



## AKUNTABILITAS KINERJA KEMENTERIAN DAN MENTERI

Riris Katharina\*)

### Abstrak

*Rilis Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) terhadap evaluasi akuntabilitas kinerja kementerian beberapa waktu lalu telah menimbulkan polemik. Rilis tersebut dianggap sebagai manuver Menteri Yuddy Chrisnandi dalam memberikan masukan kepada Presiden mengenai menteri yang berkinerja buruk terkait dengan isu reshuffle kabinet. Sekalipun KemenPAN-RB telah membantah dengan mengatakan bahwa evaluasi dilakukan terhadap kinerja lembaga/kementerian, bukan kinerja menteri, namun hal tersebut telah membuat keresahan politik. Dalam ilmu administrasi, akuntabilitas kinerja dan akuntabilitas publik memiliki makna yang berbeda. Dalam konteks akuntabilitas kinerja, KemenPAN-RB tidak perlu melakukan evaluasi karena itu merupakan keharusan tugas lembaga. Dalam konteks akuntabilitas publik, setiap instansi pemerintah dan menteri harus membuat laporan kepada publik mengenai kinerjanya. Tulisan ini merekomendasikan agar DPR RI melakukan evaluasi terhadap tugas KemenPAN-RB terkait evaluasi akuntabilitas kinerja dan mendorong setiap instansi pemerintah dan menteri serta pejabat lainnya melaporkan akuntabilitas kepada publik.*

### Pendahuluan

Beberapa waktu yang lalu, KemenPAN-RB telah merilis hasil evaluasi terhadap laporan akuntabilitas kinerja kementerian/ lembaga/pemerintah provinsi tahun 2015. Dalam rilis tersebut terlihat bahwa 4 (empat) lembaga memperoleh nilai A, yaitu Kementerian Keuangan dengan nilai 83,59; Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan nilai 80,89; Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan nilai 80,76; dan Badan Pemeriksa Keuangan dengan nilai 80,45. Sedangkan 5 (lima) lembaga

yang memperoleh nilai paling kecil (CC), yaitu Kejaksaan Agung dengan nilai 50,02; Perpustakaan Nasional dengan nilai 50,88; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dengan nilai 51,60; Kementerian Pemuda dan Olahraga dengan nilai 53,54; dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dengan nilai 53,97.

Rilis ini ternyata menimbulkan polemik di kalangan menteri yang kementeriannya memperoleh nilai CC,

\*) Peneliti Madya Administrasi Publik pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.  
Email: riris.katharina@dpr.go.id.



yaitu antara lain Kementerian Pemuda dan Olahraga serta Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Polemik muncul karena pada saat rilis dilakukan, isu *reshuffle* kabinet juga sedang menjadi isu hangat di dalam dunia perpolitikan. Semakin menjadi polemik, mengingat KemenPAN-RB yang merilis hasil evaluasi tersebut dipimpin oleh Menteri Yuddy Chrisnandi, yang berasal dari Partai Hanura, sedangkan kedua kementerian yang mendapat nilai rendah, yaitu Kementerian Pemuda dan Olahraga serta Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dipimpin oleh Menteri yang berasal dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Menurut PKB, yang berhak melakukan evaluasi kinerja menteri adalah Presiden, bukan Menteri PAN-RB. Menurut KemenPAN-RB, evaluasi akuntabilitas kinerja bukan untuk menilai kinerja menteri, namun menilai kinerja kementerian atau organisasinya. Polemik ini telah menimbulkan pertanyaan apakah evaluasi akuntabilitas kinerja kementerian dapat dianggap sebagai evaluasi terhadap akuntabilitas kinerja menteri juga?

### Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Kementerian oleh KemenPAN-RB

Kegiatan melakukan evaluasi terhadap laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) sudah sejak lama dilakukan. Dimulai sejak tahun 1999 dengan lahirnya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Berdasarkan Inpres ini, setiap tahun anggaran, mulai tahun anggaran 2000/2001, setiap instansi menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kepada Presiden dan salinannya kepada Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan menggunakan pedoman penyusunan sistem akuntabilitas kinerja yang disusun oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN). Selanjutnya, pada tahun 2006 evaluasi akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/provinsi dilakukan oleh KemenPAN-RB. Khusus untuk KemenPAN-RB, evaluasi dilakukan secara independen oleh BPKP. Hal ini dimaksudkan

untuk menjamin penilaian evaluasi yang objektif.

