasi pada identifikasi kelemahan-kelemahan operasional (*risk based audit*) maupun manajerial. Untuk dapat berhasil dalam menjalankan peran yang satu ini, auditor internal lebih mengandalkan *operational auditing* sebagai audit tool yang utama. Dengan identifikasi berbagai alternatif pola operasi atau dengan metode manajemen tertentu, auditor internal melahirkan sejumlah usul perbaikan/penyempurnaan bagi peningkatan kinerja organisasi.

Sebagai agen perubahan (*agent of change*), pengawasan internal dapat bertindak sebagai konsultan manajemen, evaluator maupun katalis. Peran pengawasan internal sebagai konsultan dan katalisator sangat penting terutama dalam membantu manajemen melakukan penilaian dan pengukuran terhadap kinerja organisasi. Dengan memanfaatkan berbagai instrumen terutama instrumen pemeriksaan operasional, *performance audit*, *value for money audit* dan *key performance indicator audit*, *internal auditor* dapat memainkan perannya sebagai konsultan dan katalisator melalui pengukuran kinerja organisasi yang telah dicapai oleh manajemen.

2) Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal penting terutama untuk meningkatkan kredibilitas keberhasilan dan kemajuan

organisasi. Adanya ketidakseimbangan informasi antara manajemen sebagai penyedia informasi dengan para *stakeholders* sebagai pengguna informasi mendorong perlunya suatu institusi baik dari segi posisi, tugas dan perannya yang memungkinkan pelaksanaan pengujian secara independen terhadap kelayakan dan kebenaran informasi pertanggungjawaban yang disajikan. Artinya, kedudukan institusi tersebut harus se independen mungkin, baik terhadap penyedia maupun pengguna informasi. Dengan independensi, akan menjadikan informasi yang disajikan lebih dapat diandalkan (*reliable*).

Penyelenggaraan pengujian oleh pengawas eksternal dilaksanakan dengan prinsip kemitraan (*partnership*) antara pihak auditor dengan yang diawasi. Secara spesifik tugas pengawasan eksternal akan mendorong tercapainya *good corporate governance*.

Perbandingan pengawasan eksternal dan pengawasan internal adalah sebagai berikut:

URAIAN	EKSTERNAL	INTERNAL
1. Tujuan Utama	Memberikan pendapat terhadap kelayakan suatu pertanggungjawaban (<i>attestation function</i>)	Membantu manajemen untuk menjamin terwujudnya efisiensi dan efektivitas (<i>quality assurance function</i>)
2. Pemakai	Stakeholders (investors, creditors, government, dll)	Manajemen
3. Metode audit yang utama	<ul style="list-style-type: none"> • Compliance audit • Financial audit 	<ul style="list-style-type: none"> • Operating audit • Management audit • Performance audit
4. Kriteria yang digunakan	<ul style="list-style-type: none"> • Standar akuntansi yang berlaku • Peraturan per UU • Standar profesi audit independen 	<ul style="list-style-type: none"> • Key Performance Indicators & akuntansi manajemen • Peraturan per UU • Standar Profesi audit intern
5. Kualifikasi auditor	Memiliki kompetensi dalam audit ketaatan dan audit keuangan	Memiliki kompetensi dalam evaluasi efektivitas dan kualitas manajemen

URAIAN	EKSTERNAL	INTERNAL
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. Output	Pendapat tentang kesepadanan dan rekomendasi	Rekomendasi, tindakan penyempurnaan sistim dan prosedur
10. Outcome	Kredibilitas Informasi	Peningkatan kinerja dan akuntabilitas

Baik pengawasan eksternal maupun internal pada dasarnya diselenggarakan guna mewujudkan *outcome* yang sama, yakni terciptanya *good governance*. Namun output dari kedua jenis audit ini berbeda. Produk atau *output* utama dari pengawasan eksternal adalah pernyataan pendapat yang profesional tentang kesepadanan (keandalan dan kelayakan) informasi dan laporan pertanggungjawaban yang disajikan oleh pihak atau obyek yang diaudit. *Output* sampingan dari jenis audit ini adalah pemberian rekomendasi atas temuan-temuan yang diperoleh.

Sementara itu, pengawasan internal diselenggarakan bukan dalam rangka menguji kelayakan laporan. Pengawasan internal dimaksudkan untuk membantu manajemen pemerintah dalam mencapai efisiensi dan efektivitas kegiatan maupun sistem yang diterapkan di lingkungan pemerintah. *Output internal audit* ini tidak hanya berbentuk rekomendasi untuk perbaikan sistem dan metode, tetapi juga harus meliputi upaya perwujudan perbaikan itu sendiri sampai diperoleh keyakinan bahwa sistem dan metode yang baru dapat berhasil dengan baik.

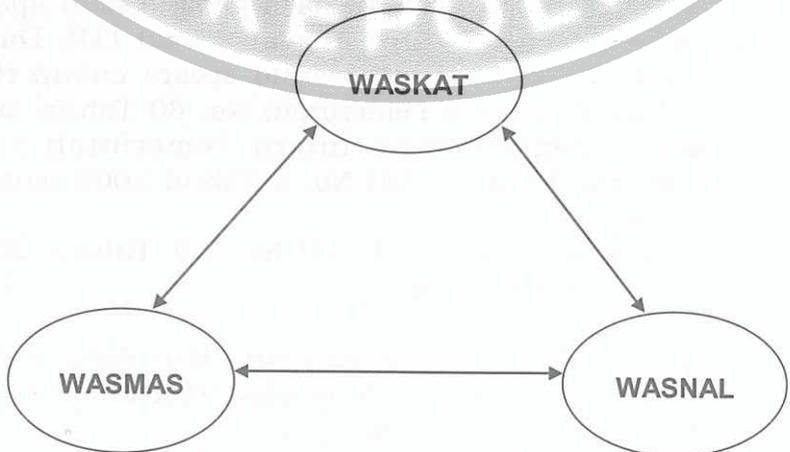
c. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah bentuk *social control* yang telah memberikan amanahnya kepada pemerintah untuk mengelola sumber daya negara. Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang tercipta karena adanya pengakuan dan kepatuhan pada norma dan ideologi atau budaya adalah suatu kumpulan sistem kepercayaan suatu kelompoknya untuk bertindak. Dengan demikian, ideologi, kepercayaan atau budaya dapat mempengaruhi suatu pihak untuk berbuat sesuai dengan norma yang telah ditetapkan.

