

Sinergi LAKIP – LPJ bagi Perwujudan Akuntabilitas

Oleh Drs. Sodjuangon Situmorang, M.Si.*)

Langkah Maju Pemerintah Daerah dalam Berakuntabilitas

Saat ini seringkali kita mendengar, bahkan merupakan suatu anomali bahwa penerapan otonomi hendaknya memberikan kewenangan yang luas kepada daerah, sehingga mereka dapat mengelola daerah sesuai dengan kondisi, kebutuhan, dan kemampuan riil masing-masing daerah. Namun kenyataannya, di lain pihak pemerintah daerah masih menuntut pemerintah pusat untuk membuat berbagai petunjuk rinci dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini nampaknya memang merupakan sebagian kondisi yang harus dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam masa transisi untuk mencapai tatanan “Indonesia Baru”.

Di tengah masa transisi itu, di penghujung April dan pertengahan Mei lalu, Pemerintah Kota Jambi dan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman mengukir sejarah dalam perjalanan reformasi administrasi publik di Indonesia. Sejarah ini ditunjukkan dalam praktik-praktik akuntabilitas dalam upaya memberikan kontribusi bagi terwujudnya pemerintahan yang baik. Kedua Pemerintah Daerah telah berupaya mewujudkan akuntabilitasnya dengan menyerahkan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Akhir Tahun Anggaran 2001 Kepala Daerah kepada DPRD dan pihak terkait. Yang menarik perhatian dalam hal ini, dalam menyusun format dan isi LPJ kedua pemerintah daerah menunjukkan adanya keinginan berinovasi dan berkreasi, mengingat bahwa ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah hanya mengatur prinsip-prinsip LPJ tersebut. Hal ini merupakan salah satu ekspresi tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam menyikapi kewenangan otonomi yang diamanatkan kepadanya.

Sehubungan dengan perwujudan praktik-praktik pemerintahan yang baik (*good governance*); seperangkat peraturan perundang-undangan telah digulirkan, demikian pula pemerintah dan seluruh elemen bangsa secara sistematis dan berkelanjutan telah mengambil berbagai kebijakan dan kegiatan yang berkaitan dengan tuntutan terseleenggaranya pemerintahan yang baik tersebut. Tiga pilar *good governance* yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas telah diupayakan perwujudannya secara simultan.

Dalam bidang administrasi pemerintahan, Kabinet Reformasi di bawah kepemimpinan Presiden B.J. Habibie telah menghasilkan peraturan perundang-undangan, berupa Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tanggal 15 Juni 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yang merupakan salah satu upaya Pemerintah untuk meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab. Demikian pula dalam peraturan perundangan semisal Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dan berbagai peraturan perundangan pelaksanaannya telah pula mencoba menerapkan iklim pemerintahan yang baik ini, termasuk mengenai akuntabilitas.

Dengan mengambil praktik-praktik pemerintahan yang baik sebagaimana ditunjukkan Pemerintah Kota Jambi dan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dengan mewujudkan akuntabilitas secara horisontal dengan penyerahan LPJ kepada DPRD dan akuntabilitas secara vertikal dengan menyerahkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) kepada Pemerintah secara berjenjang, maka keraguan sementara pihak terhadap arah reformasi setidaknya dapat ditepis. Inovasi dan kreativitas kedua pemerintah daerah dalam hal pembuatan dan penyerahan LPJ ditunjukkan dengan menyertakan LAKIP sebagai bagian tak terpisahkan dari LPJ. Dengan demikian praktik-praktik berakuntabilitas baik secara horisontal maupun secara vertikal telah coba diterapkan di kedua pemerintahan.

Hal menarik lain yang dapat diambil dari praktik akuntabilitas ini adalah, tepisan kritisi kepada pemerintah pusat dari beberapa pihak yang seolah pemerintah pusat masih ingin melanggengkan kewenangannya, dengan membuat serangkaian kebijakan atau pengaturan yang masih harus diikuti oleh pemerintah daerah. Tepisan atas kritisi ini kami sampaikan pada acara penyerahan LPJ dan LAKIP di Kota Jambi dan Kabupaten Pariaman bahwa “LAKIP yang disusun berdasarkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 sebagai bahan LPJ Kepala Daerah adalah merupakan suatu nilai tambah bagi LPJ Kepala Daerah, karena LAKIP tersebut di samping disampaikan kepada DPRD juga merupakan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam PP Nomor 56 Tahun 2001. Artinya, LAKIP mempunyai fungsi ganda yaitu mewujudkan akuntabilitas kepada publik sesuai PP Nomor 108 Tahun 2000 dan mewujudkan akuntabilitas secara vertikal kepada pemerintah pusat sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, PP Nomor 56 Tahun 2001 dan Inpres Nomor 7 Tahun 1999. Dengan demikian tidak ada masalah antara LAKIP sesuai dengan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 dengan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur PP Nomor 56 Tahun 2001”.

