

PERGURUAN TINGGI SEBAGAI SALAH SATU PILAR *GOOD GOVERNANCE* YANG MENDUKUNG TERWUJUDNYA AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DI KOTA DEPOK

rissalwan.lubis@gmail.com

Pendahuluan

Tidak diragukan lagi bahwa masyarakat, dunia usaha dan aparaturnya pemerintah sudah tidak sabar lagi ingin merasakan perubahan dalam pemerintahan. Mereka mendambakan pemerintahan yang baik dengan paradigma baru yang memberi angin segar bagi kehidupan demokrasi dan profesionalisme pelayanan aparaturnya kepada pengguna jasa pemerintah. *Good Governance* sudah menjadi keputusan masyarakat luas. Hal tersebut dapat teridentifikasi dari berbagai gejala dan tuntutan masyarakat yang dari hari ke hari semakin kuat dan menekan pemerintahan yang ada sekarang ini. Gejala-gejala tersebut dapat kita perhatikan dari materi-materi unjuk rasa mahasiswa dan organisasi-organisasi masyarakat, dialog-dialog baik formal maupun tidak formal, tulisan-tulisan pakar pemerintahan, politik, ekonomi, sosial, keamanan, hukum dan sebagainya yang pada pokoknya menyatakan tuntutan adanya pemerintahan yang baik.

Lantas bagaimana cara mewujudkan *Good Governance* itu, harus mulai dari mana, siapa pelakunya, kapan mulainya? Dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku, arah untuk mewujudkan *good governance* tersebut mulai nampak dengan diperkenalkannya sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP), sistem AKIP tersebut dimulai sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden RI Nomor 7 Tahun 1999 tanggal 15-06-1999 tentang AKIP yang ditanda tangani oleh Prof. DR. B.J. Habibie selaku Presiden RI saat itu. Selanjutnya dalam PP No. 108/2001 dinyatakan bahwa dalam pembuatan LPJ Gubernur/Bupati/ Walikota termasuk Rencana Strategis (RenStra) di dalamnya. Dalam Inpres tersebut disebutkan antara lain mengintruksikan bahwa :

- Pada tanggal 30 September 1999, setiap Instansi Pemerintah sampai tingkat Eselon II telah mempunyai Rencana Strategik tentang program-program utama yang akan dicapai selama 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahunan.
- Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) ditugaskan untuk membuat pedoman penyusunan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah paling lambat awal tahun 2000/2001 dan memberikan bantuan teknis dan penyuluhan tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).
- Kepada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan evaluasi terhadap LAKIP dan melaporkan kepada Presiden melalui Menteri Negara Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara dan salinannya kepada LAN.

Dikeluarkannya Inpres 7/1999, sedang gencar-gencarnya tuntutan masyarakat nasional dan internasional akan adanya pemerintahan yang baik di Indonesia. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Inpres 7/1999 tersebut merupakan langkah antisipatif dari pemerintah sehubungan dengan adanya tuntutan *good governance* dari masyarakat nasional maupun internasional saat itu.

Setelah Inpres 7/1999 diberlakukan selama beberapa tahun ini, perkembangan sistem AKIP dapat dikatakan *alon-alon* asal *kelakon*, yaitu secara formal sebagian besar instansi pemerintah di

Kota Depok sudah mengenal apa yang dimaksudkan sistim AKIP tersebut. Namun daya akslerasi untuk mewujudkan sistim tersebut dirasakan masih kurang kuat. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena untuk memperkenalkan sistim baru kepada aparatur pemerintah/birokrasi dan juga kepada siapapun, umumnya tidak dapat langsung dicerna, karena mereka menganggap perubahan tersebut dapat saja merubah kehidupan pribadi menjadi kurang nyaman, terutama bagi mereka yang sudah berada pada "Zona kenikmatan". Selain itu, umumnya perubahan ditafsirkan negatif selama belum dirasakan kebaikan-kebaikan dari perubahan tersebut. Sebab lain adalah belum tersedianya anggaran untuk menerapkan sistim AKIP di instansi pemerintah.

Di tingkat nasional pihak LAN (Lembaga Administrasi Negara) dan BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) sudah cukup memper-siapkan untuk mengimplementasikan sistim AKIP, terbukti dari dibuatnya tulisan-tulisan mengenai *good governance*, akuntabilitas rencana strategis dan modul-modul pembelajaran bagi instansi pemerintah, pedoman LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), *Training of Trainer* (TOT) bagi fasilitator sistim AKIP dan sebagainya.