Pengawasan masyarakat dilakukan melalui tiga jalur, yaitu: (1) pengawasan langsung oleh masyarakat; (2) pemberitaan media massa; dan (3) pengawasan legal yang ditetapkan oleh undang-undang yaitu yang dilakukan oleh DPR/DPRD.

Pengawasan masyarakat dilakukan secara informal oleh publik atau masyarakat secara lebih luas misalnya kelompok penekan, organisasi asosiasi, LSM, dan kelompok lain yang berkepentingan.

Hubungan ketiga jenis pengawasan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



d. *Pengawasan Legislatif*

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPD) pada hakekatnya adalah Lembaga Pengawas yang bertugas mengawasi tindakan pemerintah. Pengawasan legislatif ini tidak terbatas pada tata cara penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi juga terhadap tata cara penyelenggaraan keuangan negara. Pengawasan legislatif merupakan pengawasan politik terhadap pemerintah. Sebagai mitra kerja eksekutif, DPR/DPD perlu memberikan bantuan agar pelaksanaan tugas-tugas eksekutif oleh pemerintah dapat tercapai secara efisien dan efektif dari berbagai sudut pandang termasuk politik.

3. Dasar Hukum Pengawasan Internal

Dasar hukum keberadaan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) di Indonesia tidak secara langsung berakar pada UUD 1945, melainkan pada undang-undang yang dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Eksistensi aparat pengawasan intern pemerintah telah disebutkan secara implisit dalam pasal 9 ayat 1 dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah ((Pasal 9 ayat (1)). Dasar hukum keberadaan APIP baru terwujud secara cukup rinci dan jelas melalui Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang merupakan amanat Pasal 58 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Dalam Pasal 49 ayat (1) PP No. 60 Tahun 2008 disebutkan (APIP) terdiri atas:

- a. BPKP
- b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern
- c. Inspektorat provinsi; dan
- d. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Sedangkan dalam pasal 48 ayat (2) disebutkan bahwa (APIP) melakukan pengawasan intern melalui:

- a. audit,
- b. reuiu,
- c. evaluasi,
- d. pemantauan, dan
- e. kegiatan pengawasan lainnya.

Kegiatan a, b, c, dan d dilakukan dalam rangka *quality assurance*, sedangkan kegiatan e lebih bersifat non (*quality*) *assurance*.

Akuntabilitas Kinerja

1. Akuntabilitas Kinerja

Setiap organisasi menginginkan terus berkembang untuk meningkatkan eksistensinya dengan berbagai cara dalam memenuhi tuntutan lingkungannya. Untuk memenuhi lingkungan berarti perlu adanya upaya organisasi untuk dapat menggunakan dukungan kemampuan dan memperhatikan kelemahan untuk memanfaatkan peluang dan mengatasi tantangan yang kompleks. Keberadaan organisasi salah satunya tergantung akuntabilitasnya dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan. Istilah akuntabilitas tidak terlepas dari istilah akunting ataupun akuntansi yang mempunyai makna laporan, pertanggungjawaban, perhitungan/nilai. Pengukuran nilai agak menjadi perhatian dalam akuntabilitas dikarenakan didasari oleh sistem akuntansi.

Seperti dituliskan oleh Rob Gray, Dave Oven & Carol Adams (1996:226) seperti berikut:

“Nevertheless, there would appear to be some potential for accounting systems to play a role in developing concept for accountability to work force ... A key mechanism for providing quantified measures of the human resourche in an enterprise is that of human resourses accounting” (Namun di sana akan kelihatan beberapa potensi untuk sistem akuntansi memainkan peranan dalam pengembangan konsep akuntabilitas pada tenaga kerja ... Kunci

mekanisme untuk menyediakan pengukuran kuantitatif dalam sumber daya manusia dalam perusahaan adalah akuntansi sumber daya manusia)³.

Pendekatan kuantitatif dalam produktifitas kerja pegawai akan memberikan gambaran nyata seberapa hasil kerja yang dicapai dalam melaksanakan tugasnya. Dalam kaitan ini pula akan lebih mendukung terhadap perhitungan dan keseimbangan antara tenaga dan pikiran yang dicurahkan dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam kaitan pelaksanaan pertanggungjawaban dan perhitungan, dikemukakan bahwa: "*While law frequently identifies responsibility for action it rarely species the responsibility to account for those action – the accountability*" (saat frekuensi ketentuan/keharusan melakukan identifikasi pertanggungjawaban untuk kegiatan itu khususnya menjernihkan pertanggungjawaban dengan menghitung semua kegiatan itu merupakan akuntabilitas)⁴.

Definisi lain dikemukakan oleh Connors Roger, Tom Smith, dan Craig Hickman sebagai berikut: "*view of accountability: subject to having to report, explain, or justify, being answerable, responsible* (maksud akuntabilitas: subyek yang mempunyai laporan, menjelaskan atau memberikan alasan, dapat memberikan jawaban dan dipertanggungjawabkan)⁵.

Dalam pemahaman selanjutnya, akuntabilitas dikaitkan dengan sikap anggota organisasi didalam melaksanakan tugasnya, dengan memperhatikan keberlangsungan organisasi di dalam melaksanakan tugasnya, dengan memperhatikan keberlangsungan organisasi dalam menghadapi persaingan dengan organisasi

³ Gray, Rob & Dave Oven, Carol Adams, *Accounting and Accountability*, (London, Prentice Hall Europe, 1996), p. 226.