Pemerintah Pusat c.q. Departemen Dalam Negeri, memberikan penghargaan dan apresiasi kepada pemerintah daerah yang melakukan inovasi dan kreasi, sepanjang masih dalam kerangka dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penghargaan dan komitmen Pemerintah untuk senantiasa memberikan fasilitasi kepada pemerintah daerah, ditunjukkan pula dengan hadirnya Pejabat Pemerintah Pusat dari Departemen Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam acara ini. Acara di kedua pemerintah ini hendaknya diyakini dengan landasan pemikiran bahwa hal ini bukanlah semata acara seremonial belaka, namun untuk menunjukkan komitmen dari seluruh elemen bangsa dalam mewujudkan akuntabilitas.

Diakui bahwa banyak hal yang harus dilakukan oleh bangsa Indonesia dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, namun satu langkah awal telah digulirkan. Dalam rangka memberikan gambaran mengenai perjalanan praktik berakuntabilitas yang lebih komprehensif di Indonesia di samping praktik yang telah dikemukakan di muka, berikut

akan dikemukakan mengenai gagasan dan upaya yang telah dilakukan dalam mewujudkan akuntabilitas di Republik Indonesia, dengan mengaitkannya kepada peraturan perundangan yang telah ditetapkan.

Perjalanan gagasan dan konsep Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah di Indonesia.

Berdasarkan konsep gagasan dan uji coba yang dilakukan terhadap beberapa instansi, maka pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie telah mengambil keputusan untuk melaksanakan reformasi administrasi publik diantaranya dengan menginstruksikan kepada seluruh jajarannya, baik di tingkat Pusat maupun Daerah untuk melaksanakan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan organisasi, yaitu dengan mengeluarkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tertanggal 7 Juni 1999 tentang AKIP. Beberapa pokok pikiran dalam Inpres tersebut yang penting untuk diketahui antara lain; dalam diktum keempat kepada pihak yang menerima instruksi tersebut, mulai tahun anggaran 2000/2001, diminta untuk menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kepada Presiden, sebagai perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik.

Berkenaan substansi laporan akuntabilitas kinerja, tercermin dalam diktum kedua dan ketiga, yang mengatur setiap instansi pemerintah sampai tingkat eselon II telah mempunyai perencanaan strategik tentang program-program utama yang akan dicapai selama 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun pada tanggal 30 September 1999; perencanaan sebagaimana dimaksud dalam diktum kedua mencakup: uraian tentang visi, misi, strategi, dan faktor-faktor kunci keberhasilan organisasi; uraian tentang tujuan, sasaran dan aktivitas organisasi; dan uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut.

Bentuk dan Cermin Akuntabilitas Pada Pemerintah Daerah

Bentuk reformasi lain yang telah dijalankan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah penyelenggaraan pemerintah daerah, yaitu dengan dikeluarkannya beberapa peraturan perundangan, seperti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; dan beberapa Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari undang-undang dimaksud, antara lain: Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000, PP Nomor 108 Tahun 2000 dan PP Nomor 56 Tahun 2001. Meskipun peraturan perundangan ini ditujukan untuk melakukan reformasi administrasi publik di lingkungan pemerintah daerah, namun sesungguhnya peraturan perundangan ini pun memiliki implikasi terhadap reformasi administrasi publik di lingkungan pemerintah pusat, seperti misalnya pengaturan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, yang relatif saat ini titik berat kewenangannya berada di pemerintah daerah.

Pergeseran kewenangan yang lebih banyak dilakukan oleh Pemerintah Daerah, memang merupakan sesuatu yang amat logis, yaitu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakatnya. Oleh karena itu pilihan pemberian kewenangan atau urusan yang lebih besar kepada pemerintah daerah adalah sejalan dengan fungsi pemerintah yang lebih banyak diarahkan kepada pemberian pelayanan dan fasilitasi kegiatan masyarakat. Pergeseran dan pemberian kewenangan atau urusan ini tentunya mempunyai implikasi pula kepada akuntabilitas dari penyelenggara pemerintahan. Hal ini akan tercermin dari beberapa pasal dalam peraturan perundangan.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, untuk menyelenggarakan pemerintahan, Gubernur selaku penyelenggara eksekutif daerah di bidang otonomi daerah bertanggung jawab pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, dan dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten/Kota, Bupati atau Walikota bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dan berkewajiban memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

