

# ANALISIS TERHADAP INDIKATOR PENGUKURAN AKUNTABILITAS KINERJA KEMENTERIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA - 2015

*Yanhar Jamaluddin<sup>1</sup>*

## ABSTRAK

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 mengatur setiap instansi pemerintah berkewajiban menyampaikan laporan Keuangan dan Kinerja, dalam rangka evaluasi akuntabilitas kinerja. Tujuannya untuk menilai tingkat akuntabilitas hasil terhadap penggunaan anggaran dalam rangka mendorong terwujudnya pemerintahan yang berorientasi pada *result oriented government*. Kementerian BUMN memperoleh nilai Akuntabilitas Kinerja 2015: 64,05 menunjukkan tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kinerjanya.

Pencapaian akuntabilitas kinerja tersebut penting untuk dianalisis, apakah indikator pengukuran akuntabilitas kinerja memenuhi dimensi akuntabilitas?. Sesuai dengan tujuan artikel untuk menganalisis indikator pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN, maka digunakan metode analisis tekstual dan dokumentasi.

Berdasarkan hasil analisis, bahwa Indikator Kinerja Utama sebagai pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN merupakan indikator yang didominasi oleh *Lag Indicator* dan sebagaimana pendapat Koppel (2005), maka indikator pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN belum memenuhi dimensi akuntabilitas.

**Kata Kunci:** Pengukuran, Akuntabilitas Kinerja, BUMN

## PENDAHULUAN

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Presiden RI No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), Kementerian PAN dan RB telah melakukan evaluasi akuntabilitas kinerja pada seluruh instansi pemerintah. Pelaksanaan evaluasi berpedoman pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi atas Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Tujuan evaluasi adalah untuk menilai tingkat akuntabilitas atau pertanggungjawaban atas hasil

---

<sup>1</sup>Dosen Tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Sumatera Utara Medan, dan sedang menempuh studi Doktor Bidang Ilmu Administrasi Publik di Universitas Padjadjaran Bandung.

(*outcome*) terhadap penggunaan anggaran dalam rangka mendorong terwujudnya pemerintahan yang berorientasi kepada hasil (*result oriented government*). Dari hasil evaluasi menunjukkan bahwa Kementerian BUMN memperoleh nilai 64,05 atau predikat B. Rincian penilaian atas akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1 :**  
**Rincian Penilaian Atas Akuntabilitas Kinerja Kementerian BUMN**

No	Komponen yang di nilai	2015	
		Bobot	Nilai
1	Perencanaan Kinerja	30	20,11
2	Pengukuran Kinerja	25	12,91
3	Pelaporan Kinerja	15	10,81
4	Evaluasi Internal	10	6,18
5	Capaian Kinerja	20	14,04
	Nilai hasil evaluasi	100	64,05
Tingkat Akuntabilitas Kinerja			B

Sumber: Laporan Kinerja Kementerian BUMN - 2015

Berdasarkan tabel diatas, maka nilai hasil evaluasi menunjukkan tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kinerjanya, kualitas pembangunan, budaya kinerja birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada hasil. Walaupun demikian ditemukan beberapa catatan dalam penilaian akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN - 2015 antara lain:

- a. Belum seluruh perumusan Sasaran Strategis dalam Renstra telah berorientasi hasil. Beberapa sasaran strategis yang dirumuskan belum menggambarkan sasaran pada level Kementerian (*Kementerian wide*), namun lebih berupa proses untuk mencapai hasil yang diinginkan;
- b. Roadmap transformasi BUMN 2015-2019 yang merupakan penjabaran Renstra Kementerian BUMN telah menggambarkan tonggak-tonggak capaian perkembangan pembangunan BUMN dalam rangka menunjang pembangunan nasional ;
- c. Rumusan indikator kinerja pada Renstra belum sepenuhnya memenuhi kriteria spesifik, dapat diukur dan relevan dengan sasaran yang akan diukur. Namun demikian Kementerian BUMN telah berupaya menjabarkan (*cascade down*) berbagai indikator yang ada ke dalam berbagai indikator kinerja hingga para pejabat Eselon III dan IV;
- d. Dalam rangka pemantauan kinerja secara berkelanjutan, Kementerian BUMN juga telah mengembangkan aplikasi yang dapat memantau perkembangan capaian kinerja baik pada tingkat unit kerja maupun pada tingkat kementerian.
- e. Laporan kinerja yang disusun telah memenuhi standar kualitas yang baik. Hal yang masih perlu diperbaiki adalah informasi pada laporan kinerja yang disajikan belum banyak dimanfaatkan untuk berbagai pengambilan keputusan manajemen, misalnya terkait penilaian kinerja, perbaikan perencanaan dan sebagainya.