Selanjutnya Inpres ini telah diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam Peraturan ini disebutkan bahwa Akuntabilitas Kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target kinerja yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik. Berdasarkan pengertian ini, evaluasi akuntabilitas publik dilakukan dengan membandingkan antara capaian program dan kegiatan yang telah diamanatkan dengan sasaran/target kinerja yang telah ditetapkan.

Dalam ilmu politik, disebutkan bahwa akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat (Budiyanto, 1998). Menjadi akuntabel berarti mampu melayani dan menjelaskan apa yang telah dilakukan. Akuntabilitas menjadi salah satu unsur demokrasi. Dalam ilmu administrasi, konsep inilah yang dinamakan dengan akuntabilitas publik atau *political accountability* (Thoha, 2012). Format *political accountability* tidak harus seragam, namun paling tidak memuat alasan pengambilan keputusan, justifikasi terhadap alasan pengambilan keputusan, dan penjelasan yang mudah dimengerti oleh publik. Dalam konteks akuntabilitas publik, setiap kementerian maupun lembaga harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada publik/masyarakat. Hal ini mengingat bahwa pemerintahan dibentuk atas kehendak rakyat dan dibiayai oleh rakyat (*democratic government*). Menjadi pertanyaan, apakah setiap kementerian maupun lembaga sudah melaksanakannya?

Beberapa bentuk akuntabilitas publik yang telah ada saat ini yaitu Laporan Tahunan yang berisi informasi tentang pelaksanaan program/kegiatan termasuk penggunaan anggarannya dan Laporan

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) yang berisi laporan tentang pelaksanaan otonomi daerah. Namun, kembali menjadi pertanyaan, apakah publik dapat mengakses laporan tersebut? Jika tidak, maka laporan tersebut bukan bentuk dari akuntabilitas publik.

Bagaimana dengan evaluasi akuntabilitas publik yang dilakukan oleh KemenPAN-RB dalam bentuk evaluasi LAKIP? Dalam konteks ilmu administrasi, akuntabilitas kinerja yang dilakukan KemenPAN-RB tersebut dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban hierarki dari bawahan kepada atasan (*managerial accountability*/akuntabilitas kinerja). Hal ini tampak dari format yang diseragamkan dan laporan disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Keuangan (Pasal 31 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014). Apabila demikian, maka untuk *managerial accountability* sudah seharusnya sebuah organisasi pemerintah, baik kementerian maupun lembaga, melakukannya sendiri tanpa harus menunggu dilakukan oleh KemenPAN-RB.

### Samakah Akuntabilitas Kinerja Kementerian dan Akuntabilitas Kinerja Menteri?

Menurut LAN, akuntabilitas juga dapat diartikan sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Wasistiono, 2003). Dari pengertian tersebut, akuntabilitas kinerja kementerian dan akuntabilitas kinerja menteri berbeda subjek. Jika akuntabilitas kinerja kementerian meliputi akuntabilitas terhadap kegiatan sekelompok orang, maka akuntabilitas kinerja menteri hanya melingkupi tindakan seseorang.

Terhadap akuntabilitas kinerja seseorang, dikenal dua bentuk akuntabilitas, yaitu akuntabilitas eksplisit (*answerability*) dan akuntabilitas implisit (Kumorotomo, 2014). Akuntabilitas eksplisit yaitu pertanggungjawaban seorang pejabat negara

atas cara-caranya dalam melaksanakan tugas kedinasan. Sedangkan akuntabilitas implisit yaitu setiap aparatur negara bertanggungjawab atas setiap pengaruh yang tidak terduga dari akibat-akibat keputusan yang dibuat.

Pertanyaan mendasar, jika akuntabilitas kinerja kementerian berbeda dengan akuntabilitas kinerja menteri, bagaimana bentuk akuntabilitas kinerja menteri? LAKIP yang ada selama ini diakui oleh KemenPAN-RB hanyalah merupakan akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/provinsi. Bagaimana dengan akuntabilitas kinerja dari para pejabatnya (baik dari level menteri/kepala lembaga/gubernur hingga pejabat birokrasinya)?

Sejak dulu, kepemimpinan terutama dalam birokrasi di Indonesia sudah dikenal mengutamakan kekuasaan. Praktek kepemimpinan yang demikian lebih memperlihatkan seseorang diangkat dalam jabatan karena kekuasaan daripada kemampuan pribadi orang tersebut yang sudah teruji. Hanya karena seseorang yang diberikan kekuasaan secara otomatis akan mengangkat orang yang menurutnya mampu memimpin, maka duduklah seseorang dalam kursi kepemimpinan. Corak pemimpin yang mengutamakan kekuasaan diharapkan habis dikikis melalui UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dengan menerapkan sistem lelang terbuka untuk jabatan pimpinan tinggi dalam birokrasi. Namun, tetap saja intervensi kekuasaan melalui peran kepala daerah belum dapat dihapus dalam birokrasi.