Sosialisasi dan asistensi AKIP sudah dilaksanakan sejak tahun 2000 oleh LAN maupun BPKP. Di Kota Depok sistim AKIP ini direspon dengan mengacu kepada PERDA Jawa Barat Nomor 1 tahun 2001 tanggal 14 Pebruari 2001. Dan selanjutnya penyusunan Renstra Depok pun telah berjalan melalui proses yang panjang dimulai dari dialog-dialog, SWOT dan forum. Koordinasi Pembangunan Daerah sampai dengan pembahasan dengan DPRD Kota Depok, sehingga ditetapkan visi Kota Depok 2002-2007 sebagai berikut:

"Mewujudkan Kota Depok sebagai kota pendidikan, permukiman, perdagangan, dan jasa yang religius berwawasan lingkungan".

Selanjutnya telah banyak dilakukan sosialisasi dan asistensi penyusunan rencana strategis bagi instansi pemerintah di Kota Depok, baik yang dilakukan oleh LAN Jabar, Perwakilan BPKP di Kota Depok, Perguruan Tinggi, LSM dan anggota masyarakat lain secara bersinergi. Khusus mengenai peran perguruan tinggi dalam masalah akuntabilitas kinerja pemerintah ini tampaknya memang perlu mendapat perhatian dan catatan khusus. Hal ini terkait dengan perkembangan dan pembangunan wilayah serta kapabilitas SDM pemerintahan di Depok yang memang terdorong oleh pembangunan kampus sebuah PTN pada pertengahan dekade 80-an, yakni kampus Universitas Indonesia. Sehingga pada akhirnya keberadaan kampus tersebut menjadi faktor penarik bagi berkembangnya sektor pendidikan, dengan berkembangnya kampus-kampus lain serta sekolah-sekolah unggulan untuk tingkat pendidikan menengah dan dasar, dan juga mendorong pertumbuhan sektor-sektor lain sebagaimana dirumuskan dalam visi Kota Depok di atas.

Tulisan ini akan menguraikan konteks keberadaan perguruan tinggi dalam konstelasi *good governance* di Kota Depok, khususnya dalam mendorong terwujudnya akuntabilitas kinerja pemerintah Kota Depok.

Prinsip-prinsip Good Governance

Dalam sistim AKIP ini diintrodusir 3 (tiga) pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu sama lainnya dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, yaitu :

- Transparansi
- Partisipasi
- Akuntabilitas

Namun demikian, secara pragmatis, seringkali elemen tersebut dikembangkan dalam sudut pandang yang lebih luas, sehingga mencakup elemen: partisipasi, kemitraan, demokrasi, transparansi dan akuntabilitas. Selain itu perlu dipertimbangkan juga penambahan 2 (dua) pilar lagi yaitu kepastian hukum dan profesionalisme, mengingat kedua pilar tambahan tersebut sangat diperlukan untuk memperkuat *good governance* yang dicita-citakan.

Dalam konsep *good governance*, ada tiga elemen pemerintahan yang dipercaya sebagai sumber *stakeholders*, yaitu elemen pemerintahan, masyarakat dan swasta. Elemen pemerintahan terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Elemen masyarakat setidaknya terdiri dari unsur-unsur LSM, organisasi kemasyarakatan, kalangan/organisasi profesi termasuk akademisi yang berada di perguruan-perguruan tinggi, dan kelompok-kelompok masyarakat akar rumput (*grass root organization*) yang biasanya berangkat dari ruang wilayah pemukiman tertentu (misalnya: RT, RW, Desa/Kelurahan, Kecamatan, dan atau kluster wilayah pemukiman tertentu). Sementara elemen swasta adalah mereka-mereka yang tergabung dalam badan-badan usaha swasta (*profit taking agencies*).

Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan perwujudan pertanggungjawaban seseorang atau unit organisasi, dalam mengelola sumber daya yang telah diberikan dan dikuasai dalam rangka pencapaian tujuan melalui suatu media berupa laporan akuntabilitas secara periodik. Sumber daya dimaksud berupa sumber daya manusia, dana, sarana prasarana dan metode kerja.

Menurut Ledvina V. Carino, akuntabilitas adalah suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik yang masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah keluar jauh tanggungjawab dan kewenangannya. Akuntabilitas dapat berarti kewajiban untuk menjawab dan menjelaskan kinerja tindakan seseorang atau badan kepada pihak-pihak yang memiliki hak untuk meminta jawaban/keterangan dari orang atau badan yang telah diberikan wewenang untuk mengelola sumber daya tertentu.