⁴ *Ibid.* p.39-40

⁵ Connors Roger, Tom Smith, Craig Hickman, *The OZ Principle: Getting Result Trought Individual and Organozation Accountability*, (New York, Prentice Hall Press, 1994), P. 60.

lain ke depan, dengan tidak mengurangi perjalanan sejarah dan organisasi tersebut. Hal ini menjadi menarik dimana akuntabilitas yang dapat dipercaya untuk membantu revitalisasi, memberi kekuatan bersaing, memperbaiki kualitas produk dan produk pelayanan perusahaan. Akan meningkatkan reaksi organisasi terhadap kebutuhan dan keinginan pelanggan atau pemilih, mengurangi penyalahgunaan/penyimpangan, sehingga perusahaan dapat berkembang.

*Accountability: an attitude of continually asking "what else I do to rise above my circumstances achieve and result I desire. It is the process of seeing it, owning it, solving it, and doing it, it requires a level ownership that including making, keeping and proactively answering for personal commitment. It is perspective that embraces both current and future efforts rather than reactive and historical explanations.*⁶

Akuntabilitas merupakan sikap yang berkelanjutan untuk bertanya apa yang dapat diperbuat untuk membangkitkan keadaan dan hasrat/menginginkan pencapaian prestasi hasil. Ini merupakan proses tindakan melihat, mendapatkan sesuatu, memecahkan sesuatu, dan yang harus dikerjakan ini merupakan tingkatan kepemilikan termasuk di dalamnya pembuatan, pemeliharaan/penyimpanan dan secara proaktif menjawab untuk janji secara personal. Merupakan pandangan ke depan yang mencakup kedua keadaan sekarang dan usaha masa depan daripada reaksi dan penjelasan tentang sejarah masa lalu.

Pendapat lain yang menitikberatkan akuntabilitas sebagai kewajiban pada pegawai, dikemukakan oleh Gerald A. Kraines seperti berikut ini "*Accountability is the obligation of an employee to deliver all elements of the value that he or she is being compensated for delivering, as well as the obligation to deliver*

⁶ *ibid.* p.65.

on specific output commitment with no surprises"⁷ (akuntabilitas adalah kewajiban dari pegawai untuk memberikan seluruh unsur/element yang merupakan nilai kompensasi yang diberikan dan juga kewajiban untuk membuat pernyataan/janji keluaran yang spesifik dengan tidak mengejutkan).

Ide tentang akuntabilitas yang dikemukakan oleh Graeme A. Hodge "...the idea of accountability is that when we are requested by others to achieve something, we report back to them on how we have performed"⁸. Terminologi akuntabilitas dilihat dari sudut pandang sebagai jawaban ketika ada permintaan dari pihak lain tentang pencapaian sesuatu dan pelaporan balik (memberitahukan) hasil pencapaian tersebut dengan menjelaskan bagaimana menyelenggarakan atau melaksanakannya. Tampak adanya kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan dan hasil akhir yang ingin diketahui. Hal tersebut menunjukkan dapat diketahui bahwa apa yang dikerjakan, bagaimana mengerjakan, dan sampai pada tingkat mana penyelesaian pekerjaan tersebut.

JB. Ghartey dalam Sirajjudin H.Salleh mengemukakan bahwa: "*accountability seek to provide answer to the interrogatory questions related to stewardships- what, who, whose, which, and how*"⁹ (Akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan – apa, siapa, kepada siapa, milik siapa dan bagaimana). Pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain "apa yang harus dipertanggungjawabkan, kepada siapa pertanggungjawaban tersebut diserahkan, siapa yang bertanggung jawab terhadap berbagai bagian kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggungjawaban berjalan seiring dengan kewenangan yang memadai, dan lainnya).

⁷ Gerald A. Kraines, *Accountability Leadership*, (Franklin Lakes, NJ, The Career Press, In. 2001, p.15

⁸ Hodge, Graeme A., *Privatization, An International Review of Performance*, (Melbourne, Monash University, Westvieu, 1995) p. 144

⁹ Salleh Sirajjudin H. dan Aslam Iqbal, *Accountability; The Endless Prophecy*, (Kuala Lumpur, The Asian pacific Development Centre, 1995), p. 5

Akuntabilitas yang merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik. Rentetan kegiatan-kegiatan sejak dari pemahaman tugas dan fungsi, perencanaan, pelaksanaan, dan pencapaian hasil akhir akan mempunyai dampak terhadap kegiatan orang lain. Khususnya pihak-pihak yang memerlukan pelayanan. Untuk itu perlu dicermati kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan seseorang/pejabat tersebut masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah berada di luar jalur tanggung jawab dan kewenangannya sehingga tingkah laku pejabat perlu memperhatikan lingkungannya. Akuntabilitas dapat tumbuh dan berkembang dalam suasana yang transparan dan demokratis serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat sehingga perlu disadari bahwa semua kegiatan organisasi publik dalam memberikan pelayanan adalah hal yang tidak dapat dipisahkan dari publik.

Deklarasi Tokyo mengenai Petunjuk Akuntabilitas Publik menetapkan definisi sebagai berikut:

*"it means the obligations of persons or authorities entrusted with public resources to report on the management of such resources and he is answerable for the fiscal, managerial and programme responsibilities that are conferred"*¹⁰ (berarti kewajiban-kewajiban pada individu atau penguasa yang dipercayakan mengelola sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program-program).

Pengertian yang luas akuntabilitas pelayanan publik berarti pertanggungjawaban pegawai pemerintah terhadap publik yang menjadi konsumen pelayanannya. Hal ini terkait dengan pemikiran/konsep masyarakat yang demokratis, dimana amanat yang diberikan oleh masyarakat kepada

¹⁰ *Ibid.*, p. 36

seseorang/sekelompok untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, oleh seseorang/sekelompok orang tersebut harus mempertanggungjawabkannya kepada orang-orang yang memberikan kepercayaan.