Bagaimana dengan menteri? Sebagai jabatan politik, kekuasaan Presiden untuk memilih menteri (hak prerogatif) merupakan dasar penunjukan seorang menteri. Namun, kekuasaan ini sebaiknya tidak mengabaikan dimensi reputasi yang berasal dari keahlian (*on actual expertice*) dan pengalaman manajerial yang mengesankan (*impression management*). Dengan demikian, pengangkatan seseorang dalam jabatan menteri yang merupakan jabatan politik sekalipun tetap didasarkan pada kriteria-kriteria yang jelas. Apalagi menteri akan memimpin birokrasi di bawahnya, yang sudah terlatih dan teruji profesionalitasnya. Untuk itu, dibutuhkan catatan mengenai

akuntabilitas kinerja menteri dalam Presiden menilai apakah seseorang menteri telah akuntabel dalam memegang kekuasaan sebagai menteri. Penilaian tersebut juga dapat menjauhkan Presiden dari unsur subjektivitas yang tinggi dalam melakukan *reshuffle* anggota kabinetnya, sekaligus membangun *trust* dari publik. Selain bagi Presiden, seorang menteri pun punya kewajiban melakukan akuntabilitas publik. Hal ini dilakukan dengan menyusun laporan mengenai kinerja menteri tersebut yang dapat diakses oleh publik.

## Penutup

Evaluasi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, baik di kementerian maupun lembaga dan pemerintah daerah provinsi, yang selama ini dilakukan oleh KemenPAN-RB sudah perlu ditinjau ulang. Apabila kepentingannya hanya untuk dilihat oleh Presiden, setiap instansi dapat melakukannya dan melaporkannya langsung kepada Presiden. Yang lebih penting dari itu adalah laporan akuntabilitas kepada publik. Hal ini dimaksudkan agar publik juga dapat melihat kinerja sebuah lembaga dan memberikan masukan terhadap perbaikan kinerja lembaga.

Terkait dengan evaluasi kinerja menteri, Presiden selaku atasan menteri dapat menginstruksikan kepada para menteri untuk membuat laporan kinerja baik reguler per semester maupun per tahun. Selain itu, menteri juga dapat membuat laporan akuntabilitas publik yang ditujukan kepada publik, agar publik juga dapat memberikan penilaian terhadap kinerja menteri tersebut. Dengan demikian penilaian terhadap kinerja menteri menjadi lebih objektif.

Tulisan ini merekomendasikan agar DPR RI melakukan evaluasi terhadap tugas KemenPAN-RB terkait melakukan evaluasi akuntabilitas kinerja. Selain itu, DPR RI juga perlu mendorong setiap kementerian dan menteri menyusun dan melaporkan akuntabilitas kinerja secara berjenjang dari bawah hingga ke Presiden, termasuk menyusun akuntabilitas publik yang ditujukan kepada masyarakat.

## Referensi:

- Ashburner, Ferlie E., Fitzgerald, L. dan Pettigrew, AM. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: The University Oxford.
- “Hanya Presiden Berwenang Evaluasi Kinerja Menteri”, <http://www.antaraneews.com/berita/538367/pkb-hanya-presiden-berwenang-evaluasi-kinerja-menteri>, diakses tanggal 2 Februari 2016.
- “Hasil Evaluasi AKIP”, <http://www.menpan.go.id/publikasi/unduh-dokumen-2/akuntabilitas-kinerja/hasil-evaluasi-akip>, diakses tanggal 1 Februari 2016.
- Kumorotomo, Wahyudi. (2014). *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- “Rapor Perkembangan Nilai Akuntabilitas Kinerja K/L/Provinsi”, <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/120-info-terkini/4173-rapor-perkembangan-nilai-akuntabilitas-kinerja-k-l-provinsi>, diakses tanggal 1 Februari 2016.
- Thoha, Miftah. “Akuntabilitas Kementerian”, *Kompas*, 29 Januari 2016.
- (2012). *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: MetapenaInstitute.
- Wasistiono, Sadu. (2003). *Kapita Selekta: Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Fokus Media.