Dari seluruh pengertian di atas, akuntabilitas dapat diartikan keseluruhan aspek tingkah laku seseorang (*behaviour*), dapat mencakup kelakuan baik yang bersifat pribadi atau disebut Akuntabilitas Spiritual, maupun yang bersifat eksternal terhadap lingkungan dan orang-orang yang berada di lingkungannya atau disebut Akuntabilitas Nonspiritual.

Oleh karena itu, setiap pribadi atau orang harus benar-benar dapat menyadari bahwa setiap tindakannya akan dapat berpengaruh terhadap orang lain maupun pada dirinya sendiri, juga dapat berdampak pada lingkungannya. Dengan demikian, baik pejabat, seseorang pimpinan/atasan, bawahan dalam setiap tindak tanduknya (tingkah laku) tetap harus selalu memperhatikan lingkungannya baik lingkungan internal (hubungan atasan-bawahan) maupun lingkungan eksternal (hubungan pemerintah-masyarakat), selain pertanggungjawabannya kepada sang Pencipta-Nya.

Kegunaan Sistem AKIP

Secara praktis, sistem AKIP sangat berguna sebagai:

1. Instrumen Pemerintahan yang Akuntabel
2. Instrumen untuk menilai keberhasilan dan kegagalan instansi pemerintah dalam melaksanakan visi dan misinya.
3. Instrumen organisasi mengenai kinerja setiap bagian dalam organisasi pemerintahan secara

berjenjang.

4. Instrumen informasi mengenai aktivitas masa lalu, sekarang dan masa yang akan datang.
5. Instrumen untuk mendorong profesionalisme aparat pemerintah dalam melayani masyarakat.

Proses Pembuatan LAKIP :

1. Menetapkan Rencana Strategis yang meliputi perumusan visi, misi, analisis lingkungan dan nilai-nilai, tujuan, sasaran dan cara untuk mencapai tujuan (strategis) yang terdiri dari kebijakan program dan kegiatan.
2. Menetapkan indikator kinerja.
3. Mengukur kinerja aktual berdasarkan indikator
4. Mengevaluasi kinerja
5. Menyajikan LAKIP

Kepemimpinan di Perguruan Tinggi

Universitas adalah kumpulan disiplin ilmu yang beragam dan spesifik (Becher, 1983 dalam Meek dan Wood, 1997) yang menjadikan tipe kepemimpinan di universitas bersifat unik dan berbeda dari tipe kepemimpinan di organisasi yang lain. Selain itu, melihat tantangan-tantangan yang diuraikan dan konsekuensi utama yang harus dilakukan perguruan tinggi dalam rangka otonomi jelaslah kepemimpinan dengan karakteristiknya yang tersendiri, memegang peranan penting untuk tercapainya kesuksesan perguruan tinggi.

Secara lebih spesifik, Ramsden (1998) menyatakan kesuksesan universitas sangat ditentukan oleh kemampuan dari staf akademik untuk merespon terhadap perubahan secara enerjik. *Leadership* atau kepemimpinan di perguruan tinggi didefinisikan oleh Ramsden (1998) sebagai *practical and daily activities of managing, supporting, developing and inspiring colleagues, and deals particularly with how people relate to each other*. Dalam hal ini perlu ditekankan bahwa kepemimpinan tidak semata-mata mengenai personalnya tetapi lebih dari itu, yaitu mengenai kemampuan dari sang pemimpin untuk memimpin dalam konteks lingkungan akademik. Menurut Bennett (1988 dalam Ramsden, 1998) kualitas atau karakteristik dari pemimpin yang sangat diperlukan dalam konteks lingkungan akademik, meliputi *appreciation of academic value, insight about other colleagues, dependability and resourcefulness*. Perspektif ini menunjukkan bahwa pemimpin harus mampu mendorong dan memberi inspirasi kepada kolega yang lain untuk ikut menjawab tantangan yang dihadapi.

Dalam kaitannya dengan kebebasan akademik dimana hak seseorang untuk mengungkapkan/mendapatkan kejujuran sangat dihargai, adalah penting untuk mencermati kepemimpinan dari sudut pandang akademik dan juga memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi kerja dari akademisi tersebut. Hal ini karena lingkungan akademik dan kepemimpinan mempunyai kontribusi yang sama besarnya pada produktivitas akademisi. Ramsden (1998, hal 82) mengemukakan bahwa ada beberapa kualitas yang diperlukan seorang pemimpin perguruan tinggi demi terselenggaranya kebebasan akademik, yaitu *having vision, imagination, and academic integrity, net working inspiration, confidence and collaboration*.