Dikaitkan dengan masalah akuntabilitas dalam artian pertanggungjawaban, maka di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 secara tegas dikemukakan dalam beberapa pasal berikut:

Pasal 44 ayat (2) *Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD*; ayat (3) *Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden.*

Pasal 45 ayat (1) dan (2), ayat (1) *Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran*; ayat (2) *Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 ayat (2).*

Pasal 46 ayat (1) *Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari*; ayat (2) *Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*; ayat (3) *Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.*

Sementara itu pengaturan mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah telah ditetapkan berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1999. Bilamana dikaitkan dengan pasal laporan pertanggungjawaban, maka Kepala Daerah diwajibkan menyampaikan akuntabilitas keuangannya. Hal ini sebagaimana dinyatakan pada pasal 24 ayat (1) Kepala Daerah

menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan keuangan Daerah dan kinerja keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi. Gambaran singkat mengenai laporan pertanggungjawaban ini menunjukkan kepada kita bahwa dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 ini, Kepala Daerah di samping menyampaikan akuntabilitas keuangan, juga menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja dalam ukuran efisiensi dan efektivitas.

Sebagai penjabaran lebih lanjut mengenai kedua Undang-undang ini telah dikeluarkan serangkaian PP; dan yang berkaitan dengan pertanggungjawaban (baca akuntabilitas), terutama tercermin dalam PP Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. PP Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah, merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk menjelaskan kinerja penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat. Dalam penjelasan PP Nomor 108 Tahun 2000 ini, dikemukakan bahwa untuk menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pada prinsipnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah 5 (lima) tahun. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepada DPRD bersifat laporan pelaksanaan tugas (*progress report*). Oleh karena itu pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah kepada DPRD bukan merupakan wahana untuk menjatuhkan Kepala Daerah akan tetapi merupakan wahana untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD tidak semata-mata dimaksudkan sebagai upaya untuk menentukan kelemahan pelaksanaan pemerintahan daerah melainkan juga meningkatkan efisiensi, efektivitas, produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah daerah serta fungsi pengawasan DPRD terhadap jalannya pemerintahan.

Selanjutnya beberapa pasal dalam PP Nomor 108 Tahun 2000 yang berkaitan dengan pertanggungjawaban dan menarik untuk dikemukakan adalah sebagai berikut: pasal 1 butir-butir:

Rencana strategik atau dokumen perencanaan daerah lainnya yang disahkan oleh DPRD dan Kepala Daerah, yang selanjutnya disebut Renstra adalah rencana lima tahunan yang menggambarkan visi, misi tujuan, strategi, program, dan kegiatan daerah. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran adalah pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasar tolok ukur Renstra. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan adalah pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasar tolok ukur Renstra.

Dari gambaran mekanisme dan substansi LPJ ini, maka pertanggungjawaban ini pada hakekatnya merupakan bentuk akuntabilitas horisontal Kepala Daerah kepada masyarakat melalui DPRD. Mekanisme dan substansi pertanggungjawaban telah dimulai pada saat pengesahan Renstra oleh DPRD, yang selanjutnya Renstra ini merupakan tolok ukur bagi akuntabilitas Kepala Daerah. Kemudian secara lebih mendalam substansi dari LPJ dan periodisasinya, meliputi pertanggungjawaban akhir tahun anggaran; pertanggungjawaban akhir masa jabatan; dan pertanggungjawaban untuk hal tertentu. Selanjutnya secara substansial dikemukakan bahwa pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra, dan pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang merupakan kinerja Kepala Daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan tolok ukur Renstra.

Dikaitkan dengan akuntabilitas keuangan (pertanggungjawaban keuangan Daerah), dalam PP Nomor 105 Tahun 2000 dalam Bab VI "Pertanggungjawaban Keuangan Daerah" maka secara tegas dalam pasal 37 dan pasal 38 PP tersebut dikemukakan hal-hal yang berkaitan dengan pertanggungjawaban, yaitu: Pasal 37 ayat (1) *Pemerintah Daerah menyampaikan laporan triwulanan pelaksanaan APBD kepada DPRD*; ayat (2) *Laporan triwulanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan paling lama 1 (satu) bulan sekali setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan*. Kemudian dalam Pasal 38, dikemukakan bahwa *Kepala Daerah menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan yang terdiri atas Laporan perhitungan APBD; Nota perhitungan APBD; Laporan Aliran Kas; dan Neraca Daerah*. Sebelumnya pada bagian ketiga "Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah", dalam pasal 35 dikemukakan bahwa "Penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan pemerintah daerah yang berlaku". ■

*) Staf Ahli Menteri Dalam Negeri Bidang Hukum dan Politik