Transparansi/keterbukaan dalam akuntabilitas juga ditemukan dalam sumber dari internet <http://www.remp-learning.org/docs/esdd0064.htm>, menyebutkan:

*"Accountability is a relationship based on the obligation to demonstrate, and be responsible for, performance achieved in light of previously agreed upon expectations. Each of us is accountable for all of our actions - including the decision to take no action - within the work environment."*¹¹

(Akuntabilitas adalah hubungan mendasar antara menunjukkan kewajiban dan keberadaan tanggung jawab untuk mencapai hasil yang sebelumnya ada kesempatan dan harapan. Setiap dari dalam akuntabilitas untuk keseluruhan kegiatan – termasuk di dalamnya keputusan tidak menerima kegiatan – dalam lingkungan kerja)

Keterbukaan sebagai aspek yang perlu diperhatikan dalam akuntabilitas, tanpa adanya keterbukaan tidak dapat diketahui oleh pegawai, masyarakat ataupun pelanggan. Hal yang perlu diketahui antara lain: apa yang dilakukan; mengapa dilakukan, bagaimana cara melakukan, bagaimana sebaiknya dilakukan, dan apa yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja/hasil pada waktu berikutnya. Pihak-pihak yang berhubungan adalah siapa yang harus melakukan akuntabilitas dan kepada pihak siapa dia harus berakuntabilitas. Hasil akan menunjukkan standar-standar tertentu yang digunakan untuk mengukurnya dan nilai terhadap akuntabilitas itu sendiri.

Berdasarkan berbagai definisi yang dikemukakan bahwa akuntabilitas bukanlah merupakan suatu konsep yang

¹¹ [Http://www.remp-learning.org/docs/ecdd0064.htm](http://www.remp-learning.org/docs/ecdd0064.htm)

sederhana. Konsep akuntabilitas menyangkut berbagai pihak yang terkait dengan orang yang mempunyai kewenangan yang lebih tinggi, yang melaksanakan wewenang atau yang berakuntabilitas, dan pelanggan. Pertanggungjawaban pada dasarnya meliputi penjelasan atau justifikasi tentang apa yang telah dilakukan, apa yang sedang dilakukan, dan apa rencana yang akan dilakukan. Hal ini sebagai akibat timbul dari adanya prosedur yang dibuat dan hubungan kerja dengan berbagai macam formalitasnya. Oleh karena itu, satu pihak bertanggung jawab kepada pihak lain dalam arti bahwa salah satu pihak dapat meminta penjelasan atau pertanggungjawaban atas segala tindakan apa yang telah dilakukan. Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas mengisyaratkan sebuah kemampuan untuk menjelaskan kepada seseorang yang memiliki kekuasaan untuk menilai pertanggungjawaban dan memberikan penghargaan atau hukuman. Kesemuanya digunakan untuk mewujudkan harapan-harapan publik (masyarakat) dan standar kinerja untuk menilai/ menentukan kinerja, daya tanggap atau bahkan moral organisasi pemerintah.

2. Jenis dan Karakteristik Akuntabilitas

Saleh dan Iqbal berpendapat bahwa akuntabilitas sebenarnya merupakan sisi-sisi sikap dan watak (perilaku) kehidupan manusia, yang meliputi: akuntabilitas internal dan akuntabilitas eksternal.¹²

1. Akuntabilitas internal seseorang, sisi ini merupakan pertanggungjawaban orang kepada Tuhannya. Akuntabilitas yang demikian meliputi pertanggungjawaban sendiri mengenai segala sesuatu yang dijalankan, hanya diketahui dan dipahami oleh dirinya sendiri, dan oleh karena itu akuntabilitas internal juga sebagai akuntabilitas spritual.

¹² *Loc.cit.*, Salleh dan Iqbal, p. 8

Akuntabilitas spritual pada semua tindakannya didasarkan pada hubungan seseorang dengan Tuhan. Apabila dilaksanakan dengan penuh iman dan takwa, kesadaran akan akuntabilitas spritual akan memberikan pengaruh pada pencapaian kinerja orang tersebut. Melalui kesadaran akuntabilitas internal/spritual seorang pegawai akan dengan senang hati melakukan pekerjaan dan tugas-tugasnya dengan sebaik-baiknya,

2. Akuntabilitas eksternal seseorang, sisi ini merupakan pertanggungjawaban orang kepada lingkungannya baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang memenuhi akuntabilitas eksternal mencakup pemborosan waktu, pemborosan sumber dana, dan sumber daya pemerintah, kewenangan, dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Akuntabilitas eksternal diukur berdasarkan standard dan norma yang secara jelas telah ada. Kontrol dan penilaian akuntabilitas eksternal telah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam sistem dan prosedur kerja. Atasan memantau pekerjaan bawahan, memberikan penghargaan apabila telah bekerja dengan baik dan memberikan teguran apabila terjadi penyimpangan. Rekan kerja saling mengingatkan sehingga terjadi suatu komunikasi dalam bekerja dengan baik, saling menunjang pencapaian akuntabilitas masing-masing. Didasari kepekaan perasaan mengamati keadaan masyarakat, mahasiswa melakukan aksi demo terhadap ketidakadilan dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

Dikemukakan lebih lanjut: "*external or non-spiritual accountability can be further divided into two - internal accountability to the public servant's own organization, and external accountability to individuals and organization out side public servant's own organization*"¹³. Akuntabilitas internal organisasi, dalam

¹³ Lbd., p. 10.

akuntabilitas ini setiap tingkat dalam hierarki organisasi, pejabat pelaksana diwajibkan untuk akuntabel terhadap atasannya dan yang mengontrol pekerjaannya. Di samping kebutuhan akan pengetahuan dan keahlian yang dipersyaratkan dalam jabatan juga dibutuhkan komitmen seluruh petugas memenuhi kriteria pengetahuan dan keahlian untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan posisinya. Akuntabilitas eksternal organisasi, mengandung pengertian akan kemampuan untuk menjawab setiap pertanyaan yang berhubungan dengan capaian kinerja pelaksanaan tugas dan wewenang. Untuk itu selain pengetahuan dan keahlian yang dipersyaratkan dalam jabatan juga dibutuhkan komitmen untuk melaksanakan kebijakan dan program-program yang telah ditetapkan oleh organisasi sebelum memangku jabatan.