Lebih lanjut mengingat besarnya peranan seorang pemimpin dalam menciptakan lingkungan yang kondusif, Burns (1978 dalam Ramsden, 1998, hal 110) menyatakan bahwa gaya kepemimpinan yang cocok bagi kalangan akademik adalah *transformational leadership*. Dalam gaya ini, kepemimpinan lebih condong kepada *sharing leadership*, yaitu bahwa *the practice of authority relies on the exercise of consensus rather than top down power* (Ramsden, 1998). Oleh karenanya, staf

akademik diikutsertakan dalam menghadapi tantangan-tantangan baru. Selain itu, staf akademik dan administrasi didorong dan ditunjang bersama-sama demi terciptanya budaya kerja sama dan profesional sehingga permasalahan yang ada dapat dicarikan solusinya dengan lebih efektif.

Dalam hubungannya dengan *transformational leadership* dimana pemimpin dan yang dipimpin lebih diposisikan sebagai partner, ada dua hal yang sangat penting untuk diingat. Pertama, meskipun partner, pemimpin dan yang dipimpin bukanlah partner yang sejajar. Ada kualitas yang patut dimiliki oleh staf misalnya komitmen, kompetensi, dan loyalitas. Kedua, pemimpin dan yang dipimpin bukanlah sama. Pemimpin digambarkan sebagai jujur, kompeten, berwawasan jauh ke depan dan mampu memberikan inspirasi, sedangkan yang dipimpin digambarkan sebagai jujur, kompeten, *dependant* dan mampu bekerjasama. Burn (1978 dalam Ramsden, 1998, hal 114) juga menambahkan akan pentingnya kredibilitas sehingga yang dipimpin percaya pada pemimpinnya dan antusias mengenai arahan yang digariskan oleh pimpinan.

Dengan mengetahui bagaimana perspektif tentang kepemimpinan dari sudut pandang akademik Ramsden (1998) mengungkapkan tentang karakter khusus yang diperlukan oleh seorang pemimpin meliputi antara lain integritas, kompetensi, visi jauh ke depan, mampu mendorong staf, memberi inspirasi, menjadi contoh dan mampu berkomunikasi. Lebih lanjut, kepemimpinan yang efektif dapat menciptakan tujuan yang jelas dan menciptakan kemungkinan-kemungkinan yang baru. Pemimpin dapat mengelola sumber daya termasuk SDM secara efisien. Staf bisa terinspirasi dan termotivasi untuk melaksanakan kewajibannya demi tercapainya penampilan yang baik. Secara praktikal, seorang pemimpin harus dapat memotivasi, memberi contoh, bertanggung jawab dan bisa menggunakan jaringan kerja, komunikasi dan kerja sama yang baik dengan yang dipimpin.

Tampak jelas bahwa kepemimpinan di perguruan tinggi tidaklah sama dengan kepemimpinan dalam organisasi atau institusi yang lain. Penerapan kepemimpinan yang tepat sesuai dengan karakteristik perguruan tinggi merupakan modal utama bagi tercapainya kesuksesan penyelenggaraan perguruan tinggi, terutama pada saat ini dimana universitas sudah jauh berkembang menjadi lebih kompleks di banding pada masa sebelumnya.

Mekanisme Rencana Strategis (RenStra), Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah dan Laporan Pertanggungjawaban Tahunan Kepala Daerah.

Konsep dasar akuntabilitas didasarkan pada klasifikasi responsibilitas dalam tingkatan organisasi pemerintahan, yang bertujuan untuk melaksanakan kegiatan di tiap Dinas/Lembaga teknis/Sekretariat Daerah. Akuntabilitas kinerja merupakan pertimbangan dalam membuat kebijakan dan program serta mengukur hasilnya, atau hasil dibandingkan dengan standarnya. Sistem akuntabilitas kinerja menyediakan kerangka kerja untuk mengukur hasil, tidak hanya proses atau beban kerja tetapi juga mengorganisasikan informasi, sehingga dapat digunakan secara efektif oleh pemimpin politik, pengambil keputusan dan manajer program. Sistem ini menyediakan dan memberikan informasi kepada pembuat kebijakan dan manajer program, sehingga mereka dapat mencapai keberhasilan yang berguna bagi penyedia program, konsumen pelayanan, dan masyarakat serta *stakeholder* lainnya.