- f. Evaluasi akuntabilitas kinerja internal belum memberikan hasil yang optimal. Hal ini terindikasi dari kualitas penerapan manajemen kinerja di Kementerian BUMN belum merata hingga ke unit kerja yang ada.

(sumber : Laporan Kinerja Kementerian BUMN – 2015)

Sehubungan dengan fenomena tersebut, maka penting untuk ditelaah secara ilmiah indikator pengukuran akuntabilitas kinerja, sehingga artikel ini memfokuskan pada pertanyaan apakah indikator pengukuran akuntabilitas kinerja memenuhi dimensi akuntabilitas ?. Sesuai dengan maksud tulisan ini yaitu untuk menggambarkan analisis terhadap indikator pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN, maka penulis menggunakan metode analisis tekstual dan dokumentasi<sup>2</sup>, sedangkan data yang dikumpulkan terdiri dari data primer dan data sekunder.

### TINJAUAN PUSTAKA

Konsep akuntabilitas bermula muncul ketika *World Bank* mempopulerkan istilah *governance* melalui publikasinya di tahun 1992 berjudul *Governance and Development*. Kemudian dikembangkan oleh *Asian Development Bank (ADB)* yang sejak tahun 1995 telah memiliki *Policy paper* bertajuk *Governance : Sound Development Management*. Kebijakan ADB mengartikulasikan empat elemen esensial dari *Good Governance* yaitu *Accountability, participation, predictability, dan transparency*. UNDP kemudian didalam dokumennya membuat karakteristik yang lebih ekspansif. Didalam dokumen kebijakannya, UNDP menyebutkan *Accountability* merupakan salah satu ciri dari *good governance* (lihat UNDP, *Reconceptualising Governance: Discussion Paper No. 2; 1997*). Sejak itulah konsep akuntabilitas oleh para ahli terus dikembangkan dan menjadi isu kontemporer dalam tata kelola pemerintahan<sup>3</sup>.

Beberapa pandangan tentang akuntabilitas, seperti yang dikemukakan oleh Koppel<sup>4</sup>; “ Akuntabilitas secara tradisional dipahami sebagai alat yang digunakan untuk mengawasi dan mengarahkan perilaku administrasi dengan cara memberikan kewajiban untuk dapat memberikan jawaban (*answerability*) kepada sejumlah otoritas eksternal. Dalam arti yang paling fundamental, akuntabilitas pada publik merujuk kepada kemampuan menjawab seseorang terkait dengan kinerja yang diharapkan “. Menyimak pendapat Koppel ini, berarti akuntabilitas erat kaitannya dengan perilaku administrasi yang wajib dilakukan oleh penerima tanggung jawab dalam memberikan jawaban pertanggungjawaban kepada pihak eksternal terhadap semua bentuk aktivitas/tindakan yang telah dilaksanakan. Pihak eksternal yang dimaksud adalah publik atau warga negara sebagai *owner* (yang memiliki kedaulatan).

Demikian pula pendapat Fox<sup>5</sup>; Fokus akuntabilitas adalah melihat hubungan kekuasaan antara mereka yang diberikan kedudukan dengan kepercayaan publik dan

---

<sup>2</sup>John W. Creswell, 2012, *Research Design (edisi terjemahan)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 24.

<sup>3</sup>Hetifaj Sj. Sumarto, 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

<sup>4</sup>J. GS Koppel, 2005, *Pathologies of Accountability: ICANN and The Challenge of Multiple Accountabilities Disorder*, Public Administration Review, Vol.65 No.1.

<sup>5</sup>Jonathan Fox, 2007, *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, New York: Oxford University Press Inc, hlm. 28.

warga negara. Dari beberapa pandangan diatas maka, Akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban institusi pemerintahan maupun para aparatur untuk menjawab (*obligation to answer*) semua amanah yang diperoleh dari rakyat, kewenangan dan capaian kinerjanya kepada masyarakat, bukan hanya sekedar penyampaian laporan (*giving an account*), dan untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun sesuai kebutuhan masyarakat. Namun patut didiskusikan lebih lanjut seperti apa bentuk pertanggungjawaban kepada publik tersebut.

Oleh karenanya, akuntabilitas berkorelasi positif dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan terutama membantu penerima tanggungjawab dalam proses pengambilan keputusan yang tepat. Simon Joss<sup>6</sup> mengatakan : “ *Processes are also supposed to enhance the legitimacy of decision-making and its outcomes through increased transparency, openness and accountability (on the link, at policy level, between accountability and ‘good governance’)*”. Maknanya adalah bahwa untuk meningkatkan legitimasi dalam pengambilan keputusan, dapat diperoleh hasilnya melalui transparansi, keterbukaan dan akuntabilitas. Keadaan ini pun akan dapat membantu terwujudnya suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance* ).