Mario D. Yango dalam Salleh dan Iqbal mengemukakan empat klasifikasi eksternal akuntabilitas. Pertama, *traditional or regulatory accountability*. Akuntabilitas tradisional atau akuntabilitas reguler, mempunyai fokus pada transaksi-transaksi reguler atau transaksi-transaksi fiskal untuk mendapatkan informasi mengenai kepatuhan pada peraturan yang berlaku terutama terkait dengan peraturan fiskal dan peraturan pelaksanaan administrasi publik, disebut juga sebagai *compliance accountability*. Hal ini diperlukan untuk mempertahankan tingkat efisiensi pelaksanaan administrasi publik yang mengarah pada perwujudan pelayanan prima. Kedua, *managerial accountability*. Akuntabilitas manajerial menitik beratkan pada efisiensi dan kehematan penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya, manusia dan sumberdaya lainnya. Pada saat yang bersamaan akuntabilitas menitikberatkan pada peranan manajer atau pengawas dan mengharapkan agar pejabat dan pegawai tidak hanya menjawab pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan peraturan yang telah ada, tetapi juga untuk menetapkan suatu proses perencanaan dan penganggaran sehingga mampu memberikan pelayanan kepada publik secara lebih baik. Ketiga, *programme accountability*. Akuntabilitas program memperhatikan pada hasil kerja pemerintah. Semua pegawai

pemerintah harus dapat menjawab pertanyaan pencapaian tujuan, bukan hanya sekedar ketaatan pada pertauran yang berlaku. Persyaratan ini dimaksudkan untuk memberikan pelayanan terbaik sesuai dengan lingkup tugasnya. Keempat, *process accountability*. Akuntabilitas proses dengan memfokuskan atas pelaksanaan kebijakan dengan kegiatan-kegiatan yang mendukung pencapaian akhir kesejahteraan sosial.¹⁴

3. Kinerja

Kinerja selalu dikaitkan dengan akuntabilitas mengingat bukti atau wujud nyata dari akuntabilitas adalah kinerja yaitu hasil kerja yang dijanjikan kepada publik pada setiap tahun anggaran termasuk yang dijanjikan dalam Pemilu ataupun sumpah jabatan. Istilah kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan sebagai penampilan, unjuk kerja ataupun prestasi kerja. Istilah ini menunjukkan pelaksanaan atau pencapaian dari suatu tugas atau pencapaian hasil dari seseorang ketika diuji.

Sejumlah pemikiran, tulisan, dan debat mengenai kinerja mengalami kemajuan sejak tahun 1920-an, menjelaskan sistem penilaian kinerja dan belum ada petunjuk penilaian secara lengkap. Tetapi suatu ketika pada tahun 1980-an dalam sistem manajemen berdasar tujuan (*management by objectives*) menempatkan dan menggunakan kinerja sebagai dasar pengupahan. Untuk memahami konsep dasar penilaian kinerja dengan melihat bagaimana kepantasan menilai atau menghargai apa yang dikerjakan oleh pegawai dengan menjelaskan baik atau buruk hasilnya secara nyata dan kelihatan.¹⁵

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Patten Jr. Thomas H. A. *Manager's Guide to Performance Appraisal: Pride, Prejudice, and Law of Equal Opportunity*, (New York, the free Press, 1982), p. 1 & 5.

Bernardin dan Russel memberikan definisi tentang performance sebagai berikut "*Performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time periode*"¹⁶ (Prestasi adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu selama kurun waktu tertentu). Dalam definisi ini secara jelas menekankan prestasi kerja sebagai hasil atau apa yang diakibatkan dari pelaksanaan suatu fungsi pekerjaan tertentu. Sejalan dengan penekanan terhadap hasil tetapi mengkaitkan dengan kriteria tertentu seperti yang dikemukakan oleh Stephen P. Robbins, seperti berikut: Kinerja merupakan hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang dilakukan dibanding dengan kriteria yang telah ditetapkan¹⁷. Kriteria dapat dikaitkan dengan target hasil yang harus dicapai maupun target waktu mengerjakan.

Kinerja merupakan suatu "tindakan" sebagaimana dikemukakan oleh Collins GC. Eliza & Anne Devanna Mary, yang mendefinisikan sebagai berikut: "performance atau kinerja merupakan suatu pola tindakan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan, yang diukur berdasarkan perbandingan dengan berbagai standart"¹⁸. Atmosudirdjo mengemukakan lebih tegas bahwa: "Kinerja dapat berarti prestasi kerja, prestasi penyelenggaraan sesuatu"¹⁹. Tampak yang terjadi dalam kenyataan bahwa sebuah pekerjaan adalah sebuah proses yang mengolah masukan (input) menjadi keluaran (output).

¹⁶ Bernardin, H. John, & Russel EA, *Human Resources Management, an Experinteanl Approach*, (Singapore, Mc Graw Hill International Editions, Mac Graw Hill Book Co., 1993) p. 378.

¹⁷ Robbins, Stephen P., *Essential of Organization Behavior*. (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1996) p. 140.

¹⁸ Colins GC. Eliza & Anne Devanna mary, *The Portabble MBA*. (New York, Johar wiley and Sons, Inc., 1992) p. 324.

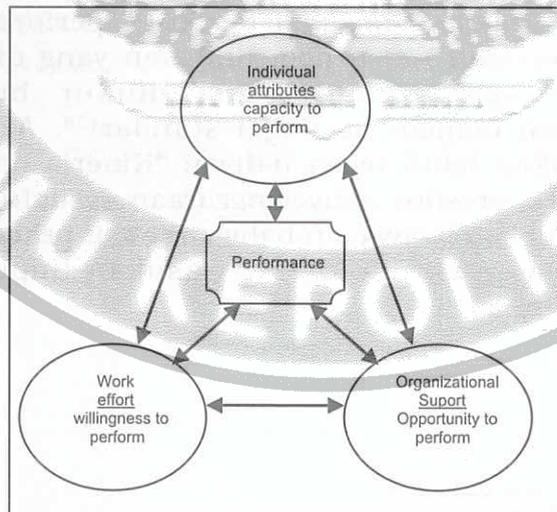
¹⁹ Atmosudirdjo, Prajudi, *Membangun Visi dan Reorientasi Kinerja Aparatur Daerah: Menjawab Tantangan Masyarakat Indonesia Baru* (Jakarta, Manajemen Pembangunan, No. 19, Tahun V, 1997) p. 11.

Kinerja individu sangat tergantung dari perpaduan hasil sifat individu, usaha dalam kerja dan dukungan organisasi, seperti dikemukakan oleh Schermerhorn, James G. Hunt dan Richard N. Osborn bahwa :

This equation views performance to be result of the personal attributes of individual, the work efforts they put forth, and the organizational support that they receive ... Individual attributes relate to a capacity to perform. Work effort relates to a willingness to perform. Organizational support relate to the opportunity to perform²⁰.

Keterkaitan faktor-faktor dalam dimensi kinerja digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.
Keterkaitan Faktor-Faktor Dalam Dimensi Kinerja



²⁰ Schermerhorn, John R. Jr. James G. Hunt dan Ricard N. Osborn, *Managing Organization Behavior*, Second Edition (Kanada, John wiley & Sons, 1985) p. 87-88.

Sumber: Suggested by Melvin Blumberg and Charles D. Pringle, The Missing Opportunity in Organizational Research; Some Implications for a Theory of Work Performance, dalam Schermerhorn, P.88.

Perpaduan dua kata yaitu akuntabilitas sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan, kinerja merupakan suatu tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Pihak terkait adalah yang melaksanakan mandat dan pemberi mandat atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Kinerja atau tindakan apa yang harus dilakukan, bagaimana masukan, proses, keluaran hasil dari apa yang telah dilakukan. Kesemuanya ini harus dibicarakan terlebih dahulu antara dua belah pihak. Dalam pada itu komunikasi yang berlangsung terus menerus, yang dilaksanakan secara kemitraan, antara seorang karyawan dengan penyeliannya/atasan, untuk mencapai akuntabilitas kinerja yang tinggi memerlukan pemahaman tentang:

1. Fungsi kerja esensial yang diharapkan dari para karyawan.
2. Seberapa besar kontribusi pekerjaan karyawan bagi pencapaian tujuan organisasi.
3. Apa arti konkritnya "melakukan pekerjaan yang baik".
4. Bagaimana karyawan dan penyeliannya bekerja sama untuk mempertahankan, memperbaiki, maupun mengembangkan kinerja karyawan yang sudah ada sekarang.
5. Bagaimana prestasi kerja diukur.
6. Mengenali berbagai hambatan kinerja dan menyingkirkannya.²¹

²¹ Bacal, Robert, *Performance Management*, The McGraw-Hill Companies, Inc, 1999, Terj. Suryadarma & Yanuar Irawan, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005) p. 4.

Definisi yang secara langsung mengemukakan akuntabilitas kinerja adalah Jack A. Brinzus dan Michael D. Cambell mengemukakan bahwa : "Akuntabilitas Kinerja adalah suatu maksud dari pertimbangan kebijakan dan program dengan mengukur hasilnya atau hasil dibandingkan dengan standardnya".²² Suatu sistem akuntabilitas kinerja menyediakan kerangka kerja untuk mengukur hasil –tidak hanya proses atau beban kerja– dan mengorganisasikan informasi sehingga dapat dipergunakan secara efektif oleh pimpinan politik, pembuat kebijakan, dan manajer program. Pemimpin/manajer dapat memegang prediksi keberhasilan usahanya, juga dapat mengadakan penyesuaian kebijakan, program apabila diperlukan dalam proses pelaksanaannya. Suatu sistem akuntabilitas juga dapat menyediakan informasi bagi pihak-pihak yang dilayani. Fokus pada hasil yang membedakan akuntabilitas kinerja dari cara-cara yang lebih tradisional mengakses kinerja kebijakan atau program pada pemerintah. Sistem manajemen pelaporan lainnya cenderung untuk terkonsentrasi pada "masukan" atau "proses" dari sistem pelayanan kemanusiaan, jumlah orang yang dilayani, biaya pelayanan, bagaimana prosedur dilaksanakan, apakah standard mutu tercapai, atau apakah pengeluaran sesuai dengan anggaran.

Dalam penerapannya suatu sistem akuntabilitas kinerja yang mempunyai karakteristik tertentu. Karakteristik akuntabilitas kinerja sebagaimana dikemukakan oleh Jack A. Brinzus dan Michael D. Cambell, yaitu :

1. Sistem akuntabilitas kinerja berfokus pada *outcome*. Menentukan *outcome* yang tepat untuk diukur merupakan hal penting dan tersulit dalam mendefinisikan akuntabilitas. Fokus pada *outcome* lebih mudah dalam teori daripada dalam prakteknya, karena *outcome* tidak mudah didefinisikan. Keberhasilan

²² Brinzus, Jack A., dan Michael D. Campell, *Getting Result*, (Jakarta, Alih bahasa Tim Deputi III BPKP, tp, tt) p. 9.

langkah pendefinisian tergantung pada siapa desainer sistem akuntabilitas mencoba untuk menginformasikannya. Hal ini tergantung apakah dalam mencoba mengukur *outcome* dari kebijakan, program, atau keduanya. Permasalahan ini bahkan muncul sebelum mengarah pada apakah *outcome* dapat diukur atau tidak. Namun fokus pada hasil yang membuat proses pengembangan sistem akuntabilitas kinerja sangat bernilai bagi pimpinan politik, pembuat kebijakan dan juga manajer program.

2. Sistem akuntabilitas kinerja menggunakan sedikit indikator terpilih untuk mengukur kinerja. Meskipun sistem akuntabilitas kinerja tidak membutuhkan statistik secara keseluruhan, fokus utama adalah untuk penggunaan indikator terpilih sebagai indikator *outcome* yang diinginkan. Pada suatu sistem yang ideal seharusnya sudah mempunyai pengukuran yang sensitif dan langsung dari *outcome* program dan kebijakan. Dalam kenyataannya menghadapi keterbatasan kemampuan untuk mendefinisikan *outcome* dengan baik dan untuk mengumpulkan data yang tepat serta biaya yang efektif. Dalam sistem akuntabilitas yang baik, sedikit indikator terpilih yang mampu memberikan informasi yang besar apakah *outcome* yang diinginkan akan tercapai. Tujuannya adalah untuk mempunyai jumlah indikator yang cukup valid dan beralasan sebagai penuntun bagi pembuat kebijakan dan program ataupun manajer.
3. Sistem akuntabilitas kinerja harus menginformasikan keputusan-keputusan manajemen kebijakan dan program. Suatu sistem akuntabilitas membutuhkan keseimbangan informasi yang dapat dipercaya, mudah dikumpulkan, cepat dan tepat waktu sehingga antara pembuat kebijakan dan manajer program dapat membuat koreksi dalam pelaksanaannya.

4. Sistem akuntabilitas kinerja menghasilkan data yang konsisten sepanjang waktu. Sistem akuntabilitas kinerja dibangun berdasarkan struktur pemerintahan, sehingga informasi yang dihasilkan seringkali tergantung pada perbandingan sepanjang waktu, data harus konsisten yang terkumpul secara reguler perbulan, persemester, pertahun. Untuk mengidentifikasi kecenderungan dan signal kapan dibutuhkan penyesuaian perlu dilakukan perbandingan kinerja dengan tahun-tahun sebelumnya. Perbandingan menjadi tidak berarti apabila indikator kinerja tidak konsisten sepanjang waktu.
5. Sistem akuntabilitas kinerja melaporkan *outcome* secara reguler dan dipublikasikan. Laporan reguler digunakan oleh pembuat kebijakan dan manajer program dapat menyesuaikan dengan situasi yang berkembang dan menyediakan bukti akan keberhasilan atau kegagalan dalam pelayanan. Laporan kinerja yang dipublikasikan memberikan informasi kepada konsumen jasa untuk membuat pilihan yang terinformasikan secara benar. Bagi penyedia jasa dapat memperbaiki pelayanan dan mendemonstrasikan akuntabilitas kepada publik. Berdasarkan hal ini, disainer sistem akuntabilitas kinerja perlu untuk memikirkan secara hati-hati siklus pelaporan, format pelaporan hasil dan yang penting adalah penggunaan laporan.²³

Berdasarkan analisis teori pengertian akuntabilitas kinerja adalah merupakan instrumen pertanggungjawaban yang meliputi berbagai indikator dan mekanisme kegiatan

²³ Brinzus, Jack A., dan Michael D. Campell, *Getting Result*, (Jakarta, Alih bahasa Tim Deputi III BPKP, *Loc.cit.*) p. 15-19.

pengukuran, penilaian, dan pelaporan kinerja secara menyeluruh untuk memenuhi kewajiban dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang dibebankan kepada pejabat yang bersangkutan. Indikatornya meliputi: penetapan kinerja, indikator input (masukan), indikator kinerja output (keluaran), indikator kinerja *outcome* (hasil), pengukuran kinerja, keberhasilan, kegagalan, pelaporan/pertanggungjawaban, tanggung gugat.

Ke Arah Good Governance

Keberadaan pengawasan internal dalam posisi menjembatani antara pimpinan dengan pelaksana dalam rangka memperkecil kesenjangan informasi, yang pada gilirannya akan terjadi: a) peningkatan kualitas keandalan dan ketepatan waktu informasi pertanggungjawaban; dan b) pemastian terwujudnya kehematan, efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya organisasi dalam memberikan pelayanan baik secara teknis maupun administratif. Sebagai konsekuensi logis dari hal tersebut pengawasan internal lebih memfokuskan pada analisis dan rekomendasi perbaikan dan penyempurnaan sistem dan prosedur penyelenggaraan kegiatan organisasi yang mencakup pelayanan teknis dan administrasi pemeriksaan dan penilaian atas pengendalian (kontrol), kinerja, resiko, dan tata kelola organisasi.

Diawali dengan penyusunan Rencana Strategis Sekretariat Negara dan penyusunan rencana kerja tahunan yang melibatkan seluruh satuan kerja di lingkungan Sekretariat Negara, menunjukkan adanya asas keterbukaan dan transparansi dalam pengelolaan manajemen perencanaan. Pengalokasian dana pada setiap satuan organisasi dan satuan kerja diharapkan dapat secara tepat dalam mendukung pelayanan teknis dan administrasi sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

Upaya meningkatkan kualitas pelayanan teknis dan administrasi sesuai dengan bidang tugas dan fungsi setiap satuan organisasi dikembangkan standar prosedur dan

kualitas pelayanan untuk setiap kegiatan utama pada setiap satuan organisasi yang dapat mencapai 423 kegiatan utama (Biro Akuntabilitas Kinerja: 2005).

Untuk memperoleh informasi kinerja yang penting diperlukan ukuran keberhasilan dari suatu pencapaian tujuan dan sasaran stratejik. Untuk kepentingan tersebut di lingkungan Sekretariat Negara telah ditetapkan indikator kinerja utama (*Key Performance Indikator*). Ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan saaran strategis oeganisasi dibuat selaras dengan tingkatan hierarki organisasi yaitu pada level kementerian, level eselon I, dan level unit kerja mandiri.

Pelaksanaan program pengawasan internal meliputi tujuh kegiatan, yaitu: audit kinerja/operasional, audit keuangan, audit dengan tujuan tertentu, evaluasi kinerja, monitoring, revieu, dan sosialisasi/asistensi/konsultasi yang dijabarkan dalam obyek, waktu dan sasaran audit seperti tabel berikut:

Tabel 1.
Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT)
Sekretariat Negara RI

NO.	NAMA OBYEK PENGAWASAN	JLH ANGG. (Rp. 0,00)	(WAKTU DAN SASARAN AUDIT)												
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
1.	Sekretariat Negara		f	f	g	e			fg	g	g			g	e
2.	Sekretariat Kabinet		f	f				f							
3.	Rumah Tangga Kepresidenan		f	f		e		f						e	
4.	Sekretariat Wakil Presiden		f	f		e		f						c	e
5.	Sekretariat Militer		f	f				f							
6.	Dewan Pertimbangan Presiden		f	f				f						c	
7.	Sekretariat Menteri Sekretaris Negara		f	f			c		fd						
8.	Deputi Mensesneg Bidang SDM								d						
9.	Deputi Mensesneg Bidang Dukungan Kebijakan									d					
10.	Deputi Mensesneg Bidang Hubungan Kelembagaan									d					
11.	Deputi Mensesneg Bidang PUU										d				
12.	Deputi Mensesneg Bidang Pengawasan												dg		
13.	Istana Bogor		f			e		ad	f						e
14.	Istana Cipanas		f			e		ad	f						e
15.	Istana Yogyakarta		f			e	d		f					a	e
16.	Istana Tampaksiring Bali		f			e	d		f					c	e
17.	Pasukan Pengamanan Presiden		f						f						
18.	UKP3R		f				c		f						

Keterangan:

- a. untuk Audit kinerja/operasional
- b. untuk Audit keuangan
- c. untuk Audit dengan tujuan tertentu
- d. untuk Evaluasi kinerja
- e. untuk Monitoring
- f. untuk Reviu
- g. untuk Sosialisasi/Asistensi/Konsultansi

Pelaksanaan program pengawasan telah memberikan berbagai masukan kepada pimpinan Sekretariat Negara antara lain dalam hal: 1) audit pengadaan barang/jasa pemerintah untuk membenahan kontrak kerja dengan rekanan; 2) audit BMN untuk membenahan pengelolaan BMN; 3) audit operasional untuk membenahan pengelolaan anggaran; 4) penyusunan reviu laporan-laporan keuangan Bagian Anggaran 07 dan 069; 5) dan pengawasan lainnya (Biro Pengawasan Internal: 2009).

Sebagai gambaran dari yang dilakukan melalui manajemen pengawasan dan akuntabilitas kinerja dari LAKIP Sekretariat Negara disajikan data sebagai berikut. Persepsi responden terhadap pelayanan Sekretariat Negara secara berturut-turut menunjukkan adanya kepuasan pelanggan dengan nilai indeks rata-rata 2,96 (baik) untuk tahun 2005, 2,93 (baik) untuk tahun 2006, 2,84 (baik) untuk tahun 2007, dan untuk tahun 2008. Turunnya angka indeks pelayanan dapat dilihat dari dua sisi yaitu meningkatnya kualitas tuntutan dari pihak-pihak yang dilayani atau terjadi adanya kelemahan dari pihak yang melayani.

Capaian kinerja Sasaran Stratejik Renstra 2005-2009 pada tahun 2005 s.d. 2007 adalah sebagai berikut:

Tabel 2.
Persepsi Responden Terhadap Pelayanan Sekretariat
Negara Tahun 2005 s.d. 2008

Tingkat Capaian	2005	2006	2007	2008	Keterangan
Sangat Baik (85% - 100%)	45 (73.77%)	16 (76.19%)	16 (76.19%)	13 (92.86%)	
Baik (70% - 85 %)	10 (16.39%)	3 (14.29%)	4 (19.05%)	1 (7.14%)	
Sedang (55% - 70 %)	1 (1.64 %)	2 (9.52%)	1 (4.76%)		
Kurang Baik (<55%)	5 (8.20 %)	-	-		
Jumlah	61	21	21		

Tingkat pencapaian sasaran yang sebagian sangat baik menunjukkan bahwa pelaksanaan kegiatan di lingkungan Sekretariat Negara telah sesuai dengan rencana kinerja dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada. Hal tersebut tidak terlepas dari komitmen seluruh pimpinan satuan organisasi dan seluruh jajaran kerjanya untuk memberikan dukungan pelayanan teknis dan administrasi kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan negara, selalu diupayakan sebaik-baiknya.

Pengukuran tingkat capaian kinerja sasaran dilakukan dengan pendekatan penilaian oleh sendiri (*self assesment*). Dalam melakukan *self assesment* telah diupayakan pemberian nilai seobyektif mungkin. Namun perlu diperhatikan dalam penilaian yang dilakukan sendiri, adanya kecenderungan untuk pelaksanaan pekerjaan ingin selalu dinilai baik bahkan sangat baik.

Terkait dengan pengawasan masyarakat, Sekretariat Negara menangani pengaduan masyarakat kepada Presiden dan Menteri Sekretaris Negara. Surat pengaduan masyarakat yang ditujukan kepada Presiden dan Menteri Sekretaris Negara sejak 2006 s.d. 2009 berjumlah 20.919 surat. Dilihat

dari substansi yang diadukan meliputi permasalahan yang menyangkut:

1. masalah hukum/HAM/peradilan,
2. masalah kepegawaian dan ketenagakerjaan,
3. masalah pertanahan dan perumahan,
4. masalah korupsi/pungli,
5. masalah pelayanan masyarakat,
6. dan berbagai masalah lainnya.

Sebagian besar permasalahan yang diadukan oleh masyarakat kewenangan penyelesaiannya ada pada pemerintah daerah, yaitu berjumlah 14.480 surat pengaduan masyarakat (Biro Pengaduan Masyarakat: 2009).

Harus diakui bahwa dalam pelaksanaan pengelolaan anggaran pada saat dilakukan pemeriksaan masih terdapat temuan hasil pemeriksaan sifatnya yang berulang-ulang walaupun pengawasan internal telah dilakukan secara berlapis. Praktek pengawasan internal belum sepenuhnya terlaksana secara efisien dan efektif, belum memenuhi persyaratan profesionalisme. Rekomendasi yang diberikan belum memecahkan akar masalah terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan anggaran. Kelangkaan sumber daya manusia pengawasan baik auditor maupun evaluator dari segi kualitas dan kuantitas masih perlu diperhatikan secara serius, sehingga pengembangan sumber daya manusia yang profesional sebagai auditor dan evaluator masih perlu diupayakan terus menerus. Kecilnya dana operasional pengawasan masih perlu mendapatkan perhatian dari pihak-pihak terkait.[]