Terjadinya perbedaan persepsi terhadap standar kinerja Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Tahunan Kepala Daerah antara eksekutif, legislatif dan masyarakat mengakibatkan terjadinya konflik yang diikuti dengan pemaksaan kehendak. Hal ini menunjukkan bahwa kita masih belum mampu mengimplemen-tasikan kehidupan berdemokrasi dalam pemerintahan daerah secara baik. Sebagian besar perbedaan persepsi terhadap LPJ Tahunan Kepala Daerah

terjadi pada penggunaan “Standar Kinerja” yang dipakai, karena dalam merumuskan rekomendasi “diterima” atau “ditolak” mengacu pada Standar Kinerja. Oleh karena itu, perumusan dan implementasi penggunaan standar kinerja dalam LPJ Kepala Daerah harus disetujui bersama *stakeholders* dan disosialisasikan kepada masyarakat termasuk mekanisme, ruang lingkup, indikator kinerja, dan aspek-aspek yang terkait dengan LPJ Tahunan Kepala Daerah dalam suatu Tatacara Laporan Pertanggungjawaban Gubernur/ Bupati/Walikota. Dasar hukum Tatacara Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2000.

Implementasi pelaksanaan Tatacara Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah belum sepenuhnya dapat mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2000, disebabkan beberapa kendala antara lain :

- (a) Belum terintegrasi dan sinergi penyusunan Rencana Strategis (RenStra) Pemerintah Daerah sebagai tolok ukur LPJ Kepala Daerah dengan Rencana Strategis lembaga eselon II di bawahnya.
- (b) Pelaksanaan Rencana Strategis lembaga eselon II pemerintah daerah dalam bentuk kegiatan tahunan yang dilaporkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah mengacu pada Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999, tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah belum diimplemen-tasikan pelaksanaannya karena pada tahap “sosialisasi” dan “uji coba”.
- (c) Penjabaran perumus-an implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Laporan Pertanggung-jawaban Kepala Daerah pada tingkat pemerintah daerah, baik dalam lingkungan eksekutif, badan legislatif daerah, dan masyarakat daerah belum terjadi “kesepakatan” pemahaman dalam implementasi penggunaannya.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut, dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa ; Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran merupakan pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur RenStra. Dalam penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah terdiri atas :

- (a) Laporan Perhitungan APBD ;
- (b) Nota Perhitungan APBD ;
- (c) Laporan Aliran Kas ;
- (d) Neraca Daerah.

Keempat aspek di atas dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur RenStra. Penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur RenStra didasarkan pada indikator ;

- (1) Dampak ; bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan.
- (2) Manfaat ; bagaimana tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat maupun pemerintah.
- (3) Hasil ; bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (*output*) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan.
- (4) Keluaran ; bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (*input*) yang digunakan.
- (5) Masukan; bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber yang digunakan, sumberdaya

manusia, dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya.

Oleh karena itu, Rencana Strategis (RenStra) Pemerintah Daerah merupakan tolok ukur yang diperbandingkan dengan pelaksanaannya dalam menyusun Laporan Pertanggung-jawaban Tahunan Kepala Daerah. Pola penyusunan RenStra mengacu pada penjelasan Instruksi Presiden Nomor 7

Mengingat Pemerintah Daerah membawahi berbagai instansi pemerintah daerah eselon II yang di antaranya berfungsi sebagai lembaga perencana, pelaksana, dan pengawas terhadap berbagai kegiatan pemerintah daerah sesuai dengan fungsi dan tugas pokoknya, maka implementasi RenStra Pemerintah Daerah harus dapat dijabarkan dalam Renstra instansi pemerintah daerah dalam suatu integrasi dan sinergi. Termasuk hubungan antara RenStra Pemerintah Kota/Kabupaten dengan RenStra Pemerintah Provinsi sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dengan mengacu pada Kebijakan Nasional Strategis dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Strategi pelaksanaan dalam melakukan integrasi dan sinergi dalam menyusun dan mengimplementasikan pelaksanaan RenStra mengalami berbagai hambatan, terutama dalam pemahaman otonomi daerah sehingga pola koordinasi antar instansi pemerintah daerah kurang berjalan baik.