## PEMBAHASAN

Pada hakekatnya indikator merupakan suatu alat ukur yang digunakan untuk menjelaskan dan memahami mengenai suatu hasil suatu aktivitas kegiatan<sup>7</sup>. Misalnya pekerjaan aparatur dikatakan baik, bisa dijelaskan dengan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat. Penentuan Indikator Kinerja Utama (IKU) merupakan bagian yang sangat penting dalam merancang sistem pengukuran kinerja. Penentuan IKU haruslah benar-benar merupakan penjabaran dari visi, misi, strategi dan tujuan-tujuan strategis perusahaan.<sup>8</sup> Oleh karenanya IKU menjadi barometer atau ukuran pencapaian dari sasaran-sasaran strategis, yang berorientasi pada saat ini atau dimasa yang akan datang.

Penentuan IKU pada organisasi *profit* dan *non-profit* tidaklah sama. Pada organisasi *profit*, penentuan IKU disusun berorientasi pada perspektif *financial*, perspektif pelanggan, dan perspektif bisnis, dan masing-masing perspektif mempunyai alat ukur ; *Key Performance Outcome (Lag Indicator)* dan *Key Performance Driver (Lead Indicator)*. *Lag indicator* dapat disebut sebagai indikator hasil, sedangkan *Lead indicator* disebut dengan indikator pendorong kinerja atau prosesnya.<sup>9</sup>

Selanjutnya Moeheriono<sup>10</sup> menegaskan, berdasarkan jenisnya Indikator kinerja terdiri dari:

- a. Indikator Kinerja *Input*, yaitu mengukur jumlah sumberdaya seperti anggaran, SDM, peralatan, material dan masukan lainnya yang dipergunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

---

<sup>6</sup>Joss Simon, 2010, *Accountable Governance, Accountable Sustainability? A Case Study of Accountability in the Governance for Sustainability*, Environmental Policy and Governance No. 20, 408–421.

<sup>7</sup>Moeheriono, 2012, *Indikator Kinerja Utama (IKU) Bisnis dan Publik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 41.

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 41.

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm. 44.

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm. 164-166.

- b. Indikator Kinerja *output*, yaitu membandingkan keluaran yang dapat dianalisis (apakah sudah terlaksana sesuai rencana). Indikator ini pun biasanya dijadikan sebagai landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan.
  - c. Indikator Kinerja *outcome*, yaitu indikator yang lebih utama daripada sekedar *output*. Dalam *outcome* menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang menyangkut kepentingan banyak pihak.
  - d. Indikator Kinerja *Benefit*, yaitu menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil (*outcome*).
  - e. Indikator Kinerja Dampak (*Impact*), yaitu memperlihatkan pengaruh yang ditimbulkan dari manfaat yang diperoleh dari hasil suatu kegiatan.
- Kesemua jenis indikator ini, dapat dikategorikan menggunakan pendekatan sistem. Setiap sub sistem indikator saling berkaitan satu sama lain dan setiap indikator berfungsi memberikan tekanan pada kinerja organisasi yang akan dicapai pada saat sekarang dan masa yang akan datang.

Penyusunan Akuntabilitas Kinerja merupakan wujud 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 “. Pengukuran akuntabilitas kinerja di Kementerian BUMN diukur berdasarkan 35 Indikator Kinerja Utama (IKU).

Dalam pencapaian visi, misi dan sasaran strategis, Kementerian BUMN menerapkan manajemen kinerja berbasis *Balanced Scorecard (BSC)* dengan 4 perspektif utama yaitu *stakeholders perspective, customer perspective, internal process perspective* dan *learning and growth perspective*. Adapun rincian Indikator Kinerja Utama di Kementerian BUMN dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 2.**  
**Sasaran Strategis dan Indikator Kinerja Utama**

No	Sasaran Strategis	Pengukuran Kinerja ( IKU )
1	Terwujudnya BUMN sebagai World Class Enterprises dan Agent of Development	1) Pertumbuhan Aset BUMN 2) Pertumbuhan Ekuitas BUMN 3) BUMN yang masuk Forbes 2000 4) Kontribusi BUMN thd Negara (Pajak + Dividen) 5) Pertumbuhan Capex BUMN 6) Persentase penyelesaian prioritas pembangunan Nasional
2	Kepuasan BUMN yang tinggi atas kebijakan Kemen. BUMN	1) Indeks kepuasan BUMN atas pelayanan Kementerian BUMN 2) Indeks kepuasan instansi pemerintah terkait / stakeholders atas pelayanan Kementerian BUMN
3	Kepatuhan BUMN yang tinggi thd per-UU-an kebijakan Kemen. BUMN	1) Nilai rata-rata GCG (Good Corporate Governance) BUMN 2) Persentase kepatuhan proses perencanaan BUMN 3) Persentase kepatuhan proses operasional BUMN 4) Persentase kepatuhan pelaporan BUMN