Pelaksanaan kegiatan tahunan dalam bentuk kegiatan rutin maupun proyek pembangunan dari Instansi Pemerintah Daerah eselon II diwajibkan menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang tolok ukurnya mengacu pada RenStra Instansi Pemerintah Daerah eselon II. Dari LAKIP eselon II dalam lingkup Dinas-dinas, Lembaga Teknis, Biro dalam lingkungan Sekretariat Daerah inilah sebagai bahan masukan dalam penyusunan Laporan Pertanggung-jawaban (LPJ) Tahunan Kepala Daerah. LPJ Tahunan Kepala Daerah bertujuan untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan kegiatan tahunan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya, sehingga LAKIP merupakan indikator awal dari instansi pemerintah daerah eselon II sesuai fungsi dan tugasnya. Oleh karena itu, setiap Instansi Pemerintah daerah eselon II harus menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah yang setiap tahun dilaporkan kepada pimpinan dan pihak *stakeholder's*.

Penyusunan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah harus dimulai dengan penyusunan Perencanaan Strategis (RenStra) yang selanjutnya pelaksanaan kegiatan diukur dengan menggunakan indikator kinerja antara lain: *input, output, outcome, benefit, dan impact* berdasarkan evaluasi indikator kinerja dari standar yang telah ditentukan. Hasil penilaian dalam bentuk evaluasi ini dituangkan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang berisi tentang kegagalan atau keberhasilan dalam melaksanakan kegiatan dari lembaga tersebut. Pola penyusunan LAKIP ini telah memiliki pedoman yang jelas dan terukur dengan menggunakan analisis kualitatif dan kuantitatif.

Oleh karena itu, penyusunan RenStra Pemerintah Daerah yang berintegrasi dan bersinergi dengan RenStra Instansi Pemerintah Daerah eselon II serta Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah merupakan bagian yang sangat penting dalam penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Tahunan. Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa Pertanggungjawaban Kepala Daerah terdiri dari:

- (a) pertanggungjawaban akhir tahun anggaran;
- (b) pertanggungjawaban akhir masa jabatan;
- (c) pertanggungjawaban untuk hal tertentu.

Laporan Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah dilaksanakan selama setahun akan dievaluasi berdasarkan indikator kinerja dengan menggunakan standar kinerja yang

telah ditetapkan, berdasarkan tolok ukur Renstra. Implementasi Inpres 7 Tahun 1999 tentang AKIP dan Peraturan Pemerintah Nomor 108 tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggung-jawaban Kepala Daerah harus berjalan sinergi, baik dalam penyusunan dan implementasi pelaksanaan Renstra Daerah Propinsi dengan Renstra Dinas/Lembaga teknis/Biro dalam Sekretariat Daerah serta Renstra Kabupaten/Kota dalam lingkup Provinsi.

Dalam prakteknya, melakukan sinergi penyusunan Renstra tersebut di atas tidaklah mudah terutama dalam mengsinergikan Renstra Kabupaten/Kota dengan Renstra Provinsi, karena masih terjadi persepsi tentang penerapan otonomi daerah, bahwa Kabupaten/Kota “tidak terikat” dengan Renstra Provinsi. Bila hal ini terjadi, maka indikator keberhasilan yang menjadi target dalam mencapai “Visi” Provinsi akan sulit dicapai. Karena pada tahap penyusunan rencana saja sudah tidak ada sinergi, apalagi pada implementasi pelaksanaannya. Hal ini merupakan tantangan bagi Kepala Daerah dan pimpinan dan staf perencana kebijakan pemerintah daerah dalam menyusun Renstra yang terintegratif, sistemik, holistik, dan akuntabel serta terjadi sinergi antar *stakeholders*.

Pelaksanaan kegiatan tahunan Renstra Daerah dilaporkan oleh Kepala Daerah kepada badan legislatif dalam bentuk Laporan Pertanggung-jawaban akhir tahun anggaran sebagai progress report. LPJ Tahunan Kepala Daerah bukan sebagai wahana untuk menjatuhkan Kepala Daerah, tetapi untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terjadinya pemahaman bahwa Laporan Pertanggungjawaban Kepala merupakan “arena politik” untuk menjatuhkan Kepala Daerah oleh badan legislatif akan menimbulkan upaya eksekutif melakukan “kompromi” dengan legislatif agar laporan pertanggungjawabannya dapat diterima, sehingga tidak heran adanya dugaan “*money politic*” dan pengerahan massa untuk pemaksaan kehendak kepada pihak lain menjadi suatu berita yang menghiasi dalam proses LPJ Tahunan Kepala Daerah. Bila hal ini terjadi secara terus menerus setiap tahun, maka pendidikan demokrasi kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan semakin tidak mendidik. Oleh karena itu, pihak legislatif, eksekutif, pemantau independen, para ahli praktisi dan akademisi serta masyarakat yang respons terhadap hal ini diharapkan dapat “duduk bersama” merumuskan terhadap tatacara dan sistem laporan pertanggungjawaban Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan daerahnya masing-masing

Pola penyusunan, mekanisme, ruang lingkup, indikator dan standar kinerja dalam menilai LPJ harus dirumuskan oleh eksekutif dan legislatif dengan melibatkan tim ahli dan pemantau independen seperti *Parliament Watch Indonesia* (ParWI). Pola perumusan Tatacara penyusunan LPJ Kepala Daerah harus mengacu kepada hukum dan perundang-undangan yang berlaku dan hasil kajian yang mendalam terhadap faktor kekuatan dan kelemahan daerah itu sendiri. Hasil perumusan inilah yang dijadikan acuan untuk dapat dikeluarkan Peraturan Daerah tentang Tatacara Sistem Laporan Pertanggungjawaban Gubernur/Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah.

Proses alur perumusan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah secara umum harus dimulai dengan Perencanaan Strategis Daerah yang dijabarkan dalam Perencanaan Strategis Dinas/Biro-Setda/Lembaga teknis dan hasil pelaksanaan kegiatan instansi tersebut dituangkan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah daerah (LAKIP) seperti gambar. LAKIP inilah yang menjadi bahan masukan dalam penyusunan LPJ Kepala Daerah dengan mengacu kepada Renstra yang telah disusun. Mengingat belum adanya petunjuk perumusan yang baku tentang Standar kinerja LPJ Kepala Daerah yang harus mengacu pada indikator kinerja LPJ seperti aspek: (a) dampak, (b) manfaat, (c) hasil, (d) keluaran, (e) masukan dengan menggunakan analisa kualitatif maupun kuantitatif, maka diperlukan perumusan yang komprehensif yang dipersepsikan relatif sama dari semua pihak yang terkait.

Dalam merekomendasikan hasil kinerja terhadap LPJ mengacu pada mekanisme hasil kajian yang mendalam dan komprehensif dengan menggunakan indikator dan standar kinerja yang telah diterima secara umum, sehingga dalam menetapkan kualifikasi:

- (a) LPJ diterima tanpa catatan
- (b) LPJ diterima tanpa catatan
- (c) LPJ ditolak dan diajukan kembali, memiliki landasan dan tolok ukur serta standar kinerja yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Untuk menjalankan mekanisme dengan baik dalam prakteknya membutuhkan proses, waktu, sumberdaya, dan kesungguhan untuk mengadakan perubahan sistem pemerintahan daerah yang menyangkut eksekutif, legislatif, dan masyarakat sendiri.

Oleh karena itu, perumusan Tatacara Sistem Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah harus diatur dalam suatu Peraturan Daerah yang disosialisasikan kepada masyarakat. Pelaksanaan sosialisasi ini sangat penting agar transparansi dan partisipasi masyarakat berfungsi sebagai bagian dari sistem kontrol kegiatan ini, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap akuntabilitas pengelolaan pemerintahan daerah. Dengan demikian, agenda reformasi yang menghendaki reformasi pemerintahan yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menuju pemerintahan yang baik (*good governance*) diharapkan akan dapat diwujudkan di masa yang akan datang.

Pentingnya Standar Kinerja Dalam Mengevaluasi LPJ Tahunan

Standar dan indikator kinerja dalam suatu kegiatan organisasi sangatlah dibutuhkan untuk mengukur tingkat keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan tugas dan wewenang yang diberikan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri berbagai instansi pemerintah daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik melalui suatu laporan pertanggungjawaban. Pola penilaian laporan pertanggungjawaban harus memiliki perumusan dan landasan yang objektif, akurat, dapat dipercaya yang dapat dipertanggung-jawabkan dengan menggunakan indikator dan standar kinerja yang disetujui dan dipersepsikan relatif sama antara pihak-pihak yang memberi dan menerima pertanggungjawaban Kepala Daerah. Oleh karena itu, indikator dan standar kinerja dalam laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah harus dirumuskan dalam suatu ketetapan dalam Peraturan Daerah tentang Tatacara Sistem Laporan Pertanggungjawaban Gubernur/Bupati/Walikota sebagai kepala daerah.