4	Perencanaan dan rumusan kebijakan yang berkualitas dan Implementatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Terpenuhinya batas waktu penerbitan Shareholders Aspiration Letter (SAL)</li> <li>2) Rasio Jumlah Kajian yang dijadikan bahan kebijakan terhadap total kajian yang dihasilkan</li> </ol>
5	Pembinaan BUMN yang optimal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Terpenuhinya waktu respon usulan aksi korporasi sesuai standar layanan</li> <li>2) Penyelenggaraan RUPS tepat waktu</li> <li>3) Ketersediaan Kontrak Kinerja BUMN</li> <li>4) Pelaksanaan pembinaan BUMN yang dilakukan sesuai dengan SOP</li> </ol>
6	Terselenggaranya pengendalian, pengawasan dan penegakan hukum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Persentase jumlah BUMN yang diadvokasi</li> <li>2) Monitoring dan Evaluasi Tindak Lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan</li> <li>3) Laporan audit operasional dan kepatuhan</li> </ol>
7	SDM yang kompeten dan profesional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Tersusunnya program pengembangan masing-masing individu sesuai dengan Standar Kompetensi Jabatan</li> <li>2) Persentase pelaksanaan pendidikan dan pelatihan sesuai dengan program pengembangan masing-masing individu</li> <li>3) Persentase pegawai yang memenuhi standar jam pelatihan</li> <li>4) Tersusunnya Road Map Organisasi Kementerian BUMN</li> </ol>
8	Informasi yang valid, handal dan mudah diakses	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Persentase Pencapaian Service Level Agreement Index (SLAI) sistem informasi</li> <li>2) Persepsi User Terhadap Kemudahan Akses (skala likert 1-5)</li> <li>3) Persentase downtime layanan TIK</li> <li>4) Ketersediaan data BUMN yang valid melalui portal</li> </ol>
9	Terwujudnya Good Governance dan Clean Government	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Opini BPK atas Laporan Keuangan Kementerian BUMN</li> <li>2) Skor Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Kementerian BUMN.</li> <li>3) Nilai Penerapan Reformasi Birokrasi Kementerian BUMN</li> <li>4) Jumlah SOP Prioritas yang Disusun</li> </ol>
10	Pelaksanaan Anggaran Optimal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Persentase Penyerapan Anggaran</li> <li>2) Realisasi Anggaran 2015</li> </ol>

Sumber : Laporan Kinerja Kementerian BUMN - 2015

Berdasarkan tabel 2 diatas maka Indikator Kinerja Utama sebagai pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN dapat disebut merupakan indikator yang didominasi oleh *Lag Indicator*, dimana sebahagian besar Indikator Kinerja Utama merupakan capaian hasil yang diharapkan pada saat sekarang dan yang akan datang. Besarnya dominasi *Lag Indicator* tersebut dapat diinterpretasikan terhadap sebaran IKU menurut jenis indikator kinerja. Keseluruhan IKU jika ditelaah menurut jenis kinerja, maka terdapat keseimbangan indikator terhadap kinerja *output*, *outcome*, *Benefit*, dan

*Impact*, sementara pada kinerja *input* lebih sedikit dibanding dengan jenis indikator kinerja lainnya. Lebih lanjut dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 3 :**  
**Kategorisasi IKU Menurut Jenis Kinerja**

No	Jenis Indikator Kinerja	Indikator Kinerja Utama ( IKU )
1	<i>Input</i> (4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Persentase jumlah BUMN yang di advokasi</li> <li>b. Persentase pegawai yang memenuhi standard jam pelatihan</li> <li>c. Jumlah SOP prioritas yang disusun</li> <li>d. Persentase penyerapan anggaran</li> </ul>
2	<i>Output</i> (9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Nilai rata-rata GCG (Good Corporate Governance) BUMN</li> <li>b. Persentase kepatuhan proses perencanaan BUMN</li> <li>c. Persentase kepatuhan proses operasional BUMN</li> <li>d. Persentase kepatuhan pelaporan BUMN</li> <li>e. Terpenuhiya batas waktu penerbitan <i>Shareholders Aspiration Letter (SAL)</i></li> <li>f. Persentase Pencapaian Service Level Agreement Index (SLAI) sistem informasi</li> <li>g. Persentase downtime layanan TIK.</li> <li>h. Skor Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah</li> <li>i. Nilai Penerapan Reformasi Birokrasi Kementerian BUMN</li> </ul>
3	<i>Outcome</i> (8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pertumbuhan Aset BUMN</li> <li>b. Pertumbuhan Ekuitas BUMN</li> <li>c. Pertumbuhan Capex BUMN</li> <li>d. Terpenuhiya batas waktu respon usulan aksi korporasi sesuai standard layanan.</li> <li>e. Rasio Jumlah Kajian yang dijadikan bahan kebijakan terhadap total kajian yang dihasilkan</li> <li>f. Tersusunnya program pengembangan masing-masing individu sesuai dengan Standar Kompetensi Jabatan</li> <li>g. Persentase pelaksanaan pendidikan dan pelatihan sesuai dengan program pengembangan masing- masing individu.</li> <li>h. Persepsi User Terhadap Kemudahan Akses</li> </ul>
4	<i>Benefit</i> (7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. BUMN yang masuk Forbes 2000</li> <li>b. Penyelenggaraan RUPS tepat waktu</li> <li>c. Ketersediaan Kontrak Kinerja BUMN</li> <li>d. Pelaksanaan pembinaan BUMN yang dilakukan sesuai SOP</li> <li>e. Monitoring dan Evaluasi Tindak Lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan</li> </ul>

		f. Laporan audit operasional dan kepatuhan g. Ketersediaan data BUMN yang valid melalui portal
5	<i>Impact</i> (7)	a. Kontribusi BUMN terhadap negara b. Persentase penyelesaian prioritas pembangunan nasional c. Indeks kepuasan BUMN atas pelayanan Kementerian BUMN d. Indeks kepuasan instansi pemerintah terkait / stakeholders atas pelayanan Kementerian BUMN e. Tersusunnya Road Map organisasi Kementerian BUMN f. Opini BPK atas laporan keuangan Kementerian BUMN g. Realisasi Anggaran 2015

Jika IKU Kementerian BUMN tersebut dikaitkan dengan pendapat Koppel, sesungguhnya memiliki keterkaitan. Sebagaimana teori Koppel<sup>11</sup> yang menyatakan ; “ *The five dimensions of accountability offered are transparency, liability, controllability, responsibility, and responsiveness* “. Maksudnya bahwa terdapat lima dimensi akuntabilitas, yaitu transparansi, kewajiban, pengendalian, tanggung jawab, dan responsif.

### **Transparency**

Menurut Koppel, kunci penegasan pada dimensi transparansi adalah “ *Did the organization reveal the facts of its performance ?*” (Apakah suatu organisasi telah mengungkapkan fakta-fakta kinerjanya kepada *stakeholder* dan publik ?) . Jika indikator pengukuran kinerja dikaitkan dengan dimensi transparansi maka pengungkapan fakta kinerja Kementerian BUMN belum terlaksana dan cenderung bersifat vertikal dan sektoral dan tidak secara horisontal kepada publik atau warga negara. Secara vertikal ; penyampaian hasil kinerja kepada otoritas di atasnya (Presiden), sedangkan secara sektoral ; penyampaian hasil kinerja kepada *stakeholder* atau pihak berkepentingan tertentu, misalnya pengusaha, pemilik modal, mitra Kementerian, dan kelompok jaringan kementerian. Pengungkapan hasil kinerja Kementerian BUMN sebenarnya dapat diakses melalui website Kementerian BUMN, namun media ini sangatlah terbatas dan diyakini masih sulit dimanfaatkan oleh publik atau warga negara.

Berdasarkan analisis perspektif paradigma baru administrasi publik “ *New Public Service* “ yang menekankan bahwa tugas pokok aparatur pemerintah adalah memberikan pelayanan yang baik yang difokuskan kepada *Citizen* yaitu warga negara sebagai pemilik kedaulatan, maka kedudukan *Citizen* sebagai pemilik kedaulatan berhak untuk mendapatkan layanan.<sup>12</sup> Itu artinya bahwa hasil akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN tanpa diminta seharusnya tetap disampaikan kepada *Citizen*. Seperti yang dikemukakan oleh Denhardt,<sup>13</sup> dalam bukunya *The New Public Service ;* bahwa “ masyarakat memainkan peran sebagai *Citizen* yaitu warga negara pemilik

<sup>11</sup>J. GS Koppel, 2005, *Pathologies of Accountability: ICANN and The Challenge of Multiple Accountabilities Disorder*, Public Administration Review, Vol.65 No.1., hlm. 96.

<sup>12</sup>Budiman Rusli, 2014, *Isu-Isu Krusial Administrasi Publik Kontemporer*, Bandung; LEPSINDO, hlm. 21.

<sup>13</sup>Denhardt. Robert B dan Denhardt., Janet Vinzant, 2007, *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*, M.E. Sharpe Inc, 80 Business Park Drive, Armonk, New York 10504.

kedaulatan, oleh karena itu masyarakat mempunyai kekuatan memaksakan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk memperoleh pelayanan yang mereka butuhkan “. Sedangkan pada perspektif demokrasi (yang juga merupakan orientasi *New Public Service*), maka dengan tidak terungkapnya hasil kinerja Kementerian BUMN kepada *citizen* atau warga negara menjadi bukti mengaburkan nilai-nilai demokrasi, akibatnya *citizen* cenderung tidak aktif atau kurang diberdayakan.

Demikian pula pengungkapan akuntabilitas kinerja yang hanya mengedepankan pertanggungjawaban manajerial internal secara vertikal, menjadi bukti dipersempitnya makna hakiki akuntabilitas. Makna positif yang bisa digarisbawahi apabila transparansi hasil kinerja ini diinformasikan ke publik dan warganegara adalah akan dapat dilihat dampak positif dan negatif dari setiap perkembangan yang dicapai, dan akan bermanfaat bagi kementerian BUMN dalam mengambil setiap keputusan yang diperlukan.

### ***Liability***

Menurut Koppel, kunci penegasan pada dimensi ini adalah “ *Did the organization face consequences for its performance ?*” (Apakah suatu organisasi telah menyadari konsekuensi kinerjanya ?). Jika indikator pengukuran kinerja dikaitkan dengan dimensi *liability* maka terdapat indikator pengukuran yang sinkron dengan konsekuensi capaian kinerja Kementerian BUMN. Beberapa konsekuensi atas kinerja yang dihasilkan adalah kontribusi BUMN terhadap penerimaan negara dan kontribusi pada bidang lainnya. Sebagai contoh Peranan Kementerian BUMN dalam membina BUMN telah mampu mendorong BUMN meningkatkan kontribusinya terhadap penerimaan Negara pada tahun 2015 sebesar Rp. 164 Triliun, dengan rincian dividen Rp. 37 Triliun dan Pajak Rp. 127 Triliun. Sedangkan pada bidang lainnya ; seperti penyaluran KUR senilai Rp. 177,19 Triliun, dan juga *Public Service Obligation* dengan nilai PMN Rp. 147.011.9 Triliun.

Berdasarkan uraian diatas, berarti konsekuensi atas kinerja yang dicapai telah disadari oleh Kementerian BUMN, karena sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah untuk:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Makna positif yang bisa digarisbawahi apabila Kementerian BUMN menyadari konsekuensi kinerjanya adalah akan dapat dinilai keberhasilan dan kegagalan baik yang berwujud (*tangible fixed assets*) maupun yang tidak berwujud (*intangible fixed assets*).

### ***Controllability***

Menurut Koppel, kunci penegasan pada dimensi ini adalah “*Did the organization do what the principal (e.g., congress, president) desired ?*” (Apakah suatu organisasi telah melakukan apa yang diinginkan para pihak yang berkepentingan (misalnya legislatif atau presiden)?). Jika indikator pengukuran kinerja dikaitkan dengan

dimensi *Controllability* maka pencapaian akuntabilitas kinerja berdasarkan program yang diinginkan Presiden. Salah satu program Presiden adalah “Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik”. Program ini merupakan bagian dari visi dan misi Presiden Joko Widodo yaitu “Mewujudkan Kemandirian dalam bidang ekonomi “. Untuk mensinkronkan visi-misi-program Presiden, Kementerian BUMN mewujudkannya melalui kebijakan-kebijakan yang disusun terdiri atas 4 perspektif, yaitu *Stakeholder Perspective*, *Customer Perspective*, *Internal Process Perspective*, dan *Learning and Growth Perspective*, dan selanjutnya dirumuskan dalam sasaran-sasaran strategis organisasi. Sasaran strategis merupakan penjabaran atau implementasi dari pernyataan misi yang akan dicapai atau dihasilkan dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 5 (lima) tahun, sehingga Kementerian BUMN dapat secara tepat mengetahui apa yang harus dilaksanakan oleh organisasi untuk mendukung visi misi pembangunan nasional.

Salah satu contoh sasaran strategis Kementerian BUMN sebagai perwujudan visi dan misi Presiden adalah “ Terwujudnya BUMN sebagai *world class Enterprises* dan *Agent of Development* “, dan pada 2015 telah direalisasikan dengan dicapainya al. ; Pertumbuhan Aset BUMN sebesar 19 % (Rp. 5.449 T) – melampaui target 12 %, Pertumbuhan Ekuitas BUMN sebesar 62 % (Rp. 1.763 T) – melampaui target 12 %, BUMN yang masuk ke dalam daftar Forbes 2000 adalah PT Bank Rakyat Indonesia, PT Bank Mandiri, PT Bank Negara Indonesia, PT Telkom Indonesia dan PT Perusahaan Gas Negara (Capaian ini hanya 55% dibandingkan targetnya 11 BUMN), Pertumbuhan Capex BUMN 11 % mencapai Rp 268 Triliun (belum mencapai target sebesar 24 %), Persentase penyelesaian prioritas pembangunan nasional sebesar 100% yaitu pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Surya IPP Kupang.

Dengan demikian kerangka penyusunan kebijakan di Kementerian BUMN bersifat *Top Down*; yang bersumber dari visi-Misi Presiden, yang kemudian dirumuskan dalam sasaran-sasaran strategis, dan dilaksanakan kedalam program-program. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kebijakan akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN lebih berorientasi pada *political interest leader*, dimana kebijakan disusun dalam kerangka memenuhi kepentingan politik pemegang kekuasaan, atau dengan kata lain seluruh program dan kebijakan diarahkan dalam kerangka mencapai dan memenuhi visi – misi Presiden.

### **Responsibility**

Menurut Koppel, kunci penegasan pada dimensi ini adalah “*Did the organization follow the rules ?*” (Apakah suatu organisasi telah mengikuti aturan-aturan hukum ?). Jika indikator pengukuran kinerja dikaitkan dengan dimensi *responsibility* maka terdapat indikator pengukuran yang sinkron dengan kepatuhan Kementerian BUMN mengikuti aturan hukum yang berlaku, dan kepatuhan BUMN terhadap kebijakan Kementerian BUMN. Kepatuhan kementerian BUMN terhadap aturan hukum bertujuan untuk pembinaan BUMN yang optimal, terselenggaranya pengendalian-pengawasan dan penegakan hukum, dan terwujudnya *good corporate governance* dan *clean goverment*. Implikasi nyata dari kepatuhan pada aturan hukum dapat dilihat dari:

a. Nilai rata-rata *Good corporate governance* sebesar 81.5 (kategori BAIK), yang menunjukkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan BUMN yang terdiri dari transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, kemandirian dan kewajaran telah diterapkan dalam proses bisnis maupun dalam pengambilan keputusan pada BUMN.

- b. Persentase kepatuhan terhadap proses perencanaan, proses operasional, dan proses pelaporan ; 100 % mengikuti ketentuan yang berlaku.
- c. Laporan audit operasional dan kepatuhan dengan capaian 67 %, yang menunjukkan belum semua hasil kegiatan audit operasional dan kepatuhan diselesaikan dan diterbitkan laporannya.
- d. Nilai penerapan reformasi Birokrasi sebesar 65,56% , berada diatas target yang ditetapkan Kemenpan-RB yakni 60%.
- e. Opini BPK atas Laporan Keuangan Kementerian BUMN Tahun 2015 belum bisa mencapai target WTP, hanya mendapat opini WTP DPP (Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan).

### ***Responsiveness***

Menurut Koppel, kunci penegasan pada dimensi ini adalah “ *Did the organization fulfill the substantive expectation (demand/need)?* “ (Apakah suatu organisasi telah memenuhi harapan utama (keinginan dan kebutuhan) pihak-pihak berkepentingan ? ). Jika indikator pengukuran kinerja dikaitkan dengan dimensi *responsiveness* maka tidak satu pun indikator yang sinkron dengan pemenuhan harapan, keinginan dan kebutuhan publik. Indikator pengukuran yang digunakan adalah untuk pemenuhan harapan, keinginan, dan kebutuhan pihak-pihak berkepentingan. Pihak-pihak berkepentingan yang dimaksud adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan, Manajemen internal di Kementerian BUMN, BUMN di lingkungan Kementerian BUMN, dan Pengguna jasa layanan. Pemenuhan harapan, keinginan dan kebutuhan tersebut sejalan dengan tugas Kementerian BUMN. Kementerian BUMN merupakan instansi pemerintah yang bertugas melakukan pembinaan BUMN, sehingga pelayanan yang diharapkan dari Kementerian BUMN adalah dalam kaitan dengan pembinaan BUMN tersebut. Pelayanan yang diberikan oleh Kementerian BUMN berbeda dengan instansi lain yang langsung melayani kebutuhan masyarakat luas seperti kantor pelayanan pajak atau kantor bea dan cukai, namun fungsi utama pelayanan yang diberikan berupa kebijakan, perizinan, maupun regulasi kepada BUMN, walaupun terdapat pula kewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat seperti penyediaan data dan informasi tentang BUMN maupun Kementerian BUMN. Dengan demikian pemenuhan kebutuhan publik volumenya sangat kecil dibandingkan pihak berkepentingan lainnya.

Beberapa bentuk pemenuhan keinginan, harapan dan kebutuhan bagi pihak-pihak berkepentingan yang terungkap didalam pencapaian kinerja Kementerian BUMN 2015, diantaranya:

- a. unit riset telah menyusun 5 (lima) kajian, yang seluruhnya telah menjadi bahan kebijakan, yaitu riset terkait dividen, penilaian *good corporate governance* (GCG) dan evaluasi atas kinerja.
- b. Pelaksanaan pembinaan BUMN yang dilakukan sesuai dengan SOP, dimana semua pembinaan yang dilakukan terhadap BUMN di Kementerian BUMN telah dilakukan sesuai dengan *Standar Operating Procedure* yang telah ditetapkan Menteri Badan Usaha Milik Negara

- c. Persentase jumlah BUMN yang diadvokasi dengan target 44 advokasi. Pada tahun 2015, realisasinya adalah 57 kegiatan advokasi
- d. Persentase Pencapaian *Service Level Agreement Index* (SLAI) sistem informasi yang ditargetkan 90% dan direalisasikan mencapai 98,88% sehingga pencapaiannya adalah 109,9%.

## **PENUTUP**

Berdasarkan pembahasan diatas terkait telaah terhadap indikator pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN – 2015, maka dapat disimpulkan:

- a. Indikator Kinerja Utama sebagai pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN dapat disebut merupakan indikator yang didominasi oleh *Lag Indicator*, dimana sebagian besar Indikator Kinerja Utama merupakan capaian hasil yang diharapkan pada saat sekarang dan yang akan datang.
- b. Sesuai dimensi akuntabilitas sebagaimana pendapat Koppel (2005), maka indikator pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian BUMN belum memenuhi dimensi akuntabilitas. Hal ini dapat dibuktikan dari masing-masing dimensi, yaitu :
  - 1) *Transparency*; pengungkapan fakta fakta kinerja Kementerian BUMN belum menyeluruh dan cenderung bersifat vertikal-sektoral dan tidak secara horisontal kepada publik atau warga negara.
  - 2) *Liability*; konsekuensi atas kinerja yang dicapai telah disadari oleh Kementerian BUMN, karena didasarkan pada UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN : Pasal (2)
  - 3) *Controllability*; pencapaian akuntabilitas kinerja berdasarkan program dan capaian yang diinginkan Presiden, sehingga keseluruhan kebijakan Kementerian BUMN lebih berorientasi pada pendekatan *political interest leader*, dimana kebijakan disusun dalam kerangka memenuhi kepentingan politik pemegang kekuasaan.
  - 4) *Responsibility*; terdapat indikator pengukuran yang sinkron dengan kepatuhan Kementerian BUMN mengikuti aturan hukum yang berlaku dan kepatuhan BUMN terhadap kebijakan Kementerian BUMN. Kepatuhan ini bertujuan untuk pembinaan BUMN yang optimal, terselenggaranya pengendalian- pengawasan dan penegakan hukum, dan terwujudnya *good corporate governance* dan *clean goverment*.
  - 5) *Responsiveness*; tidak satu pun indikator yang sinkron dengan pemenuhan harapan, keinginan dan kebutuhan publik. Indikator pengukuran yang digunakan adalah untuk pemenuhan harapan, keinginan, dan kebutuhan pihak-pihak berkepentingan. Pemenuhan ini didasarkan pada tugas Kementerian BUMN sebagai instansi pemerintah yaitu melakukan pembinaan BUMN, sehingga pelayanan yang diharapkan dari Kementerian BUMN adalah dalam kaitan dengan pembinaan BUMN tersebut.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Creswell, John W, 2012, *Research Design (edisi terjemahan)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Denhardt. Robert B dan Denhardt., Janet Vinzant, 2007, *The New Public Service : Serving Rather Than Steering*, M.E. Sharpe Inc, 80 Business Park Drive, Armonk, New York 10504.
- Moeheriono, 2012, *Indikator Kinerja Utama (IKU) Bisnis dan Publik*, Jakarta : RajaGrafindo Persada.

Rusli, Budiman, 2014, *Isu-Isu Krusial Administrasi Publik Kontemporer*, Bandung ; LEPSINDO.

Sumarto, Hetifaj Sj, 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Fox, Jonathan, 2007, *Accountability Politics : Power and Voice in Rural Mexico*, New York : Oxford University Press Inc.

Koppel, J. GS. 2005, *Pathologies of Accountability : ICANN and The Challenge of Multiple Accountabilities Disorder*, Public Administration Review, Vol.65 No.1.

Simon Joss, 2010, *Accountable Governance, Accountable Sustainability? A Case Study of Accountability in the Governance for Sustainability*, Environmental Policy and Governance No. 20, 408–421.

**Dokumen :**

Laporan Kinerja Kementerian BUMN – 2015