Terjadinya perbedaan pandangan yang terlalu lebar antara eksekutif, legislatif, dan masyarakat dalam mengevaluasi LPJ Tahunan Kepala Daerah, salah satu di antaranya kaarena belum adanya “Standar Kinerja” yang diterima secara umum dan ditetapkan serta dipersepsikan sama dari pihak terkait. Akibatnya, muncul berbagai penafsiran yang bias dan kurang objektif terhadap LPJ Tahunan Kepala Daerah. Oleh karena itu, Standar Kinerja Umum dalam LPJ harus disusun melibatkan para eksekutif, legislatif, dan tim ahli dalam merumuskannya. Hasil rumusan inilah diajukan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Tatacara Sistem LPJ Tahunan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah.

Pentingnya penyusunan standar kinerja LPJ Tahunan Kepala Daerah untuk meminimasi perbedaan pandangan yang terlalu lebar antara eksekutif, legislatif, dan masyarakat dalam mengevaluasi kinerja Tahunan Kepala Daerah. Tidak adanya standar kinerja yang disepakati akan mengakibatkan terjadi konflik antara eksekutif dengan legislatif, konflik antara sesama anggota legislatif, dan konflik antar kelompok masyarakat, konflik antara masyarakat dengan eksekutif maupun legislatif. Terjadinya konflik yang diakibatkan perbedaan persepsi tentang penilaian kinerja LPJ Tahunan Kepala Daerah dan tolok ukurnya, sehingga mengarah pada “anarkisme”

dan “*money politic*” akan merusak tatanan demokrasi yang sedang dibangun.

Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Peran perguruan tinggi sebagai elemen *good governance* tampaknya cukup strategis dalam mendukung terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sehingga untuk jangka panjang perlu dirumuskan kemitraan yang lebih terlembaga di antara pemerintah dengan perguruan tinggi.
2. Perumusan Tatacara Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah harus disusun mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 dan Instruksi Presiden R.I Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yang dalam implementasinya membutuhkan suatu perumusan yang lebih sistemik, holistik, dan komprehensif terutama dalam merumuskan indikator dan standar kinerjanya sesuai dengan situasi dan kondisi daerahnya.
3. Pola perumusan mekanisme, ruang lingkup, indikator dan standar kinerja yang dirumuskan dalam Tatacara Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah harus mengikutsertakan semua pihak yang terkait, baik dari kalangan eksekutif, legislatif, tenaga ahli dari kalangan praktisi dan akademisi, pemantau independen serta masyarakat yang respek terhadap LPJ Kepala Daerah. Hasil rumusan inilah yang menjadi rujukan sebagai bahan masukan untuk rancangan peraturan daerah.
4. Perumusan tolok ukur Laporan Pertanggung-jawaban Tahunan Kepala Daerah harus dimulai dari Rencana Strategis Daerah yang diuraikan dalam Rencana Strategis Instansi Pemerintah Daerah di lingkungan pemerintah daerah, dan selanjutnya pelaksanaan kegiatan tahunan instansi pemerintah dituangkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah. LAKIP inilah yang menjadi bahan masukan untuk LPJ Tahunan Kepala Daerah.
5. Pemahaman semua pihak yang terkait tentang Laporan Pertanggungjawaban Tahunan Kepala Daerah sebagai wahana menjatuhkan Kepala Daerah harus dapat diubah bahwa LPJ tahunan merupakan wahana untuk penilaian dan peningkatan kinerja eksekutif yang dinilai masyarakat melalui DPRD. Dengan demikian diharapkan penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah yang bebas KKN menuju pemerintahan yang baik (*good governance*) akan dapat diwujudkan di masa mendatang.

Kepustakaan

- Bessant, B. 1995. “Corporate management and its penetration of university administration and government”. *Australian Universities Review*. 38(1), pp. 59-62.
- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown and Company.
- Karsito (ed.). 2002. *Bunga Rampai Kota Depok*. Depok: Penerbit Pandu Karya.
- Lembaga Administrasi Negara. 1999. *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)*. Jakarta: LAN.
- Meek, V.L. & Wood, F.Q. 1997. *Higher Education Governance and Management, an Australian Study, Evaluations and Investigations Program*, Higher Education Division, DETYA, (Canberra:

DETYA) INTERNET <<http://www.deetya.gov.au/highered/repts.htm>>

Meek, V.L. & Wood, F.Q. 1998. *Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*, Evaluations and Investigations Program, Higher Education Division, DETYA, (Canberra: DETYA) INTERNET <<http://www.deetya.gov.au/highered/repts.htm>>

Ramsden, P. 1998. *Leading Academics*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and the Open University Press.

Triadji, Bambang. 2000. *Pengukuran Kinerja dan Tujuan Organisasi Sektor Publik: Suatu Pemikiran tentang Pengembangan Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta.