



# AKUNTABILITAS ORGANISASI PUBLIK

## KONSEPTUAL DAN PRAKTIK

 Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.

**AKUNTABILITAS ORGANISASI PUBLIK**  
**KONSEPTUAL DAN PRAKTIK**

## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# AKUNTABILITAS ORGANISASI PUBLIK

## KONSEPTUAL DAN PRAKTIK

**Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.**

**Editor :**

**Dr. Hj. Siti Marwiyah, M.Si.**



*Cerdas, Bahagia, Mulia, Lintas Generasi.*

**AKUNTABILITAS ORGANISASI PUBLIK  
KONSEPTUAL DAN PRAKTIK**

**Muhammad Sawir**

Editor :

**Hj. Siti Marwiyah**

Desain Cover :

**Ali Hasan Zein**

Sumber :

<https://www.shutterstock.com>

Tata Letak :

**Gofur Dyah Ayu**

Proofreader :

**Meyta Lanjarwati**

Ukuran :

**xiv, 145 hlm, Uk: 15.5x23 cm**

ISBN :

**978-623-02-4616-6**

Cetakan Pertama :

**April 2022**

Hak Cipta 2022, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

**Copyright © 2022 by Deepublish Publisher**  
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581

Telp/Faks: (0274) 4533427

Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)

[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)

E-mail: [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

# **Kata Sambutan**

## **Direktur Pascasarjana**

### **Universitas Yapis Papua**

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh*

Puji syukur mari kita persembahkan ke hadirat Allah Swt., atas seizin-Nya telah terselesaikan sebuah buku yang berjudul ***Akuntabilitas Organisasi Publik Konseptual dan Praktik*** yang berisi gambaran dan solusi pelaksanaan pertanggungjawaban dan transparansi pada organisasi publik. Selanjutnya shalawat dan salam kita sampaikan kepada junjungan alam Nabi Besar Muhammad saw. yang telah berjasa memajukan peradaban hidup manusia dengan ucapan *Allahumma shalli'ala Muhammad wa'ala ali Muhammad*. Semoga kita umatnya mendapatkan syafaat di Yaumul Akhir kelak. Kemudian, dalam buku ini terlihat gambaran pelaksanaan tata kelola reformasi birokrasi pemerintahan yang dilihat dari teori, konseptual dan praktik pertanggungjawaban serta transparansi organisasi publik baik secara internal maupun eksternal.

Buku ini juga dapat menjadi bahan bacaan praktis sekaligus pegangan dalam menjalankan roda pemerintahan pada organisasi publik guna menuju tercapainya laporan keuangan berkualitas atau Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Selain itu, dalam rangka menjamin akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, telah dikembangkan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Kami mengucapkan apresiasi kepada penulis Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H. atas karyanya, dan ucapan terima kasih kepada Deepublish

yang telah mengakomodir untuk menerbitkan buku ini. Akhirnya kami ucapkan selamat atas peluncuran buku ini, semoga bermanfaat bagi kita semua.

Wabillahi taufiq wal hidayah

*Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh*

Jayapura, Maret 2022

Direktur,



**Dr. Muhammad Yamin Noch, S.E., M.S.A.**

# **Kata Sambutan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua**

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,*

Saya selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua menyambut baik usaha dan kerja maksimal Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H., yang telah menulis buku berjudul “Akuntabilitas Organisasi Publik Konseptual dan Praktik” dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang tata kelola pemerintahan.

Buku Akuntabilitas Organisasi Publik Konseptual dan Praktik yang disusun oleh penulis, cukup memadai sebagai referensi dan bahan bacaan, baik bagi kalangan mahasiswa, birokrat dan masyarakat umum. Materi yang dibahas dalam buku ini adalah konsep, teori, dan praktik yang berkaitan *good governance*.

Buku yang disusun oleh penulis terlihat gambaran pelaksanaan tata kelola reformasi birokrasi pemerintahan yang dilihat dari teori, konseptual dan praktik pertanggungjawaban serta transparansi organisasi publik baik secara internal maupun eksternal. Selain itu, juga dapat menjadi bahan bacaan praktis sekaligus pegangan dalam menjalankan roda pemerintahan pada organisasi publik guna menuju tercapainya laporan keuangan berkualitas atau Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Selanjutnya, dalam rangka menjamin akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, telah dikembangkan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Akhirnya selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan



Ilmu Politik Universitas Yapis Papua mengucapkan apresiasi kepada penulis atas karyanya, dan ucapan terima kasih kepada Deepublish yang telah mengakomodir untuk menerbitkan buku ini. Akhirnya kami ucapkan selamat atas peluncuran buku ini, semoga bermanfaat bagi kita semua.

*Wabillahi taufiq wal hidayah*

*Wassalamu'alaikwn Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Jayapura, Maret 2022

Dekan,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Usman Pakasi', is written over a circular blue stamp. The stamp contains the text 'UNIVERSITAS YAPIS PAPUA' and a central emblem.

**Dr. Usman Pakasi, M.Si.**

# Kata Pengantar

Rasa syukur yang sangat besar dan sangat dalam saya sampaikan ke hadirat Allah Swt. yang telah memberikan rahmat, hidayah, dan rida-Nya kepada saya, sehingga saya dengan penuh kesehatan dan keyakinan telah mampu menyelesaikan dan menulis buku yang sederhana ini. Buku dengan judul *Akuntabilitas Organisasi Publik Konseptual dan Praktik*. Akuntabilitas organisasi publik merupakan garda depan menuju *good governance* berkaitan dengan bagaimana instansi pemerintah mampu mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran negara untuk sebaik-baiknya pada pelayanan publik. Perubahan *mindset* dan *culture-set* penyelenggaraan birokrasi yang semula berorientasi kerja (*output*) menjadi berorientasi kinerja (*outcome*) merupakan titik berat dalam konsep akuntabilitas kinerja pada organisasi publik.

Buku ini ditulis meliputi: a) Kajian Teori Akuntabilitas Publik, b) Akuntabilitas dan *Good Governance*, c) Konsep dan Model Akuntabilitas Publik, d) Jenis Akuntabilitas Publik, e) Akuntabilitas Birokrasi, f) Fungsi Birokrasi Pemerintah Daerah, g) Akuntabilitas Sistem Informasi, h) Kebijakan Akuntabilitas Publik, i) Kepemimpinan dan Akuntabilitas Publik, j) Inovasi Kolaborasi *Governance*, dan k) Penutup. Lebih lanjut, pada setiap bagian dalam buku ini membahas teori, konseptual, dan praktik, kemudian kesimpulan terkait akuntabilitas pada organisasi sektor publik.

Buku *Akuntabilitas Organisasi Publik Konseptual dan Praktik* adalah buku referensi yang diharapkan dapat bermanfaat bagi mahasiswa perguruan tinggi negeri maupun swasta sebagai referensi dan bahan bacaan, baik bagi kalangan mahasiswa, birokrat maupun masyarakat umum. Selain itu, buku ini diharapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur yang senantiasa dituntut

adanya pertanggungjawaban, terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku dan sepak terjangnya kepada publik, atau rakyat dalam kerangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Hal ini, disebabkan karena rakyat di samping sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara. Juga rakyat sebagai pemilik dari setiap kekayaan negara, sumber pendapatan negara dan kekuasaan. Karenanya sudah sewajarnya, manakala para pemegang kekuasaan yang telah menggunakan kekuasaan, dan sumber daya keuangan yang berasal dari rakyat harus dipertanggungjawabkan (*accountability*) kepada rakyat. Akuntabilitas dan transparansi merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Eksistensinya diperlukan, karena pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada publik, dan organisasi tempat kerjanya.

Buku yang sangat sederhana ini merupakan buku ketiga penulis, setelah buku pertama yang telah penulis terbitkan pada tahun 2020 yang berjudul *Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*, buku kedua berjudul *Ilmu Administrasi dan Analisis Kebijakan Publik (Konseptual dan Praktik)* pada tahun 2021. Harapan penulis semoga buku yang ketiga ini dapat bermanfaat bagi para pembaca secara umum dan terkhusus bagi penulis sendiri. Semoga dengan terbitnya buku ketiga ini, dapat lebih mengembangkan kajian buku ini sekaligus dapat lebih memenuhi kebutuhan para pembaca. Namun demikian penulis menyadari sekali lagi bahwa sebagai karya manusia, tentu masih terdapat kekurangan dan keterbatasan. Oleh karenanya, penulis dengan rendah hati dan penuh harapan, penulis mengharapkan kritikan dan saran-saran dari pembacanya. Akhirnya sebagai penutup, penulis mengucapkan terima kasih kepada para pembaca untuk menyampaikan bahan input atau referensi tambahan yang sangat berharga bagi penulis, guna perbaikan dalam edisi berikutnya.

Jayapura, 2 Maret 2022

Penulis,

**Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.**

# Daftar Isi

Kata Sambutan Direktur Pascasarjana Universitas Yapis Papua .....	v
Kata Sambutan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua.....	vii
Kata Pengantar .....	ix
Daftar Isi .....	xi
Daftar Gambar.....	xii
Daftar Tabel .....	xiii
A. Kajian Teori Akuntabilitas Publik.....	1
B. Akuntabilitas dan <i>Good Governance</i> .....	11
C. Konsep dan Model Akuntabilitas Publik.....	20
D. Jenis Akuntabilitas Publik.....	26
E. Akuntabilitas Birokrasi .....	30
F. Fungsi Birokrasi Pemerintah Daerah.....	46
G. Akuntabilitas Sistem Informasi .....	69
H. Kebijakan Akuntabilitas Publik.....	80
I. Kepemimpinan dan Akuntabilitas Publik .....	88
J. Inovasi Kolaborasi <i>Governance</i> .....	95
K. Penutup .....	126
Daftar Pustaka .....	135
Riwayat Hidup .....	145

## Daftar Gambar

Gambar 1: Model Akuntabilitas (Romzek and Dubnick, 1990).....	18
Gambar 2: Model Siklus Akuntabilitas (Schacter, 2000).....	78
Gambar 3: Aktor <i>Governance</i> .....	133

## Daftar Tabel

Tabel 1: Perbandingan istilah <i>Government</i> dan <i>Governance</i> .....	106
Tabel 2: Konteks, Tujuan, Pilihan dan Motivasi dari Kolaborasi .....	122



## A. Kajian Teori Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutif pemerintah, lembaga legislatif parlemen dan lembaga yudikatif kehakiman) yang mempunyai beberapa arti antara lain, hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), kemampuan memberikan jawaban (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*) termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya.

Akuntabilitas secara umum dapat diartikan sebagai permintaan pertanggungjawaban atas pemenuhan tanggung jawab yang diserahkan kepadanya. Dalam tugasnya mengaudit laporan keuangan, auditor dituntut bekerja dengan akuntabilitas yang tinggi dan secara profesional. Hal ini untuk memenuhi permintaan klien yang menginginkan kinerja yang tinggi.

Akuntabilitas adalah kemampuan memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan seseorang/sekelompok orang terhadap masyarakat luas dalam suatu organisasi (Syahrudin Rasul, 2002: 8). Menurut UNDP, akuntabilitas adalah evaluasi terhadap proses pelaksanaan kegiatan/kinerja organisasi untuk dapat dipertanggungjawabkan serta sebagai umpan balik bagi pimpinan organisasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang (Tim Penyusun Sistem AKIP, 2002; 12).

Akuntabilitas merupakan konsep yang kompleks yang lebih sulit mewujudkannya dari pada memberantas korupsi. Akuntabilitas adalah



keharusan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekan pada pertanggungjawaban horizontal (masyarakat) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (otoritas yang lebih tinggi). Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban dari seseorang atau sekelompok orang yang diberi amanat untuk menjalankan tugas tertentu kepada pihak pemberi amanat baik secara vertikal maupun secara horizontal (Fariyansyah et al., 2018).

Menurut Dwi Martani (2014:54) laporan keuangan memiliki beberapa karakteristik utama yaitu adalah relevan, andal dan dapat dipahami. Karakteristik tersebut harus dipenuhi agar laporan keuangan bermanfaat bagi pengguna untuk pengambilan keputusan.

Laporan keuangan pada dasarnya adalah hasil dari proses akuntansi yang dapat digunakan sebagai alat untuk mengkomunikasikan data keuangan atau aktivitas perusahaan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan kata lain, laporan keuangan ini berfungsi sebagai alat informasi yang menghubungkan perusahaan dengan pihak-pihak yang berkepentingan, yang menunjukkan kondisi kesehatan keuangan perusahaan dan kinerja perusahaan (Hery, 2017:3).

Menurut Budi Setiyon (Budi Setiyono, 2014:181), *accountability* adalah konsep yang memiliki beberapa makna. Terminologi ini sering digunakan dengan beberapa konsep seperti *answerability*, *responsibility*, dan *terminology* lain yang berkaitan dengan “*the expectation of accounting*” (harapan pemberi mandat dengan pelaksana mandat). Dengan demikian *accountability* mencakup dengan harapan atau asumsi perilaku hubungan antara pemberi dan penerima mandat.

Laporan auditor adalah semacam surat perantara (medium) melalui bagaimana auditor menyatakan opininya (pendapat) atau jika keadaan mengharuskan menolak berpendapat tentang laporan yang diauditnya untuk pihak-pihak yang berkepentingan. Hal ini berarti auditor bertanggungjawab terhadap pendapat atau opininya (Mathius Tandiontong, 2016:71).

Tujuan audit umum atas laporan keuangan klien oleh auditor independen adalah untuk menyatakan pendapat mengenai kewajaran, dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil operasi, serta arus kas sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku umum. auditor

mengumpulkan bahan bukti untuk memverifikasi dan selanjutnya membuat kesimpulan tentang apakah laporan keuangan klien telah disajikan secara wajar (Mathius Tandiontong, 2016:26)

Dalam bidang ilmu akuntansi, akuntabilitas diartikan sebagai pertanggungjawaban. Suatu organisasi dikatakan akuntabel jika organisasi tersebut memiliki kemampuan untuk menjelaskan kondisi yang dialami termasuk di dalamnya keputusan yang diambil dan berbagai aktivitas yang dilakukan. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat/rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2004:20).

Menurut UNDP, akuntabilitas adalah evaluasi terhadap proses pelaksanaan kegiatan/kinerja organisasi untuk dapat dipertanggungjawabkan serta sebagai umpan balik bagi pimpinan organisasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang. Akuntabilitas dapat diperoleh melalui:

1. Usaha untuk membuat para aparat pemerintahan mampu bertanggungjawab untuk setiap perilaku pemerintah dan *responsive* pada identitas di mana mereka memperoleh kewenangan,
2. Penetapan kriteria untuk mengukur performa aparat pemerintahan serta penetapan mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa akuntabilitas adalah kemampuan seseorang untuk menjelaskan, mempertanggungjawabkan dan dapat dipersalahkan atas semua hasil pekerjaan yang diberikan kepadanya. Bagus atau buruknya hasil pekerjaan yang telah diselesaikan seseorang, jika ia mampu menjelaskan,

mempertanggungjawabkan dan dapat disalahkan maka pekerja tersebut telah bersikap akuntabel.

Merrill Collen (Manggaukang Raba 2006:1) mengungkapkan bahwa meskipun sering digunakan, akuntabilitas tampaknya seperti cerita kuno tentang gajah yang digambarkan oleh tiga orang buta, masing-masing memegang bagian tubuh gajah yang berbeda sehingga menggambarkan wajah secara berbeda pula. Begitulah perumpamaan tentang akuntabilitas, setiap orang memberi pengertian yang berbeda tergantung pada cara pandangnya masing-masing. Untuk melihat keragaman definisi akuntabilitas, berikut ini dikemukakan beberapa definisi yang dikembangkan sejumlah kamus besar, kalangan akademisi dan pemerintahan, di antaranya adalah sebagai berikut:

Webster (Waluyo 2007:203) mendefinisikan akuntabilitas merupakan suatu keadaan yang dapat dipertanggungjawabkan, bertanggungjawab, dan akuntabel. Arti kata akuntabel adalah: pertama, dapat diperhitungkan, dapat menjawab pada atasan, sebagaimana seorang manusia bertanggung gugat kepada Tuhannya atas apa yang telah dilakukan. Kedua, memiliki kemampuan untuk dipertanggungjawabkan secara eksplisit, dan ketiga, sesuatu yang biasa diperhitungkan atau dipertanggungjawabkan. Menurut Kohler dalam Manggaukang Raba (2006:3), akuntabilitas didefinisikan sebagai berikut:

1. Kewajiban seseorang (*employee*), agen, atau orang lain untuk memberikan laporan yang memuaskan (*satisfactory report*) secara periodik atas tindakan atau atas kegagalan untuk bertindak dari otorisasi atau wewenang yang dimiliki.
2. Pengukuran tanggungjawab (*responsibility*) atau kewajiban kepada seseorang yang diekspresikan dalam nilai uang, unit kekayaan, atau dasar lain yang telah ditentukan terlebih dahulu.
3. Kewajiban membuktikan manajemen yang baik, pengendalian (*control*) yang baik, atau kinerja yang baik yang diharuskan oleh hukum yang berlaku, ketentuan-ketentuan (*regulation*), persetujuan (*agreement*), atau keabsahan (*custom*).

Menurut Levine (Manggaukang Raba 2006:3), akuntabilitas berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh administrasi negara. Akuntabilitas publik menunjuk

seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat karena dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh birokrasi publik atau pemerintah, tetapi juga dinilai dari ukuran eksternal seperti nilai-nilai norma yang berlaku di masyarakat.

Wahyudi Kumorotomo (2005:3) menyatakan bahwa akuntabilitas adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya.

Dengan demikian, akuntabilitas birokrasi terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya adalah melayani masyarakat harus dipertanggungjawabkan secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat. Menurut Malik Imron, (2005:24), ada 4 (empat) aspek yang harus difahami berkaitan dengan akuntabilitas, di antaranya:

1. Akuntabilitas adalah sebuah hubungan  
Akuntabilitas adalah komunikasi dua arah sebagaimana yang diterangkan oleh Auditor General of British Columbia “yaitu merupakan sebuah kontrak antara dua pihak”.
2. Akuntabilitas berorientasi hasil  
Pada struktur organisasi sektor swasta dan publik saat ini akuntabilitas tidak melihat kepada input ataupun output melainkan kepada outcome.
3. Akuntabilitas memerlukan pelaporan  
Pelaporan adalah tulang punggung dari akuntabilitas Akuntabilitas itu tidak ada artinya tanpa konsekuensi. Kata kunci yang digunakan dalam mendiskusikan dan mendefinisikan akuntabilitas adalah tanggung jawab. Tanggung jawab itu mengindikasikan kewajiban dan kewajiban datang bersama konsekuensi.
4. Akuntabilitas meningkatkan kinerja  
Tujuan dari akuntabilitas adalah untuk meningkatkan kinerja, bukan untuk mencari kesalahan dan memberikan hukuman.

Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, mendefinisikan akuntabilitas sebagai kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berwenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Akuntabilitas merupakan dasar semua proses pemerintahan dan efektivitas proses ini tergantung pada bagaimana mereka yang berkuasa menjelaskan cara mereka melaksanakan tanggungjawab, baik secara konstitusional maupun hukum. Akuntabilitas merupakan syarat dasar untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan untuk memastikan bahwa kekuasaan diarahkan untuk mencapai tujuan nasional yang lebih luas dengan tingkatan efisiensi, efektivitas, kejujuran, dan kebijaksanaan tertinggi.

Karena akuntabilitas memerlukan pelaporan, fokus dari alat-alat akuntabilitas adalah pada pelaporan kinerja, baik perhatian maupun hasilnya. Malik Imron, (2005:25), Alat-alat akuntabilitas mencakup:

### **1. Rencana Strategik**

Rencana strategik adalah suatu proses yang membantu organisasi untuk memikirkan tentang sasaran yang harus diterapkan untuk memenuhi misi mereka dan arah apa yang harus dikerjakan untuk mencapai sasaran tersebut. Hal tersebut adalah dasar dari semua perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi kegiatan suatu organisasi. Manfaat dari rencana strategik antara lain membantu kesepakatan sekitar tujuan, sasaran dan prioritas suatu organisasi; menyediakan dasar alokasi sumber daya dan perencanaan operasional; menentukan ukuran untuk mengawasi hasil; dan membantu untuk mengevaluasi kinerja organisasi.

### **2. Rencana Kinerja**

Rencana kinerja menekankan komitmen organisasi untuk mencapai hasil tertentu sesuai dengan tujuan, sasaran, dan strategi dari rencana strategis organisasi untuk permintaan sumber daya yang dianggarkan.

### **3. Kesepakatan Kinerja**

Kesepakatan kinerja didesain, dalam hubungannya antara dengan yang melaksanakan pekerjaan untuk menyediakan sebuah proses untuk mengukur kinerja dan bersamaan dengan itu membangun akuntabilitas.

### **4. Laporan Akuntabilitas**

Dipublikasikan tahunan, laporan akuntabilitas termasuk program dan informasi keuangan, seperti laporan keuangan yang telah diaudit dan indikator kinerja yang merefleksikan kinerja dalam hubungannya dengan pencapaian tujuan utama organisasi.

### **5. Penilaian Sendiri**

Adalah proses berjalan di mana organisasi memonitor kinerjanya dan mengevaluasi kemampuannya mencapai tujuan kinerja, ukuran capaian kinerjanya dan tahapan-tahapan, serta mengendalikan dan meningkatkan proses itu.

### **6. Penilaian Kinerja**

Adalah proses berjalan untuk merencanakan dan memonitor kinerja. Penilaian ini membandingkan kinerja aktual selama periode review tertentu dengan kinerja yang direncanakan. Dari hasil perbandingan tersebut, terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan, perubahan atas kinerja yang diterapkan dan arah masa depan bisa direncanakan.

### **7. Kendali Manajemen**

Akuntabilitas manajemen adalah harapan bahwa para manajer akan bertanggungjawab atas kualitas dan ketepatan waktu kinerja, meningkatkan produktivitas, mengendalikan biaya dan menekan berbagai aspek negatif kegiatan, dan menjamin bahwa program diatur dengan integritas dan sesuai peraturan yang berlaku.

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor *public* terdiri atas beberapa dimensi. Menurut Elwood (Syahrudin Rasul, 2002:11), mengelompokan dimensi akuntabilitas ada lima, yaitu:

### **1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran**

Akuntabilitas hukum terkait dengan dilakukannya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan, korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menjamin ditegakkannya supremasi hukum, sedangkan akuntabilitas kejujuran menjamin adanya praktik organisasi yang sehat. Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan kepatuhan terhadap hukum.

### **2. Akuntabilitas manajerial**

Akuntabilitas manajerial yang dapat juga diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*) adalah pertanggungjawaban untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien.

### **3. Akuntabilitas program**

Akuntabilitas program juga berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu dan mendukung strategi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Lembaga publik harus mempertanggung jawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program. Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang akan ditetapkan dapat dicapai atau tidak. Alternatif program yang memberikan hasil yang maksimal dengan biaya yang minimal.

### **4. Akuntabilitas kebijakan**

Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak di masa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan

itu dilakukan. Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah atas kebijakan yang telah diambil.

## **5. Akuntabilitas finansial**

Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan dana publik (*public money*) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi. Akuntabilitas finansial ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar.

Berdasarkan beberapa pengertian konseptual akuntabilitas tersebut mengandung relevansi yang baik dalam rangka memperbaiki birokrasi publik untuk mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk mewujudkannya, tampaknya bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik di dalam mendefinisikan dan mengelola harapan-harapannya. Itulah sebabnya, dalam *good governance* diperlukan kontrol terhadap birokrasi publik agar dapat akuntabel. Selain itu, akuntabilitas dapat menjadi sarana untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dalam suatu kebijakan publik yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan bersama melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik.

Akuntabilitas menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara) adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Di samping itu, akuntabilitas dapat diinterpretasikan mencakup keseluruhan aspek tingkah laku seseorang yang mencakup baik perilaku bersifat pribadi dan disebut akuntabilitas spiritual maupun perilaku yang bersifat eksternal terhadap lingkungan dan orang sekeliling (Nanang Fattah, 2013:92).

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Fenomena ini merupakan imbas dari



tuntutan masyarakat yang mulai digemborkan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini pemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia.

## B. Akuntabilitas dan *Good Governance*

Transformasi pengelolaan birokrasi pemerintah dari *government to governance* dalam perspektif administrasi publik merupakan sebuah konsep dan paradigma baru dalam manajemen pemerintahan yang baik dan modern yang lebih berorientasi kepentingan *public* (Rusdan, 2017). Pengkajian mengenai model *governance* dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan berarti sebuah kegiatan untuk melihat perkembangan dan perubahan cara pandang berkenaan dengan permasalahan yang dihadapi dalam proses pengaturan dan pengendalian kehidupan birokrasi, sektor swasta dan masyarakat sipil (Saputra & Nugroho, 2021).

Dinamika *governance* belakangan ini lebih menekankan hubungan antar sektor secara sinergitas antara pemerintah, swasta dan masyarakat sipil sebagai bentuk partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berkelanjutan (UNDP, 1997). Kondisi inilah yang menjadi pilihan bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya secara demokratis dan akuntabel karena pemikiran ini merupakan isu yang paling mengemuka dan secara tekstual dipandang sebagai teori baru administrasi publik (Frederickson and Smith:2004).

*Governance* sebagai teori dan paradigma baru berkenaan dengan sistem peradaban yang lahir dan untuk mengimplementasikan dalam tatanan penyelenggara pemerintahan memerlukan persyaratan yang tidak mudah yang harus dipenuhi oleh setiap unsur penyelenggara negara. *Governance* berkenaan dengan aktivitas manajemen pemerintahan yang bertanggung jawab dan sejalan dengan demokrasi dalam mekanisme pasar, serta terkait dengan upaya pencegahan korupsi, nepotisme, dan gratifikasi.

Dengan demikian, secara konseptual dapat mendorong adanya sistem birokrasi yang lebih partisipatif dan memberi jaminan rasa keadilan terhadap kepentingan publik.

Dalam perkembangannya, *governance* memiliki tiga dimensi yaitu *economic, political and administrative*. *Economic governance* meliputi proses pembuatan kebijakan yang mempengaruhi aktivitas pemerintahan negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya. *Political governance* merujuk kepada proses pembuatan kebijakan untuk tahap formulasi. Sementara *administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah secara efisien, transparan dan akuntabel. Dalam negara modern, ketiga elemen tersebut menyelenggarakan sistem pemerintahan negara yang mencakup struktur kewenangan pembuatan kebijakan dalam organisasi dan otoritas formal. Dengan demikian maka institusi *governance* meliputi tiga domain, yaitu negara atau pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil.

UNDP (1997) dalam artikelnya tentang “*governance for sustainable development*”, memperkenalkan sembilan prinsip *good governance*, yaitu *participation, rule of law, transparency responsiveness, consensus orientation, equity, effectivity and efficiency accountability and strategic vision*”. Selanjutnya dijelaskan bahwa “*good governance systems are participatory, implying that all members of governance institutions have voice in influencing decision making*”.

Salah satu prinsip utama dan sangat penting dalam mewujudkan *governance* adalah akuntabilitas. Dalam kehidupan dunia birokrasi pemerintah, akuntabilitas merupakan sebuah konsep yang digunakan untuk menjelaskan dan memperlihatkan pencapaian misi organisasi. Secara eksistensi, organisasi birokrasi pemerintah dirancang untuk memenuhi kepentingan publik, dan karena itu masalah pertanggungjawaban tindakan dan kebijakan pemerintah kepada publik menjadi fokus dari akuntabilitas publik.

Birokrasi yang akuntabel sudah menjadi sebuah jargon yang terus diperbincangkan oleh banyak kalangan dan bahkan menjadi harapan publik akan keberadaan institusi pemerintah dalam pengelolaannya termasuk dalam ranah pengambilan kebijakan publik. Rakhmat (2009) menandakan bahwa akuntabilitas publik merupakan sebuah kewajiban

dari pejabat publik yang dipercaya untuk mengelola sumberdaya publik yang terkait dengannya untuk dapat menjawab berbagai hal yang menyangkut pertanggungjawabannya.

Akuntabilitas sebagai konsep etika yang dekat dengan administrasi publik dan pemerintahan yang mempunyai arti yang kadang digunakan secara sinonim dengan konsep yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), yang dapat dipertanyakan (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*), dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*), termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya salah satu aspek dari administrasi publik (Djalil, 2014).

Dalam pengertian yang luas, akuntabilitas politik melibatkan lembaga-lembaga publik dan birokrasi untuk mengendalikan berbagai harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Romzek dan Dubnick (1990) memperkenalkan empat macam akuntabilitas publik yaitu akuntabilitas birokrasi, akuntabilitas politik, akuntabilitas profesional dan akuntabilitas legal. Sementara Jabra dan Dwivedi (1998) menambahkan konsep akuntabilitas moral. Determinan penting yang membentuk sistem akuntabilitas publik adalah tergantung bagaimana mengendalikan berbagai harapan publik. Dengan demikian akuntabilitas publik sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik dapat mewujudkan harapan-harapan publik.

Prinsip akuntabilitas menetapkan bahwa sesungguhnya setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan melalui birokrasi publik harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Djalil (2014) mengatakan bahwa ciri pemerintahan yang akuntabel adalah (1) mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara terbuka, cepat dan tepat kepada masyarakat, (2) mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat, (3) mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya kepada publik, (4) mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan serta (5) sebagai sarana, bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Akuntabilitas birokrasi sering digunakan sebagai mekanisme dalam mengelola agen publik. Fungsi mekanisme akuntabilitas birokrasi mencakup hubungan formal dan

terorganisasi antara atasan dan bawahan dengan perlu mengikuti ketentuan-ketentuan yang harus dipatuhi serta adanya pengawasan dan standardisasi kejelasan regulasi yang akan dilaksanakan. Akuntabilitas legal terkait dengan eksistensi mekanisme hukum atau secara spesifik mengembangkan kebijakan seperti undang-undang yang dapat dimanfaatkan oleh publik untuk menantang kebijakan birokrasi dan perilaku pejabat publik. Mekanisme akuntabilitas legal ini terjadi disebabkan peningkatan interaksi antar publik dengan agen-agen pemerintah dan dampak disfungsional dari kerahasiaan dalam institusi pemerintahan dalam rangka efisiensi dan efektivitasnya.

Akuntabilitas profesional terjadi ketika mengkaji secara terus menerus masalah-masalah kompleks dan kesulitan-kesulitan teknis dalam kondisi seperti itu pejabat publik harus mengerahkan pada keahlian dan keterampilan bawahan untuk memberi solusi yang tepat. Akuntabilitas publik memusatkan pada persoalan demokrasi akuntabilitas publik mengakui kekuasaan otoritas publik untuk mengatur dan memastikan kepatuhan terhadap sebuah perintah. Dapat dikatakan bahwa para pejabat publik dan agen publik dapat memberikan pertanggungjawaban secara politik kepada masyarakat, di samping masyarakat juga dapat mengkritisi pejabat politik atau aktor politik.

Jabra dan Dwivedi (1998) menjelaskan bahwa praktik akuntabilitas dapat berbeda di berbagai profesi karena kriteria yang digunakan untuk menentukan derajat akuntabilitas dari sebuah proses dan kegiatan organisasi sangat dipengaruhi oleh norma dan etika yang dimaknai oleh masing-masing profesi pekerjaan.

Salah satu prinsip utama dalam mewujudkan *good governance* adalah akuntabilitas (*accountability*). Dalam perspektif historis, akuntabilitas sebagai suatu sistem sudah dikenal sejak zaman Mesopotamia pada tahun 4000 SM, yang pada saat itu sudah dikenal adanya hukum Hammurabi yang mewajibkan seorang raja untuk mempertanggungjawabkan segala tindakan-tindakannya kepada pihak yang memberi wewenang (Dunn, 2000). Dalam konteks birokrasi pemerintahan, akuntabilitas merupakan suatu istilah yang digunakan untuk menjelaskan dan memperlihatkan pencapaian misi yang ditetapkan (Benveniste, 1991). Menurut Widodo (2002) organisasi pemerintah dibuat

oleh publik dan untuk kepentingan publik karena itu perlu mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya kepada publik, dan dalam studi administrasi negara disebut dengan akuntabilitas.

Secara terminologi, akuntabilitas merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana dana publik itu ditetapkan. Chandler dan Piano (1982) mengartikan akuntabilitas sebagai *refers to the institution of checks and balances in an administrative system*. Akuntabilitas menurut The Oxford Advance, diartikan *required or expected to give an explanation for one's action*. Untuk itu, akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan oleh birokrasi. Darwin (1997) mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan konsep yang berkaitan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh birokrasi publik.

Dalam birokrasi pemerintahan, akuntabilitas diartikan sebagai kewajiban aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkan (Nisjar, 1977). Pandangan serupa dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (2000) dengan menyatakan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban dan individu atau pejabat pemerintah yang dipercaya untuk mengelola sumber-sumber daya publik yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab berbagai hal yang menyangkut pertanggung jawabannya. Akuntabilitas publik dalam pengertian yang lebih luas melibatkan lembaga-lembaga publik dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dan dalam dan luar organisasinya (Carino, 1992). Dengan demikian prinsip akuntabilitas akan timbul secara efektif dalam lingkungan birokrasi yang mengutamakan komitmen sebagai dasar pertanggungjawaban.

Akuntabilitas dapat dimulai oleh orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Karena itu akuntabilitas ini sering disebut sebagai tanggung jawab yang bersifat objektif (*objective responsibility*). Responsibilitas objektif bersumber kepada adanya pengendalian dan luar yang mendorong aparatur untuk bekerja sehingga tujuan dapat tercapai secara efisien dan efektif. Selain itu dikenal konsep responsibilitas subjektif (*subjective responsibility*) yang bersumber dan sifat subjektif individu aparatur. Responsibilitas merupakan subjektif individu aparatur. Responsibilitas

merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki birokrasi publik atau aparat pemerintah (Islamy, 1998). Birokrasi publik dikatakan akuntabilitas manakala mereka dinilai secara objektif oleh masyarakat dan dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatannya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangannya yang dimiliki itu berasal (Widodo, 2002). Berdasarkan pemahaman tersebut maka dapat dikatakan bahwa akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Secara teoritis akuntabilitas dapat dibedakan dalam beberapa model atau tipe. Chandler dan Piano (1982) membedakan akuntabilitas dalam empat model, yaitu *regularity accountability*, *managerial accountability*, *program accountability*, dan *process accountability*. Dalam pandangan lain, akuntabilitas dapat digolongkan dalam lima macam, yaitu akuntabilitas politik, akuntabilitas profesional, dan akuntabilitas moral (Islamy, 1998). Untuk memahami model akuntabilitas, secara khusus Carino (1992) memperkenalkan model akuntabilitas administratif yang meliputi *tradisional*, *managerial*, *program*, and *process accountability*.

Akuntabilitas administrasi merupakan suatu akuntabilitas yang memerlukan adanya hubungan hierarki yang jelas di antara pusat-pusat pertanggungjawaban dengan unit-unit di bawahnya. Hubungan hierarki ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam bentuk aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk jaringan hubungan informal. Prioritas pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah, dan pengawasan dilakukan secara intensif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Akuntabilitas tradisional adalah suatu tanggung jawab birokrat yang telah diberikan kewenangan untuk melaksanakan fungsi tertentu sebagaimana yang dinyatakan pada tingkatan hierarki tanggung jawab legal. Standar yang digunakan untuk menilai akuntabilitas tradisional adalah legalitas dan peraturan yang dibuat oleh pihak eksternal kepada orang yang bertanggung jawab. Agar diperoleh objektivitas sesuai dengan peraturan perundangan dan untuk melindungi penggunaan sumber daya publik, masing-masing

agensi membuat prosedur setiap transaksi secara adil, tanpa melihat karakteristik kepentingan klien secara individual dalam transaksi dimaksud.

Untuk akuntabilitas manajerial, masalah efisiensi penggunaan dana publik, tenaga kerja, dan sumber daya lainnya merupakan fokus perhatian. Akuntabilitas ini menghendaki pejabat publik harus bertanggung jawab daripada hanya sekedar mematuhi. Selain itu orientasinya pada sisi masukan dan menganjurkan perlunya perhatian terus menerus untuk menghindari pemborosan dan pengeluaran yang tidak perlu dan mendorong penggunaan sumberdaya publik yang tepat. Dengan demikian akuntabilitas manajerial mendorong program dengan memangkas prosedur pemerintah yang berlebih-lebih atau dengan mengganti alternatif kekurangan biaya di dalam praktiknya. Tipe akuntabilitasnya program adalah menyangkut pencapaian hasil operasi pemerintah dan melibatkan publik terutama masyarakat lokal. Untuk mencapai efektivitas program sejumlah sarana harus disediakan antara lain berupa pengukuran kinerja secara komprehensif. Dengan demikian akuntabilitas program berkaitan dengan kepemilikan unit-unit dan birokrat yang melakukan aktivitas bersama untuk mencapai efektivitas program. Akuntabilitas proses menyangkut informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan kegiatan-kegiatan organisasi. Model akuntabilitas politik terkait dengan kewajiban menjalankan dan mengalami adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur dan mendistribusikan berbagai sumber serta menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan tanggung jawab dilakukan, baik untuk akuntabilitas tradisional, manajerial, program, maupun proses. Karena itu manajer dikatakan sebagai pejabat yang akuntabel jika bertanggung jawab tidak hanya terhadap yang dilakukan, tetapi juga terhadap kinerja organisasi secara keseluruhan.

Akuntabilitas administrasi publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (*agencies*) dan birokrat untuk mengendalikan berbagai harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Konsep akuntabilitas dalam administrasi publik menurut Romzek and Dubnick (1990) mencakup empat model itu akuntabilitas birokrasi, hukum, profesional, dan politik. Faktor penting yang



membentuk mekanisme akuntabilitas publik adalah tergantung pada bagaimana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan harapan-harapan yang dilakukan oleh keseluruhan lembaga di dalam atau di luar organisasi. Selain itu, masalah derajat kontrol keseluruhan lembaga terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para agen tadi. Untuk itu akuntabilitas administrasi publik, sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik mewujudkan harapan-harapan publik.

		<i>Source of Agency Control</i>	
		<i>Internal</i>	<i>External</i>
<i>Degree of Control Over Agency Action</i>	<i>High</i>	<i>Bureaucratic</i>	<i>Legal</i>
	<i>Low</i>	<i>Profesional</i>	<i>Political</i>

Gambar 1: Model Akuntabilitas (Romzek and Dubnick, 1990)

Perpaduan dua dimensi di atas menghasilkan empat model akuntabilitas. Sumber kontrol internal bertolak pada kewenangan yang melekat pada hubungan formal secara hierarki atau hubungan sosial informal dengan agen publik. Sumber kontrol eksternal mencerminkan suatu pemisahan yang serupa, di mana kewenangan mereka dapat dibedakan dalam kewenangan yang berasal dan serangkaian peraturan atau pelaksanaan kekuasaan secara informal oleh kepentingan yang berada di luar agen publik. Derajat kontrol yang tinggi mencerminkan kemampuan kontroler untuk menentukan tindakan dan kedalaman tindakan di mana agen publik dan anggotanya dapat melakukannya. Sebaliknya derajat kontrol yang rendah memberikan deskresi pada bagian operasi agen publik.

Mekanisme akuntabilitas birokrasi sering digunakan sebagai mekanisme dalam mengelola agen publik. Fungsi mekanisme akuntabilitas birokrasi melibatkan dua hal, yaitu (a) hubungan formal dan terorganisasi antara atasan dan bawahan dengan perlu mengikuti ketentuan-ketentuan yang tidak bisa dibantah atau dipertanyakan, (b) supervisi tertutup atau sistem standar atau kejelasan peraturan yang telah ditetapkan (Widodo, 2002). Akuntabilitas legal melibatkan tingkat keseringan melakukan kontrol terhadap seluruh aktivitas administrasi publik.

Mekanisme akuntabilitas legal terkait dengan eksistensi mekanisme hukum atau secara spesifik mengembangkan kebijakan seperti undang-undang yang dapat dimanfaatkan oleh publik untuk menentang kebijakan birokrasi dan perilaku dan pejabat atau agen-agen pemerintah. Mekanisme akuntabilitas ini terjadi disebabkan peningkatan interaksi antara publik dan agen pemerintah dan dampak disfungsi dan kerahasiaan dalam pemerintah atau masalah efisiensi atau efektivitas pelayanan (Suhartini, 2019).

Akuntabilitas profesional terjadi ketika pemerintah mengkaji terus menerus masalah-masalah kompleks dan kesulitan-kesulitan teknis. Dalam kondisi seperti itu pejabat publik harus mengarahkan pada keahlian dan keterampilan bawahan untuk memberikan solusi yang tepat. Jabra dan Dwivedi (1989) mengatakan bahwa praktik akuntabilitas berbeda di berbagai profesi karena kriteria yang digunakan untuk menentukan akuntabilitas profesional sangat dipengaruhi oleh norma atau etika profesi yang disetujui dan diterapkan di setiap profesi. Mekanisme akuntabilitas politik memusatkan pada tekanan demokratik. Dalam akuntabilitas ini para pegawai dan agen publik bertanggung jawab kepada pimpinan politik. Akuntabilitas politik mengaku kekuasaan otoritas politik untuk mengatur dan memastikan kepatuhan kepada perintah atasan. Meskipun para pejabat dan agen publik mungkin tidak bertanggung jawab secara politik, kecuali masyarakat mampu mengkritik aktor politik yang kepadanya pejabat atau agen publik bertanggung jawab.

## C. Konsep dan Model Akuntabilitas Publik

Setidaknya ada tiga pilar utama yang menjadi prasyarat terbangunnya akuntabilitas, yaitu: (a) adanya transparansi para penyelenggara perguruan tinggi dengan menerima masukan dan mengikutsertakan berbagai komponen dalam mengelola perguruan tinggi. (b) adanya standar kinerja di setiap institusi yang dapat diukur dalam melaksanakan tugas dan fungsi dan wewenangnya. (c) adanya partisipasi untuk saling menciptakan suasana kondusif dalam menciptakan pelayanan masyarakat dengan prosedur yang mudah, biaya yang murah dan pelayanan yang cepat.

Akuntabilitas menurut Krina (2003) merupakan prinsip yang menjamin setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Menurut Mardiasmo (2009) akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Tjahjanulin (2002) berpandangan akuntabilitas adalah kewajiban bagi pengelola keuangan daerah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkannya.

Bentuk akuntabilitas menurut Krina (2003) yaitu: (1) Keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan. Cara untuk mengetahui keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan yaitu adanya proses perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dan

masyarakat dapat mengetahui informasi tentang program dan kebijakan pembangunan di daerah. (2) Akurasi dan kelengkapan informasi. Cara untuk mengetahui akurasi dan kelengkapan informasi yaitu informasi yang berkaitan dengan program/kebijakan telah disampaikan kepada masyarakat dan informasi yang disampaikan kepada masyarakat adalah lengkap mencakup seluruh program/kebijakan di daerah. (3) Penjelasan sasaran kebijakan yang diambil dan dikomunikasikan. Cara untuk mengetahui penjelasan sasaran kebijakan yang diambil dan dikomunikasikan yaitu setiap keputusan dalam pengambilan kebijakan dan program pembangunan pemerintah di daerah telah disosialisasikan kepada masyarakat dan telah tersedia informasi secara tertulis yang dapat diketahui oleh masyarakat tentang program dan kebijakan di daerah. (4) kelayakan dan konsistensi. Cara untuk mengetahui kelayakan dan konsistensi yaitu dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan harus sesuai dengan keputusan yang telah disepakati oleh masyarakat sebelumnya, kebijakan dan program yang dilaksanakan apakah layak dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dalam pelaksanaan telah sesuai dengan kesepakatan kebijakan yang telah disepakati. (5) Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan. Cara untuk mengetahui penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan yaitu adanya hasil sebuah keputusan kebijakan daerah yang disebar di media massa dan masyarakat dapat mengetahui informasi program dan kebijakan pembangunan.

Akuntabilitas publik hanya dikenal di negara yang menerima konsep-konsep demokrasi yang menganggap rakyat sebagai faktor yang sangat penting. Asas akuntabilitas menetapkan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara. Ada beberapa definisi tentang akuntabilitas di antaranya adalah: Menurut Mardiasmo (2002) akuntabilitas publik adalah: “Kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan mengungkapkan segala aktifitasnya dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut”.

Dari kedua rumusan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan suatu bentuk kewajiban seseorang (pimpinan/pejabat/pelaksana) untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya. Dalam Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah Bappenas & Depdagri (2002) akuntabilitas publik adalah “prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan”.

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk itu perumusan kebijakan dilakukan secara bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik. Adapun definisi-definisi dari akuntabilitas yaitu sebagai berikut: Menurut Rosjidi (2001) definisi akuntabilitas yaitu: “Akuntabilitas merupakan sebagai perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan atas pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan, melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik”.

Mahmudi (2007) mengatakan akuntabilitas adalah: “Akuntabilitas berarti kewajiban untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang”. Berdasarkan fungsinya, akuntabilitas berfungsi: (1) menyajikan informasi mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang diambil selama beroperasinya suatu entitas (satuan usaha), (2) memungkinkan pihak luar (misalnya legislatif, auditor dan masyarakat luas) untuk mereview informasi tersebut, dan (3) mengambil tindakan korektif jika dibutuhkan.

Sebagaimana halnya dengan perusahaan, lembaga pemerintahan termasuk lembaga pendidikan juga memerlukan pertanggungjawaban baik untuk menilai kinerjanya maupun untuk memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat atas dana-dana yang berasal dari masyarakat. Menurut Ihyaul Ulum (2004) akuntabilitas publik adalah sebagai berikut: “Akuntabilitas publik merupakan kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung

jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut”. Sementara Mardiasmo (2002) berpandangan akuntabilitas publik adalah yaitu: “Akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut”.

Setiap kegiatan yang dilakukan oleh lembaga sektor publik diperlukan adanya pertanggungjawaban kepada masyarakat yang telah memberikan dananya kepada pemerintah, khususnya pertanggungjawaban mengenai pengelolaan keuangan. Pertanggungjawaban kepada masyarakat ini disebut akuntabilitas publik. Dengan kata lain, dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak-pihak yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Konsep akuntabilitas menurut Mardiasmo (2002) adalah bahwa “Akuntabilitas publik adalah kewajiban pemegang amanah (*agen*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut”.

Sedangkan menurut Mahmudi (2007) yaitu: “Akuntabilitas publik adalah kewajiban agen untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumberdaya publik kepada pihak pemberi mandat”.

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri dari beberapa dimensi. Mardiasmo (2002) menjelaskan terdapat 4 dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik yaitu; Akuntabilitas kejujuran (*accountability for probability*) terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*) sedangkan akuntabilitas hukum (*legal accountability*) terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik. Akuntabilitas proses (*process accountability*) terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem

informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas dapat dilakukan missal dengan memeriksa ada tidaknya mark-up dan pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahalnnya biaya pelayanan publik dan kelambanan pelayanan. Pengawasan dan pemeriksaan akuntabilitas proses yang terkait dengan pemeriksaan proses tender untuk melaksanakan proyek-proyek publik. Yang harus dicermati dalam pemberian kontrak tender adalah apakah proses tender telah dilakukan secara fair melalui *compulsory competitive tendering* (ICT) ataukah dilakukan melalui pola KKN.

Akuntabilitas program (*program accountability*) terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dan biaya yang minimal. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas. Adapun teori pendukung dalam tulisan ini menurut Mardiasmo (2002) yaitu: “Pengelolaan uang rakyat dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep *Value For Money* sehingga tercipta akuntabilitas publik”.

Akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal, yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh administrasi negara. Akuntabilitas ini yang menilai, adalah orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Karenanya akuntabilitas ini, sering disebut sebagai tanggungjawab yang bersifat objektif (*objective responsibility*). Responsibilitas objektif (*objective responsibility*) bersumber kepada adanya pengawasan (*external control*) yang mendorong, atau memotivasi aparat untuk bekerja keras, sehingga prinsip *economy, efficiency, and effectiveness* dari organisasi dapat pemerintah dapat dikatakan *accountable*, apabila mereka dinilai secara objektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatan, sikap, dan tindakannya kepada pihak mana kekuasaan, dan kewenangan

yang dimiliki itu berasal. Eksekutif harus mempertanggungjawabkan implementasi kebijakan yang dilakukan kepada lembaga legislatif. Secara keseluruhan DPRD dan Pemerintah harus mempertanggungjawabkan seluruh tindakannya kepada masyarakat luas.



## D. Jenis Akuntabilitas Publik

Berdasarkan jenisnya akuntabilitas menurut Mardiasmo (2002) dapat dibedakan melalui: (1). Akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*), dan (2). Akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*). Pandangan tersebut memiliki kesamaan dengan pandangan Rosjidi (2001) yang beranggapan bahwa berdasarkan jenisnya akuntabilitas, meliputi; (1). Akuntabilitas internal (*internal accountability*), dan (2). Akuntabilitas eksternal (*external accountability*).

Adapun penjelasan dari jenis-jenis akuntabilitas adalah sebagai berikut: (1) Akuntabilitas vertikal (internal) merupakan pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, yang berlaku bagi setiap tingkatan dalam organisasi internal penyelenggara negara termasuk pemerintah. Setiap pejabat atau petugas publik baik individu atau kelompok secara hierarki berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada atasan langsungnya mengenai perkembangan kinerja atau hasil pelaksanaan kegiatannya secara periodik maupun sewaktu-waktu bila diperlukan. (2) Akuntabilitas horizontal (eksternal) melekat pada setiap lembaga negara sebagai suatu organisasi untuk mempertanggungjawabkan semua amanat yang telah diterima dan dilaksanakan ataupun perkembangannya untuk dikomunikasikan kepada pihak eksternal (masyarakat luas) dan lingkungannya (*public or external accountability and environment*).

Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa macam tipe. sebagaimana dikemukakan oleh Nisjar (1997) yang membedakan akuntabilitas dalam tiga jenis, yaitu akuntabilitas politik, ekonomi, dan hukum. Akuntabilitas

politik, berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu. Sistem politik multi partai dinilai lebih mampu menjamin akuntabilitas politik pemerintah terhadap rakyatnya, dari pada pemerintahan dengan sistem politik satu partai. Akuntabilitas keuangan atau ekonomi, artinya, adalah bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Sedangkan akuntabilitas hukum, mengandung arti bahwa rakyat harus mendapat keyakinan, bahwa pemerintah dapat bertanggung jawab secara hukum atas segala tindakannya. Organisasi pemerintahan yang pada praktiknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan, dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

Sedarmayanti (2003) bahwa tolok ukur atau indikator mengukur kinerja, adalah kewajiban individu dan organisasi untuk mempertanggungjawabkan pencapaian kinerja, melalui pengukuran seobjektif mungkin. Media pertanggungjawaban dalam konsep akuntabilitas tidak terbatas pada laporan pertanggungjawaban saja, tetapi mencakup juga praktik kemudahan pemberi mandat mendapatkan informasi, baik langsung maupun tidak langsung. Dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain, yaitu: (1) Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas; (2) Kepada siapa dia berakuntabilitas; (3) Apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitas; dan (4) Nilai akuntabilitas itu sendiri.

Berdasarkan pandangan di atas, maka akuntabilitas adalah merupakan kewajiban seseorang, atau badan/organisasi sebagai pemegang amanah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan, pengendalian sumber daya, dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan, melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain (Hopwood & Tomkins, 1984):

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for public and legality*). Akuntabilitas hukum dan kejujuran adalah akuntabilitas lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku. Akuntabilitas hukum

berkaitan dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam menjalankan organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menuntut penegakan hukum (*law enforcement*), sedangkan akuntabilitas kejujuran menuntut adanya praktik organisasi yang sehat tidak terjadi malapraktik dan maladministrasi.

2. Akuntabilitas proses (*process accountability*). Akuntabilitas proses terkait dengan prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat responsive, dan biaya yang murah.
3. Akuntabilitas program (*program accountability*). Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Lembaga-lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.
4. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*). Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak di masa depan.

Dari dimensi akuntabilitas yang telah di jelaskan dan disebutkan di atas yang bersumber dari (Hopwood dan Tomkins, 1984: 28 dan Elwood, 1993: 68) dimensi tersebut dapat dijelaskan menjadi indikator akuntabilitas adalah: (1) Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran. (2) Akuntabilitas Proses. (3) Akuntabilitas Program. (4) Akuntabilitas Kebijakan, dilakukan dengan mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah diambil.

Transparansi dan akuntabilitas adalah dua prinsip yang paling mendasar dalam pelaksanaan *good governance*, transparansi dan akuntabilitas secara konsep saling berhubungan, tanpa transparansi tidak

akan ada akuntabilitas, tanpa akuntabilitas transparansi menjadi tidak berarti. Transparansi adalah syarat bagi terlaksananya prinsip akuntabilitas, meskipun secara normatif prinsip ini berhubungan secara sejajar.

Akuntabilitas publik menghendaki birokrasi publik dapat menjelaskan secara transparan (*transparency*) dan terbuka (*openness*) kepada publik mengenai tindakan apa yang telah dilakukan. Menurut Widodo (2011) Transparansi dan keterbukaan tersebut bertujuan untuk menjelaskan bagaimana pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya. Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan atau telah diambil oleh pemerintah sehingga dapat memberikan *feedback* atau *outcomes* terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, masyarakat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya.

Schacter (2000:1) selanjutnya menegaskan bahwa pelaksanaan akuntabilitas pada dasarnya memiliki dua tujuan utama. Pertama, tujuan politik (*political purpose*), yaitu akuntabilitas merupakan suatu mekanisme untuk meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan. Kedua, tujuan operasional (*operational purpose*), yaitu akuntabilitas merupakan mekanisme untuk membantu menjamin pemerintah bertindak secara efektif dan efisien.

Terlaksananya prinsip transparansi maka informasi mengenai penentuan kebijakan publik akan terbuka bagi para *stakeholder*. Pengawasan merupakan salah satu kriteria dalam akuntabilitas. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan kondisi saling mengawasi antara seluruh *stakeholders*, pengawasan dapat tercipta jika transparansi terwujud sehingga semua *stakeholders* mempunyai informasi yang cukup dan akurat tentang kebijakan publik dan proses pelaksanaannya.

## E. Akuntabilitas Birokrasi

Secara teori, organisasi mengalami perubahan dalam rangka mencapai tujuan, bukan saja karena lingkungan di mana organisasi berada mengalami perubahan, tetapi juga tujuan dari organisasi itu sendiri juga mengalami perubahan-perubahan.

Salah satu asumsi dasar yang dikembangkan dalam pandangan ini bahwa organisasi itu merupakan suatu institusi yang rasional dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Eksistensi organisasi yang rasional dapat dicapai dengan baik melalui suatu aturan yang jelas dengan otoritas yang formal.

Albrow (1996) membahas secara ekstensif dan menyimpulkan tujuh konsep modern tentang birokrasi, yaitu: (1) Birokrasi sebagai organisasi rasional, (2) Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi, (3) Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, (4) Birokrasi sebagai administrasi publik, (5) Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, (6) Birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan (7) Birokrasi sebagai masyarakat modern. Dalam studi ini istilah atau konsep yang digunakan adalah birokrasi sebagai sebuah organisasi dan birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat. Dengan demikian birokrasi merupakan suatu konsep yang biasanya dipakai oleh suatu sistem kontrol yang berada di tangan pejabat yang menjalankan kekuasaan.

Birokrasi mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hubungan itu, peran birokrasi dapat dibedakan dalam tiga macam (Vigoda, 2000), yaitu sebagai birokrat, politik dan profesi. Birokrasi sebagai birokrat semata-mata bertugas

melaksanakan apa yang menjadi kebijakan yang dibuat para politisi. Birokrasi sebagai politisi, tidak hanya sekedar melaksanakan apa yang menjadi kebijakan politik yang dibuat para politisi, tetapi juga ikut bermain politik dalam arti ikut menentukan bahkan mendominasi dalam menetapkan apa yang menjadi arah, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan politik. Birokrasi sebagai profesi, menunjuk pada suatu okupasi tertentu yang menuntut adanya persyaratan khusus layaknya profesi lainnya artinya jabatan birokrasi hanya bisa diisi oleh mereka yang mempunyai keahlian dibidang tertentu.

Weber (1947) membahas birokrasi dalam kerangka konsep mengenai kewenangan dan domination. Konsep ini melihat hubungan kekuasaan yang menyangkut kemampuan orang yang berkuasa untuk memaksakan kehendaknya kepada orang yang dikuasai. Salah satu dominasi yang dimaksud adalah legal rasional, yaitu kewenangan bersumber dan seperangkat aturan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Konsep birokrasi inilah yang menjadi unsur penting bagi perkembangan organisasi. Dalam pandangan yang berbeda dikemukakan oleh Benveniste (1991) yaitu bahwa birokrasi dicitrakan sebagai sesuatu yang buruk dan harus dihilangkan bahkan dianggap sebagai suatu penyakit. Birokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan yang ada pada pejabat-pejabat negara diselenggarakan sedemikian rupa sehingga dapat membahayakan warga negara. Menurut Beetham (1990) Weber memperlihatkan tiga elemen pokok dalam konsep birokasinya. Ketiga elemen itu antara lain, (1) birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis, (2) birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut, (3) pengembangan dan sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dan kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular. Dengan demikian konsep birokrasi Weberlan menekankan bahwa orientasi birokrasi hanya terbatas pada bagaimana ke dalam sistem administrasi dan organisasi diatur secara rasional (Thoha, 2003)

Konsep birokrasi yang lebih moderat dijelaskan oleh Thompson (1976) yang menyatakan sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk

melaksanakan misi organisasi. Birokrasi lahir sebagai refleksi bagi banyaknya ragam kebutuhan yang harus dipenuhi sehingga diperlukan suatu sistem administrasi dan pengaturan yang sistematis dan terorganisir dan pengaturan yang sistematis dan terorganisir dengan baik. Blau dan Mayer (2000) menyebut birokrasi sebagai tipe dan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan dan banyak orang dalam suatu organisasi.

Dalam perkembangan konsep birokrasi terdapat pengertian yang netral dalam anti birokrasi harus netral. Thoha (1990) berpendapat bahwa netralitas birokrasi adalah dibersihkannya birokrasi dan keterlibatannya dalam permainan politik. Birokrasi tetap diperlukan kontribusinya dalam pengambilan kebijakan publik, tetapi birokrasi tidak dapat dibenarkan untuk dipakai pimpinan eksekutif untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik. Dengan demikian birokrasi harus instrumen negara untuk memenuhi kepentingan publik (Darwin, 1996). Selain itu, birokrasi harus profesional (Widodo, 2002), artinya birokrasi harus memiliki rasa tanggung jawab dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi, dan kewenangannya.

Secara teoritis, ada beberapa model yang bisa dipergunakan mengatur birokrasi pemerintah yaitu model konstitusional, model pluralis, model otonomi yang demokratis, dan model kanan barn (Carino, 1994 dan Thoha, 2002). Keempat model tersebut memberikan penjelasan bahwa netralitas dan otonomi birokrasi pemerintah dan pengaruh kepentingan-kepentingan kekuatan politik dan kelompok-kelompok kepentingan amat diperlukan dalam menata kehidupan birokrasi pemerintah. Netralitas birokrasi pemerintah diharapkan akan menciptakan tata pemerintahan yang demokratis yang memihak kepada kepentingan publik.

Model pertama menyatakan bahwa dalam suatu negara, rakyatnya bebas berserikat, berkumpul dan memilih ke dalam partai-partai politik. Di dalam negara itu ada lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui Pemilu secara demokratis. Model ini meletakkan aparatur pemerintah atau pegawai negeri sebagai mesin birokrasi yang harus netral. Netralitas di sini memiliki makna bahwa pegawai negeri berkeinginan dan harus mampu

melayani secara adil. Dengan demikian model ini menghendaki agar dalam pemerintahan itu selain terdapat pejabat politik juga ada pejabat birokrasi.

Model kedua juga menekankan bahwa pegawai pemerintah dan instansi pemerintah dibebaskan dari pengaruh kepemilikan kepada kekuatan politik yang ada, walaupun model ini merupakan model yang dominan menyangkut aspek politik. Peranan kelompok kepentingan dalam model ini amat penting di samping adanya kelompok partai politik yang konstitusional. Kelompok kepentingan yang ada sangat besar pengaruhnya sebagai kelompok penekan untuk mempengaruhi suatu kebijakan publik. Birokrasi pemerintah adalah salah satu dan organisasi kelompok-kelompok kepentingan. Untuk itu pegawai pemerintah harus netral dan pengaruh dan kepemilikan partai politik dan kelompok kepentingan tersebut kecuali kelompok kepentingan birokrasi pemerintah sendiri.

Model ketiga menjelaskan bahwa proses pengambilan kebijakan publik terbagi-bagi ke dalam jaringan kebijakan, tetapi pejabat birokrasi pemerintah tidak bisa memainkan kekuasaan dan kepentingan kalau mereka tidak mempunyai preferensi dan kebijakan tersebut. Dengan demikian model ini memberikan solusi agar birokrasi pemerintah mempunyai otonomi dalam menentukan kebijakan akan tetapi tidak bisa sama sekali melepaskan diri dan kepentingan kelompok-kelompok penekan. Birokrasi pemerintah harus mempunyai preferensi tertentu dalam membuat kebijakan. Hanya bagi kelompok-kelompok kepentingan yang sama dan sejalan dengan parameter yang ditentukan oleh preferensi birokrasi pemerintah yang bisa masuk dalam jaringan pembuatan kebijakan publik. Model keempat adalah model yang sangat normatif dan terbuka bukan hanya untuk menjelaskan bagaimana seharusnya birokrasi pemerintah itu bekerja, melainkan juga menjelaskan bagaimana sebaiknya birokrasi itu bisa dibuat lebih efisien. Model ini menyatakan bahwa ada suatu dinamika ke dalam bahwa birokrasi pemerintah itu cenderung untuk berbuat tidak efisien dan tumbuh berkembang semauanya dalam suatu mesin pemerintahan.

Model ini merupakan suatu proses di mana beberapa kelompok memperoleh suatu keuntungan ekonomi dalam bentuk dan melalui subsidi pemerintah. Semua bentuk permintaan subsidi dan kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat dipergunakan oleh instansi pemerintah



menciptakan program bagi instansinya yang langsung bisa dirasakan manfaat bagi kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat. Dengan demikian dapat dihindari terjadinya inefisiensi dalam dunia birokrasi pemerintah.

Knott dan Miller (1987) mengklasifikasi birokrasi dalam bentuk birokrasi terbuka, campuran, dan tertutup. Derajat keterbukaan birokrasi dapat dilihat dan aksesibilitas masyarakat untuk berhubungan dengan birokrasi. Birokrasi terbuka ditandai oleh adanya pola rekrutmen yang relatif fleksibel atau tidak ada pola rekrutmen sama sekali. Semua orang tanpa kecuali dipandang memenuhi syarat untuk menjadi anggota birokrasi. Kualifikasi untuk menduduki suatu jabatan birokrasi seperti tingkat pendidikan tidaklah dituntut dengan ketat. Faktor politik berpengaruh terhadap birokrasi sehingga birokrasi menjadi semakin terpolitisasi. Tipe birokrasi campuran merupakan hasil kontak yang agak terbatas antara birokrasi dan masyarakat. Kontak yang agak terbatas tersebut dapat diawali dengan masuknya individu ke dalam jajaran birokrasi pemerintahan guna mengurangi kelemahan birokrasi. Perubahan besar-besaran dalam tubuh birokrasi hanya akan terjadi apabila terjadi perubahan sosial politik yang mendasar. Adapun tipe birokrasi tertutup ditandai dengan adanya ciri yang sangat elitis di kalangan birokrasi dan mereka menjadi kelas yang memiliki hak privilese. Keunggulan sangat diutamakan pada fase pertama masuk jajaran birokrasi, tetapi pada fase berikutnya aturan-aturan senioritas yang diutamakan dan diberlakukan.

Berdasarkan misi organisasi, birokrasi dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan, dan birokrasi pelayanan (Thoha, 1987). Birokrasi pemerintahan umum dimaksudkan sebagai rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor guna mencapai tujuan pembangunan. Birokrasi pelayanan adalah unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Sejalan dengan kategori birokrasi pelayanan, Thoha (1991) mengatakan bahwa pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah itu mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang

dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga negara mematuhi peraturan yang telah ditetapkan.

Birokrasi yang berada dalam lembaga pemerintah bukanlah merupakan kekuatan politik, melainkan lebih banyak penekanannya pada aspek teknis administratif. Dengan kata lain, birokrasi dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara objektif dan tanpa memihak (Benveniste, 1991). Dengan demikian birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelaku pelayanan seharusnya tidak hanya sekedar netral terhadap kekuasaan politik, tetapi harus bertanggung jawab terhadap apa yang menjadi tindakan kepada publik dalam kerangka menjalankan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Birokrasi publik berperan memberikan pelayanan kepada warga masyarakatnya secara imperatif. Imperatif diperlukan untuk memperoleh kepatuhan dan urgensi akan pelayanan masyarakat. Dengan sifat sistem pelayanan birokrasi pemerintah seperti itu membuat perilaku birokrasi menjadi formal, hierarki, dan rasional. Dengan sifat formal dan impersonal yang begitu dominan mengakibatkan pelayanan publik lebih mementingkan orientasi pada aturan organisasi yang statis, dibandingkan dengan orientasi kemanusiaan yang lebih dinamis. Dalam konteks pengelolaan pembangunan, Bryant dan White (1987) mengemukakan adanya pendekatan yang dapat digunakan untuk lebih memahami organisasi birokrasi, yaitu organisasi sebagai sistem pembuatan keputusan dan pencapaian tujuan yang sangat dipengaruhi oleh rasionalitas, serta organisasi sebagai bagian dan lingkungan sosial yang lebih luas dan mempengaruhi berfungsinya organisasi.

Selanjutnya *responsibilitas (responsibility)* menurut Friedrich dalam Darwin (1997:72), merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional, dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrasi negara dinilai *responsible*, jika pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Untuk bisa melakukan penilaian terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan sepak terjang administrator negara (birokrasi publik) tadi, harus memiliki standar penilaian tersendiri yang sifatnya administratif atau teknis, dan bukan politis. Karena itu,

responsibilitas juga sering disebut "*subjective responsibility*" atau "*administrative responsibility*".

Responsibilitas subjektif (*subjective responsibility*) bersumber pada sifat objektif individu aparat (*internal control*) lebih mengedepankan nilai-nilai etis, dan kemanusiaan yang terangkum dalam *equity*, *equality*, dan *fairless* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan tugas-tugas administratif lainnya. Oleh sebab itu, tanggung jawab subjektif ini, dapat pula berarti mempunyai rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan memiliki kemampuan dan kecakapan (*capable to do* atau *professionalism*) yang memadai dalam menjalankan tugas, dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Mempunyai rasa bertanggung jawab, artinya birokrasi publik akan melaksanakan apa yang menjadi tugas, dan tanggung jawabnya secara serius dan sungguh-sungguh, kendatipun tidak ada pihak lain yang mengawasinya atau mengontrolnya.

Mereka akan tetap menjaga keberpihakan kepada kepentingan publik, meskipun untuk melakukan penyelewengan bagi mereka cukup terbuka. Mereka tidak akan melakukan tindakan korup, kendatipun mereka berada pada lingkungan atau sistem yang korup. Bahkan mereka berusaha untuk mengubah, dan memperbaiki lingkungan dari sistem yang korup, kendatipun mereka tahu apa yang menjadi risikonya.

Sementara itu, birokrasi publik yang bertanggung jawab dalam arti *capable to do* atau *professionalism*, menuntut birokrasi publik mempunyai kemampuan, dan kecakapan teknis (kompetensi teknis) yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab, baik yang bersifat administratif maupun fungsional yang diberikan kepadanya. Dengan memiliki kemampuan, dan kecakapan teknis tadi, maka mereka akan dapat menjalankan tugas, dan tanggung jawabnya secara efektif, efisien dan produktif. Karenanya responsibilitas dalam pengertian ini, menuntut agar birokrasi publik senantiasa melakukan aktualisasi diri atas potensi yang dimilikinya, dalam melakukan tugas dan tanggung jawabnya secara sungguh-sungguh.

Menurut Friederich dalam Darwin (1997:72) bahwa pertanggungjawaban administratif menjadi penting, karena masalah-masalah publik yang dihadapi oleh administrasi negara menjadi semakin kompleks, dan memerlukan keterampilan teknis yang tinggi. Walaupun

responsibilitas tetap penting, tetapi dipandang tidak cukup, karena politisi cenderung memiliki kemampuan yang terbatas untuk menilai secara teknis kinerja dari administrator negara. Sisi lain dari pertanggungjawaban administratif, adalah bahwa administrasi negara harus bertindak berdasarkan atas tanggung jawab moral yang mereka sadari terhadap publiknya. Misalnya, administrasi negara perlu bersikap adil, tidak membedakan client, peka terhadap ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat, atau memegang teguh kode etik sebagai pelayan publik. Birokrasi publik yang responsibel, diharapkan akan mampu memberikan layanan publik yang baik, dan profesional. Pejabat pemerintahan dapat dikatakan responsible, jika melaksanakan tugas dengan benar, dan tidak sekedar asal-asalan saja, baik ada yang mengontrol ataupun tidak, dengan mengerahkan segala macam kemampuan, dan kecakapan secara efektif dan efisien. Di samping itu, pejabat pemerintahan harus memiliki kemampuan, dan kecakapan teknis (*capable and professional*) dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawab yang diamanahkan.

Sedangkan konsep *responsivitas (responsiveness)*, merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrator negara (pejabat pemerintahan) bersikap tanggap (*responsive*) yang tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan, dan aspirasi mereka.

Ada satu kesulitan untuk menjelaskan tentang akuntabilitas, seperti dikemukakan oleh Dawn Oliver & Gavin Drewry (1996:136) sebagai berikut:

*"One difficulty in considering accountability is to determine the criteria against which a person is to be held accountable. If we take accountability to mean the duty to give explanations of justifications for action and then to make amends if it should turn out that something has gone wrong, the mechanism will be weak if the criteria are not articulated, as is often the case in relation to political or administrative accountability"*.

(Satu kesulitan di dalam mempertimbangkan akuntabilitas, adalah untuk menentukan ukuran-ukuran terhadap seseorang untuk dapat dipertanggungjawabkan. Jika akuntabilitas dinyatakan, sebagai kewajiban

untuk memberikan penjelasan pembenaran atas tindakan, dan selanjutnya melakukan perubahan jika hal itu menjadi sesuatu yang telah menyimpang, maka mekanisme akan menjadi lemah jika ukuran-ukuran itu, tidak diartikulasikan sebagaimana halnya dalam hubungan politik atau pertanggungjawaban administratif).

Hughes (1994:248) menggambarkan "*responsiveness describes the quality of interaction between public administration and the client*". (*Responsiveness* menggambarkan kualitas interaksi antara administrasi publik dengan klien). Hal ini, berarti responsivitas dapat dilihat dari sejauh mana kebutuhan, masalah, tuntutan, dan aspirasi klien dapat dipuaskan dalam bingkai kebijakan, komprehensivitas dan aksesibilitas administrasi, terbukanya administrasi terhadap keterlibatan klien dalam proses pembuatan keputusan, tersedianya penggantian yang mengarah pada efisiensi ekonomi. Dalam hal ini, Hughes (1994:249) menegaskan bahwa:

*"This includes how far the needs of clients can be satisfied within the framework of policy, the comprehensibility and accessibility of administration to client participation in decidingmaking, the availability of redress and argues that overall economic efficiency depon on how responsively the public sector provide good and services"*.

Smith (1985:28) mengartikan responsivitas (*responsiveness*), adalah "*ability to provide what people demand. In this sense it is an efficient way of managing local affairs and providing local services*". Responsivitas merupakan kemampuan untuk menyediakan apa yang menjadi tuntutan rakyat. Dalam pengertian ini, responsivitas merupakan suatu cara yang efisien dalam mengelola urusan lokal, dan memberikan layanan lokal. Karenanya pemerintah daerah (*local government*) dapat dikatakan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, manakala kebutuhan masyarakat tadi diidentifikasi oleh para pembuat kebijakan dengan pengetahuan lokal yang tepat, dan dapat menjawab apa yang menjadi kepentingan lokal.

Dengan kondisi yang demikian itu, maka pemerintah dapat dikatakan bertanggung jawab, jika mereka dinilai mempunyai responsivitas (daya tanggap) yang tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan, dan aspirasi masyarakat yang

diwakilinya. Mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik, dan berusaha semaksimal mungkin memenuhinya. Ia dapat menangkap masalah yang dihadapi publik, dan berusaha untuk mencari solusinya. Mereka tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan, atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi.

Selanjutnya Oliver Dawn & Gavin Drewry (1996:135) mengemukakan tiga aspek penting dari akuntabilitas dan responsibilitas, yaitu:

1. *The release of information, whether through a duty information;*
2. *The existence and clarity of criteria for evaluating conduct. These are lacking, for instance, in relation to the accountability of ministers to parliament;*
3. *The availability of sanctions or remedies if fault is found.*

Berdasarkan pendapat di atas, maka tampak bahwa minimal terdapat tiga kriteria akuntabilitas, yaitu: (1) Adanya keterbukaan dengan release informasi melalui suatu informasi tugas; (2) Keberadaan dan kejelasan ukuran-ukuran untuk melakukan evaluasi; dan (3) Ketersediaan sanksi atau memperbaiki jika kesalahan ditemukan.

Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa macam tipe. sebagaimana dikemukakan oleh Nisjar (1997:119) yang membedakan akuntabilitas dalam tiga jenis, yaitu akuntabilitas politik, ekonomi, dan hukum. Akuntabilitas politik, berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu. Sistem politik multi partai dinilai lebih mampu menjamin akuntabilitas politik pemerintah terhadap rakyatnya, dari pada pemerintahan dengan sistem politik satu partai. Akuntabilitas keuangan atau ekonomi, artinya, adalah bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Sedangkan akuntabilitas hukum, mengandung arti bahwa rakyat harus mendapat keyakinan, bahwa pemerintah dapat bertanggung jawab secara hukum atas segala tindakannya. Organisasi pemerintahan yang pada praktiknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan, dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

Sementara itu, Lembaga Administrasi Negara (2003) membedakan akuntabilitas ke dalam tujuh macam, sebagai berikut:

1. *Traditional* atau *Regularity Accountability*, memfokuskan pada transaksi-transaksi regular, atau transaksi-transaksi fiskal untuk mendapatkan informasi mengenai kepatuhan pada peraturan yang berlaku, terutama yang terkait dengan peraturan fiskal, dan peraturan pelaksanaan administrasi. Akuntabilitas ini sering pula disebut *compliance accountability*;
2. *Managerial Accountability*, menitik beratkan pada efisiensi dan kehematan penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia, dan sumber-sumber daya lainnya;
3. *Program Accountability*, memfokuskan pada pencapaian hasil operasi pemerintah;
4. *Process Accountability*, memfokuskan pada informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan, dan aktivitas-aktivitas organisasi;
5. Akuntabilitas Keuangan, merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan;
6. Akuntabilitas Manfaat, pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil-hasil kegiatan pemerintah;
7. Akuntabilitas Prosedural, yaitu merupakan pertanggungjawaban mengenai, apakah suatu prosedur penetapan, dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.

Dalam pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintahan dituntut semua elemen bangsa yang memiliki pengaruh mengimplementasikan konsep tentang *governance* sebagai wahana dalam penyelenggaraan pelayanan publik, baik secara akuntabilitas individual maupun lembaga sebagai evaluasi akhir sebuah perjanjian ketika diberikan mandat oleh masyarakat kepada pemerintah.

Akuntabilitas dan transparansi adalah terminologi yang sering kita dengar dalam menjelaskan mengenai pemerintahan yang baik. Begitu pula bagi penyelenggara negara, akuntabilitas dan transparansi merupakan asas

umum yang harus diemban dalam menjalankan amanah dan jabatannya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme di mana asas keterbukaan dan asas akuntabilitas adalah salah satu asas utama dalam instrumen penyelenggaraan negara. Selain itu dalam Pasal 5 menyatakan bahwa seorang penyelenggara negara memiliki kewajiban berupa: (1). mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya; (2). bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat; (3). melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan setelah menjabat; (4). tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme; (5). melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras, dan golongan; (6). melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (7). bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari ketujuh kewajiban tersebut kewajiban nomor 2, 3, 4, 6 dan 7 adalah yang paling menekankan mengenai pentingnya akuntabilitas dan transparansi bagi seorang penyelenggara negara yang mana wajib untuk dijalankan demi terciptanya pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Akan tetapi sekarang ini pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme tersebut tampaknya semakin jauh dari harapan dengan semakin banyaknya kasus oknum pejabat dan penyelenggara negara yang melakukan korupsi. Maka dari itu dalam buku ini dibahas mengenai mekanisme yang dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penyelenggara negara terhadap masyarakat, guna mencegah dan mengurangi korupsi yang sedang merajalela di negeri ini.

Pertanggungjawaban berasal dari kata dasar tanggungjawab yang bisa diartikan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi dan dilaksanakan. Jika ada yang tidak dapat dipenuhi dari kewajiban tersebut berarti ada



konsekuensi yang harus ditanggung dan dilaksanakan. Sedangkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah rencana keuangan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jadi pengertian pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat diartikan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi serta seluruh konsekuensi yang harus dilakukan/ditanggung oleh pemerintah daerah/bendahara daerah dalam penggunaan rencana keuangan daerah yang disetujui oleh DPRD tersebut.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 10 Undang-undang Keuangan Negara dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku bendahara umum daerah dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Selanjutnya dijelaskan dalam ayat berikutnya (2) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah mempunyai tugas yang meliputi: 1). Menyusun Dan Melaksanakan Kebijakan Pengelolaan APBD; 2). Menyusun Rancangan APBD Dan Rancangan Perubahan APBD; 3). Melaksanakan Pemungutan Pendapatan Daerah Yang Telah Ditetapkan Dengan Peraturan Daerah, 4). Melaksanakan Fungsi Bendahara Umum Daerah; 5). Menyusun Laporan Keuangan Yang Merupakan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku pejabat pengelola APBD dan selaku bendahara umum daerah dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dijelaskan lebih lanjut mempunyai wewenang meliputi: 1). Menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD; 2). Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran; 3). Melakukan pengendalian pelaksanaan APBD; 4). Memberikan petunjuk teknis pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran kas daerah; 5). Melaksanakan pemungutan pajak daerah; 6). Memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk; 7). Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD; 8). Menyimpan uang daerah; 9). Melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola

investasi; 10). Melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah; 11). Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah; 12). Menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah; 13). Melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah; 14). Melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; 15). Melakukan penagihan piutang daerah; 16). Melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah; 17). Menyajikan informasi keuangan daerah.

Selain Bendahara umum daerah, Kepala Daerah juga mengangkat bendahara penerimaan untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada satuan kerja daerah. Kepala Daerah juga mengangkat bendahara pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada kantor/satuan kerja perangkat daerah. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut.

Akuntabilitas diperlukan dan diharapkan untuk memberi penjelasan atas apa yang telah dilakukan, dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatannya terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/atasannya. Dengan menerapkan sistem akuntabilitas di dalam pelayanan publik, maka pemerintah daerah akan ditempatkan pada posisi yang setiap saat dapat dievaluasi kinerjanya, dikoreksi, dan disempurnakan, serta dipertanggungjawabkan tidak saja ke dalam organisasi pemerintah daerah, tetapi juga ke public (Suhartini, 2019).

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Dalam Undang-undang ini nomor 17 tahun 2003 telah ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidak-tidaknya terdiri dari. Laporan keuangan pemerintah pusat yang

telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Bendahara umum daerah dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Menurut Ellwood (1993) terdapat empat dimensi akuntabilitas publik yang harus dipenuhi organisasi sektor publik, yaitu:

### **1. Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum**

Akuntabilitas kejujuran (*accountability for probity*) terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum (*legal accountability*) terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

### **2. Akuntabilitas Proses**

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan, misalnya dengan memeriksa ada tidaknya mark up dan

pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan, serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahalnya biaya pelayanan publik dan kelambanan dalam pelayanan.

### **3. Akuntabilitas Program**

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

### **4. Akuntabilitas Kebijakan**

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

## F. Fungsi Birokrasi Pemerintah Daerah

Suatu pemerintahan diperlukan karena merupakan konsekuensi logis dan adanya perbedaan etnis, agama, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat di suatu negara. Fungsi pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan perlu didistribusikan secara sentral dan lokal agar dapat aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap heterogenitas daerah (Sarundajang, 2002). Secara fundamental pemberian penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan daerah dimaksudkan untuk mengoptimalkan fungsi pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna, yang meliputi pemberian pelayanan, peningkatan kemampuan masyarakat, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (Koswara, 2000).

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Untuk itu, kehadiran pemerintah pada dasarnya untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Secara teori dijelaskan bahwa fungsi utama pemerintahan adalah fungsi *regulation* dan *services*. Suatu pemerintahan bagaimanapun bentuk dan luasnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara terpusat terus menerus. Dengan keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi penyerahan berbagai urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah. Dalam hubungan itu dikenal suatu konsep yang disebut *local state government* (Sarundajang, 2002). Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya dan banyaknya urusan pemerintahan. Salah satu ciri yang menonjol dan konsep

ini adalah bahwa seluruh urusan yang diselenggarakan merupakan urusan rumah tangga sendiri, dan penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dan sumber keuangan sendiri. Pemikiran ini sejalan dengan konsep desentralisasi, yaitu bahwa sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya sehingga beralih dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Urgensi desentralisasi pemerintahan bukan hanya merupakan tuntutan efisiensi administrasi, melainkan juga tuntutan sosial, ekonomi, dan politik. Desentralisasi diartikan sebagai pemerintahan sendiri, atau kekuasaan untuk memerintah sendiri. Desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dan pejabat-pejabat politik ke badan-badan pemerintahan yang relatif otonom, atau pemindahan fungsi administratif ke hierarki yang lebih bawah. Desentralisasi menurut Bryant dan White (1987) dapat bersifat administratif dan politik. Desentralisasi administratif biasanya disebut dekonsentrasi yang berarti delegasi wewenang kepada tingkat-tingkat lokal. Desentralisasi politik atau devolusi berarti wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat-pejabat regional dan lokal. Devolusi disebut desentralisasi politik karena yang diserahkan adalah wewenang mengambil keputusan politik dan administrasi. Menurut Rondinelti (1983) desentralisasi memiliki beberapa keunggulan, antara lain, yaitu kepekaan dan pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat lokal dapat ditingkatkan, memungkinkan lahirnya administrasi yang lebih fleksibel dan inovatif, dapat memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Keberadaan pemerintah daerah akan memperbesar akses setiap warga negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya, dan sebaliknya pemimpin daerah akan memperoleh kesempatan yang luas untuk mengetahui potensi sumberdaya, masalah dan kebutuhan daerahnya. Dalam perkembangannya, pemerintah daerah kemudian dipandang sebagai organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam suatu

negara tertentu. Menurut Sarundajang (2002), sebagai suatu komponen dan suatu negara berdaulat, pemerintah daerah berfungsi memberikan pelayanan publik dalam suatu wilayah tertentu. Selain itu, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan didistribusikan secara lokal, sejalan dengan meningkatnya profesionalisme, pelayanan yang lebih baik, kepemimpinan, dan administrasi yang lebih efisien.

Dengan demikian pemerintah daerah memiliki peran dan fungsi yang sangat penting dalam menyatukan masyarakat di suatu daerah tertentu yang berfungsi saling menunjang maupun dalam hubungannya dengan aspirasi warga masyarakat. Pemerintah daerah pada dasarnya merupakan sarana bagi warga masyarakat daerah untuk dapat mencapai kesejahteraan hidup. Pemerintahan yang baik akan terus memperkuat legitimasinya dengan cara memberi inspirasi kepada rakyat tentang bagaimana mengejar kemajuan, memberi pelayanan yang adil, menyelesaikan konflik kepentingan yang besar serta memberi arahan mengenai cara terbaik untuk mempercepat terwujudnya harapan masyarakat akan kesejahteraan sosial ekonomi.

Untuk membangun pemerintahan yang baik, maka perlu diprioritaskan pada tiga dimensi yaitu dimensi politik, hukum, dan administrasi. Setiap dimensi harus didekati dengan perspektif sistem yang mengharuskan terlibatnya komponen-komponen kebijakan dan pelaksanaannya (Rasyid, 1997). Dimensi politik dalam pemerintahan mengacu pada landasan pokok bagi kehadiran pemerintahan itu sendiri yang dalam ilmu politik dikenal dengan istilah keabsahan. Dalam konteks ini berlaku asumsi bahwa legitimasi ditentukan oleh tingkat penerimaan. Dimensi hukum dan pemerintahan berkenaan dengan jaminan kepastian hukum kepada semua pihak. Hal ini penting karena negara atau pemerintahan pada dasarnya adalah sebuah sistem hukum. Dimensi administrasi dan pemerintahan juga perlu terus dibangun. Karena itu diperlukan administrasi yang baik, organisasi yang efisien, aparatur yang memiliki kompetensi, serta budaya administrasi yang melayani dan memberdayakan masyarakat.

Membangun pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang demokratis menjalankan proses pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan

kontrol masyarakat. Untuk membangun sebuah pemerintahan, Yates (1982) mengajukan dua model yang kontradiktif yang dapat digunakan untuk membuat bagaimana pemerintah bisa bekerja dan terstruktur, yaitu model *pluralist-democracy* dan *administrative efficiency*.

Model *pluralist-democracy* memiliki asumsi yaitu: (a) dalam suatu masyarakat terdapat banyak sekali kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda satu sama lain, (b) pemerintah itu harus menawarkan suatu akses dan sarana partisipasi yang sama kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut, (c) pemerintah harus mempunyai banyak pusat-pusat kekuasaan yang menyebar baik vertikal maupun horizontal untuk menjamin keseimbangan (d) pemerintahan dan politik itu harus bisa dipahami sebagai suatu sarana kompetisi di antara kepentingan-kepentingan minoritas, (e) ada probabilitas yang tinggi bahwa suatu kelompok yang aktif dan memiliki legitimasi dalam suatu populasi bisa membuat dirinya mendengar secara efektif terhadap tahapan-tahapan yang krusial dalam proses pembuatan kebijakan, (f) kompetisi di antara institusi pemerintah dan kelompok-kelompok kepentingan bisa menyebabkan terjadinya suatu bargaining dan kompromi, serta dapat menghasilkan suatu keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.

Model *administrative-efficiency* memiliki beberapa asumsi, yaitu (a) menentang model pluralist democracy karena tidak mampu memberikan dasar yang kuat dan cocok terhadap kebijakan publik yang rasional dan bebas nilai, (b) nilai utama dan proses kebijakan publik adalah efisiensi, yaitu diperoleh suatu hasil yang terbesar dengan biaya yang terkecil, (c) birokrat harus pejabat yang profesional, dipilih dan diangkat secara kompetitif berdasarkan kompetensi dengan sistem merit, (d) sistem merit ditata dan diorganisasikan secara efektif ke dalam suatu hierarki yang memuat spesialisasi fungsi dengan pertanggungjawaban dan kewajiban yang jelas, (e) politik dan administrasi harus bisa dipisahkan, (f) perencanaan merupakan proses pembuatan keputusan yang baik dan sentralisasi manajemen fiskal merupakan hal yang esensial bagi tercapainya kejujuran dan efektivitas, (g) kemampuan melakukan koordinasi yang menyeluruh sehingga menjadi bagian dari suatu sistem birokrasi publik yang kuat haruslah diletakkan kepada eksekutif. Menurut Thoha (2002), model administrative efficiency ini nampaknya sebagai



model yang ditarik secara linier dan birokrasi Weberian dan teori manajemen, serta tidak memberikan ruang pada teori politik, sebagaimana yang terdapat dalam model pluralis.

Pemerintah daerah memiliki kedudukan penting dan strategis dalam rangka mempercepat perubahan masyarakat melalui peningkatan kemampuan pelayanan yang lebih baik. Dalam hubungan itu, Hoessein (1999) menyatakan bahwa pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya paling tidak memiliki beberapa karakteristik, sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah dibentuk dan dipilih berdasarkan proses pemilihan dan daerah itu sendiri dan bukan hanya penunjukan dan pemerintah pusat. Karena itu pemilihan pejabat pemerintah harus didasarkan atas pemilihan secara demokratis dan rakyat di daerah yang bersangkutan. Selain itu, setiap kegiatan yang menyangkut pelayanan kepada masyarakat di suatu daerah juga merupakan bagian yang penting dan sangat dibutuhkan masyarakat setempat.
2. Pemerintah daerah harus memiliki pertanggungjawaban masyarakat. Sebagai organisasi daerah setempat dan pejabat pemerintah daerah harus bertanggungjawab kepada masyarakat di daerahnya sendiri. Dengan demikian ada suatu legitimasi nyata yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat di daerah.
3. Pemerintah daerah menghasilkan pendapatan dan sekitar pajak. Dalam hubungan ini pemerintah daerah dapat memungut biaya pajak yang dikenakan kepada masyarakat di daerahnya sendiri untuk kepentingan pemerintahan dan pembangunan daerah. Untuk itu, masyarakatlah yang harus dilayani oleh pemerintah daerah dan masyarakat juga yang berhak untuk turut serta memberikan dukungan pendapatan kepada pemerintah daerah.
4. Pemerintah daerah sebagai pelayan yang bersifat multidimensional. Pemerintah daerah dituntut harus dapat secara arif dan bijaksana untuk dapat melayani dan mengendalikan kepentingan pelayanan masyarakat yang diinginkan.
5. Pemerintah daerah tidak hanya sekedar melaksanakan tugas untuk kepentingan di luar daerahnya. Hal ini dimaksudkan untuk kepentingan pelayanan masyarakat yang lebih luas di daerah itu sendiri.

6. Pemerintah daerah harus tanggap, responsif serta memiliki banyak jaringan organisasi dalam turut serta menentukan arah kebijakan pembangunan di daerah. Untuk merealisasikan itu maka pemerintah daerah harus fleksibel dan profesional dalam memberikan pelayanan.

Dewasa ini pemerintah daerah menghadapi suatu kecenderungan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai akibat adanya globalisasi dan otonomi daerah. Menurut Sachroni (1997) ada empat kecenderungan perkembangan pemerintahan daerah, sebagai berikut:

1. Reorientasi fungsi pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus berusaha untuk meningkatkan mendapatkan daerah melalui berbagai strategi. Kecenderungan lain adalah bahwa pemerintah daerah akan bertindak dalam kegiatan promosi untuk menarik investasi.
2. Pemerintah daerah perlu meningkatkan peran swasta dalam penyelenggaraan kegiatan yang semula merupakan kewenangan dan dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah. Dengan demikian menjadi tugas pemerintah daerah untuk dapat merangsang sektor swasta untuk masuk ke daerahnya dan diharapkan dapat meningkatkan pelayanan umum.
3. Pemerintah daerah harus semakin terbuka dalam hubungannya dengan rakyat yang dilayaninya. Dengan kata lain pemerintah daerah akan bertindak sebagaimana seharusnya, yaitu berfungsi sebagai pelayan masyarakat dan bukan sebagai penguasa.
4. Reposisi kelembagaan pemerintah daerah, yaitu mengusahakan agar organisasi pemerintah daerah dapat menjadi lebih fleksibel sehingga dapat dengan mudah menyesuaikan diri dengan perkembangan keadaan. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat semakin baik dan efektif.

Dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan perubahan paradigma diperlukan agar pemerintah senantiasa dapat mengakomodasi kebutuhan perubahan dalam masyarakat dan memungkinkan administrasi publik menata kembali masyarakat. Kondisi tersebut memerlukan suatu kerangka konseptual yang terstruktur untuk memberdayakan fungsi publik

agar lebih sesuai dengan tuntutan perkembangan politik, ekonom, sosial dan budaya. Dengan perubahan paradigma dapat mendorong tercapainya tata pemerintahan yang baik, memperbaiki kinerja sektor publik dan memperbaiki praktik administrasi yang tidak sehat (*mal administration*). Sejalan dengan keinginan untuk melakukan pembaharuan maka perubahan paradigma dalam manajemen pemerintahan berlangsung dengan cepat. Perubahan paradigma antara lain dikemukakan oleh Effendi (1997), Mustopadidjaja (1997), dan Thoha (2002), yaitu sebagai berikut:

1. Perubahan paradigma dan orientasi sistem manajemen pemerintahan yang sarwa negara menjadi berorientasi pasar, selama ini manajemen pemerintahan mengikuti paradigma yang lebih mengutamakan kepentingan negara. Kepentingan negara menjadi pertimbangan utama dalam mengatasi segala macam persoalan yang timbul. Sekarang ini paradigmanya berubah dan menjadi kebalikan dan sebelumnya, yaitu mengutamakan kepentingan masyarakat. Orientasi manajemen pemerintahan diarahkan pada pasar atau publik. Aspirasi masyarakat dan kepentingan publik menjadi pertimbangan utama pemerintah dalam mengatasi berbagai persoalan yang timbul.
2. Perubahan paradigma dan orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar, dan otoritarian menjadi berorientasi kepada *small and less government*, egalitarian dan demokrasi. Pergeseran paradigma ini mengisyaratkan bahwa kedaulatan rakyat menjadi pertimbangan utama bila menginginkan tatanan pemerintahan yang demokratis.
3. Perubahan paradigma dan sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Selama ini kekuasaan pemerintah lebih cenderung dilakukan secara sentral. Sekarang ini kecenderungan yang besar dan kemauan yang keras menerapkan paradigma baru mengemukakanlah dilakukannya desentralisasi kewenangan. Desentralisasi kekuasaan pemerintahan merupakan isu paling mengemukakan dalam paradigma baru manajemen pemerintahan.
4. Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu mengalami perubahan ke arah organisasi tanpa batas (*boundaryless organization*). Sekarang ini merupakan era tata manajemen

pemerintahan yang cenderung dipengaruhi oleh tata aturan global. Keadaan seperti ini akan membawa akibat bahwa tata aturan yang hanya menekankan pada kepentingan nasional saja dan kurang menguntungkan dalam persaingan global.

5. Perubahan dan paradigma yang mengikuti tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang post bureaucratic government. Atau suatu tatanan administrasi publik yang berorientasi pada paperwork menjadi tatanan administrasi publik yang *paperless* (Osborne dan Gaebler, 1998 dan Thoha, 2003). Tata birokrasi pemerintah seperti ini membutuhkan kompetensi yang tinggi dalam memahami dan menerapkan teknologi informasi dalam pengelolaan pemerintahan.
6. Perubahan paradigma dari masyarakat yang rendah tingkat kepercayaan kepada masyarakat yang tinggi tingkat kepercayaannya. Paradigma baru yang menekankan terhadap kepercayaan sehingga melahirkan suatu masyarakat yang tinggi tingkat kepercayaan akan mampu membangun birokrasi pemerintahan yang demokratis.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Selanjutnya dalam bagian penjelasan dikemukakan bahwa Kepala Daerah di samping sebagai pimpinan pemerintahan sekaligus adalah pimpinan daerah dan pengayom masyarakat. Untuk itu menurut Widodo (2002) pemerintah daerah sebagai agen pembangunan harus kompetitif, adaptif dan responsif dalam memberikan pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Selain itu perlu manajemen organisasi yang lebih berkualitas agar dapat mewujudkan sasaran kebijakan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab.

Salah satu faktor penting bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tanggung jawab seefektif mungkin adalah bagaimana membangun kemampuan aparatur dengan semangat kewirausahaan untuk menghasilkan pelayanan dan kebijakan-kebijakan yang berkualitas. Prinsip yang mendasari pemerintahan daerah yang bercorak kewirausahaan

(*entrepreneurial government*), diinspirasi oleh Osborne dan Gaebler (Kaloh, 2003), sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah adalah memimpin, mengarahkan, dan membuat kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah lebih terarah pada upaya mengatur masyarakat ke arah nilai-nilai yang proporsional dan relevan dengan keberadaan masyarakat.
2. Pemerintah daerah dituntut menciptakan iklim persaingan, terutama dalam kegiatan pelayanan sosial, dan yang penting adalah bukan pemerintah bersaing dengan swasta, tetapi persaingan melawan monopoli. Kondisi ini akan mengarah kepada kemandirian dan perkembangan pihak swasta yang meliputi inovasi untuk pelayanan sosial yang sesuai dengan kebutuhan serta manajemen pelayanan yang praktis dan efisien.
3. Pemerintah daerah hendaknya bergeser dan sistem pemerintahan yang digerakkan oleh hukum kepada sistem pemerintahan yang digerakkan oleh misi. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam lingkup mekanisme kegiatannya akan semakin cepat membawa hasil karena arahnya tepat dan objektif. Kalaupun perangkat hukum masih mendominasi langkah-langkah kebijakan pemerintah daerah maka hal itu adalah respons atas tindakan-tindakan yang digerakkan oleh misi.
4. Pemerintah daerah hendaknya memahami dan memusatkan perhatian terhadap apa yang dihasilkan dan bukan memaksimalkan masukan yang berorientasi semata-mata pada kenaikan anggaran dan lupa untuk memaksimalkan keluaran. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah akan lebih banyak memikirkan hal-hal yang berorientasi keluaran dan menemukan lebih banyak cara yang efisien dan efektif untuk merealisasikan hasil-hasil yang diharapkan.
5. Pemerintah daerah hendaknya berperilaku seperti dunia perusahaan dalam mengelola dana. Sumber pendapatan digali sedemikian rupa sehingga tidak hanya menggantungkan pada pajak. Sehubungan dengan itu pemerintah daerah harus kreatif menggali sumber-sumber baru yang potensial untuk dikembangkan pada manajemen mode) swasta.

6. Pemerintah daerah hendaknya mulai bergeser dan mekanisme kerja yang hierarki kepada mekanisme kerja partisipatif. Hal ini dapat menimbulkan efisiensi mengingat mekanisme kerja hierarkis cenderung kaku dan lambat dalam menyesuaikan dengan cepatnya laju perkembangan saat ini. Karena itu pemerintah daerah perlu menumbuhkan mekanisme kerja partisipatif dan tim kerja yang memiliki kewenangan yang luas.

Kedudukan daerah semakin penting dalam pelaksanaan desentralisasi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, sehingga dituntut adanya transparansi dan akuntabilitas dan pemerintah daerah. Dengan semakin berkembangnya tuntutan menuju peradaban yang lebih maju, pemerintah daerah diharapkan untuk mengetahui kecenderungan transformasi global yang semakin cepat, dinamis dan kompetitif. Karena itu pemerintah daerah dituntut menumbuhkan semangat dan konsep peradaban yang tinggi melalui penumbuhan nilai demokratisasi, partisipasi, pemberdayaan, dan efisiensi dalam pengelolaan organisasi pemerintah daerah.

Keuangan harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan, efektif, efisien, ekonomi, transparan, tanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat. Secara tertib adalah bahwa keuangan harus dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan yaitu dengan membandingkan keluaran dengan hasil. Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu. Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan publik.

Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Keadilan adalah

keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif. Kepatuhan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional. Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Sebuah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan, pengambilan keputusan di dalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (*constituency*) para pemimpin, serta para pelaksana di lapangan sedangkan dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah *rule of law*, sedangkan *public accountability* didefinisikan sebagai adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.

Pada tahap proses pembuatan sebuah keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas kebijakan publik adalah: (1) Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara teoritis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan. (2) Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar. (3) Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi serta standar yang berlaku. (4) Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah dipenuhi dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi. (5) Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam pencapaian target tersebut.

Pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah: (1) Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media komunikasi personal. (2) Kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai

sasaran suatu program. (3) Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat. (4) Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

Dengan pengertian di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa akuntabilitas publik adalah suatu pertanggungjawaban kepada masyarakat atau lembaga-lembaga yang bersangkutan dalam menjalankan aktivitasnya atau tanggung jawabnya.

Masalah keuangan pemerintah harus menyediakan informasi yang dapat dipakai oleh pengguna laporan keuangan untuk menilai akuntabilitas pemerintahan dalam membuat keputusan ekonomi, sosial dan politik. Akuntabilitas diartikan sebagai hubungan antara pihak yang memegang kendali dan mengatur entitas dengan pihak yang memiliki kekuatan formal atas pihak pengendali tersebut. Dalam hal ini dibutuhkan juga pihak ketiga yang *accountable* untuk memberikan penjelasan atau alasan yang masuk akal terhadap seluruh kegiatan yang dilakukan dan hasil usaha yang diperoleh sehubungan dengan pelaksanaan suatu tugas dan pencapaian suatu tujuan tertentu.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, akuntabilitas pemerintah tidak dapat diketahui tanpa pemerintah memberitahukan kepada rakyat tentang informasi sehubungan dengan pengumpulan sumber daya dan sumber dana masyarakat beserta penggunaannya. Akuntabilitas dapat dipandang dari berbagai perspektif. Dari perspektif akuntansi, American Accounting Association menyatakan bahwa akuntabilitas suatu entitas pemerintahan dapat dibagi dalam empat kelompok, yaitu akuntabilitas terhadap: (1) Sumber daya financial; (2) Kepatuhan terhadap aturan hukum dan kebijaksanaan administrative; (3) Efisiensi dan ekonomisnya suatu kegiatan; (4) Hasil program dan kegiatan pemerintah yang tercermin dalam pencapaian tujuan, manfaat dan efektivitas.

Dari perspektif fungsional, akuntabilitas dilihat sebagai suatu tingkatan dengan lima tahap yang berbeda yang diawali dari tahap yang lebih banyak ukuran-ukuran subjektif. Tahap-tahap tersebut sebagai berikut:

1. *Probity and legality accountability* hal ini menyangkut pertanggungjawaban penggunaan dana sesuai dengan anggaran yang



telah disetujui dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*compliance*).

2. *Process accountability* dalam hal ini digunakan proses, prosedur, atau ukuran-ukuran dalam melaksanakan kegiatan yang ditentukan (*planning, allocating and managing*).
3. *Performance accountability* pada level ini dilihat apakah kegiatan yang dilakukan sudah efisien (*efficient and economy*).
4. *Program accountability* Di sini akan disoroti penetapan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan tersebut (*outcomes and effectiveness*).
5. *Policy accountability* Dalam tahap ini dilakukan pemilihan berbagai kebijakan yang akan diterapkan atau tidak (*value*).

Akuntabilitas pemerintahan di negara yang menganut paham demokrasi sebenarnya tidak lepas dari prinsip dasar demokrasi yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat. Pemerintahan demokrasi menjalankan dan mengatur kehidupan rakyat dalam bernegara dengan mengeluarkan sejumlah aturan serta mengambil dan menggunakan sumber dana masyarakat. Pemerintah wajib memberikan pertanggungjawabannya atas semua aktivitasnya kepada masyarakat.

Seiring dengan meningkatnya aktivitas pemerintah dalam pengaturan perdagangan dan industri, perlindungan hak asasi dan kepemilikan serta penyediaan jasa sosial, timbul kesadaran yang luas untuk menciptakan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang lebih komprehensif. Sistem tersebut antara lain meliputi sistem anggaran pendapatan dan belanja, organisasi pelayanan pemerintah, manajemen wilayah dan profesional serta pengembangan praktis akuntansi dan pelaporan keuangan. Ternyata dalam pelaksanaannya, keingintahuan masyarakat tentang akuntabilitas pemerintahan tidak dapat dipenuhi hanya dengan informasi keuangan saja. Masyarakat ingin tahu lebih jauh apakah pemerintah yang dipilihnya telah beroperasi dengan ekonomis, dan efisien dan efektif.

Beberapa teknik yang dikembangkan untuk memperkuat sistem akuntabilitas sangat dipengaruhi oleh metode yang banyak dipakai dalam akuntansi, manajemen dan riset seperti *management by objectives*, anggaran kinerja, riset operasi, audit kepatuhan dan kinerja, akuntansi

biaya, analisis keuangan dan survey yang dilakukan terhadap masyarakat sendiri. Teknik-teknik tersebut tentunya juga dipakai oleh pemerintah sendiri untuk meningkatkan kinerjanya.

Birokrasi yang Akuntabel Menurut Widodo (2011) menjelaskan akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan birokrasi. Pengendalian dari luar (*external control*) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparat untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai objektif yang akan menentukan *accountable* atau tidaknya sebuah birokrasi.

Terdapat beberapa ciri lembaga pemerintahan yang *accountable* di antaranya yaitu: (1) Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan secara terbuka, cepat dan tepat kepada masyarakat. (2) Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi public. (3) Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional. (4) Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan. (5) Adanya sasaran bagi public untuk menilai kinerja (*performance*) lembaga birokrasi tersebut.

Istilah sektor publik memiliki pengertian yang bermacam-macam, hal tersebut merupakan konsekuensi dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap disiplin ilmu (ekonomi, politik dan sosial) memiliki cara pandang yang berbeda-beda. Menurut Mardiasmo (2002: 2) dijelaskan mengenai pengertian sektor publik dilihat dari sudut pandang ilmu ekonomi yaitu sebagai berikut: “Sektor publik adalah suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik”.

Mengacu pada pendapat tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa sektor publik merupakan suatu wadah pemerintah untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan publik dengan mengutamakan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan segala aktivitasnya sektor publik menyusun seluruh kegiatan dan program kerjanya dalam sebuah anggaran. Anggaran pada sektor publik memiliki fungsi yang sama dengan anggaran pada perusahaan komersial, yaitu sebagai pernyataan mengenai rencana kerja yang akan dilakukan pada periode waktu tertentu. Anggaran sektor publik menurut Mardiasmo

(2002) yaitu sebagai berikut: “Anggaran sektor publik merupakan suatu rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter”.

Anggaran sektor publik merupakan rincian seluruh aspek kegiatan yang akan dilaksanakan yang tersusun atas rencana pendapatan dan pengeluaran yang akan dilaksanakan dalam kurun waktu satu tahun. Anggaran sektor publik dibuat untuk membantu pemerintah dalam membantu tingkat pertumbuhan masyarakat seperti listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya agar terjamin secara layak dan tingkat kesejahteraan masyarakat akan semakin terjamin serta penggunaan dan pengalokasiannya lebih efektif dan efisien.

Selanjutnya dikatakan, anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan yaitu: (a) Anggaran merupakan alat pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjalin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. (b) Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*. (c) Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat.

Pemerintah menggunakan anggaran sebagai alat untuk merancang program kerja atau langkah-langkah yang akan dilakukan setiap aktivitas dapat terarah dan terkontrol dengan baik. Anggaran sektor publik menjadi kendali dan tolok ukur untuk setiap aktivitas yang dilakukan. Menurut Mardiasmo (2002) dikemukakan bahwa anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama adalah: (1) Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*). (2) Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*). (3) Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*). (4) Anggaran sebagai alat politik (*Political Tool*). (5) Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*Coordination and Communication Tool*). (6) Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance Measurement Tool*). (7) Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*). (8) Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*Public Sphere*).

Prinsip-prinsip anggaran sektor publik adalah: (1) Otorisasi oleh legislatif, bahwa anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari

legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif membelanjakan anggaran tersebut. (2) Komprehensif, bahwa anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, adanya dana *non-budgeter* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif. (3) Keutuhan anggaran, seluruh penerimaan dan belanja pemerintah terhimpun dalam dana umum (*general fund*). (4) *Nondiscretionary Appropriation*, bahwa jumlah anggaran yang disetujui oleh dewan legislatif harus dimanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif. (5) Periodik, bahwa anggaran merupakan suatu proses periodik, dapat bersifat tahunan maupun multi tahunan. (6) Akurat, bahwa estimasi anggaran hendaknya tidak dimasukkan cadangan yang tersembunyi (*hyden reserve*) yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *underestimate* pengeluaran. (7) Jelas, hendaknya anggaran dapat dipahami masyarakat dan tidak membingungkan. (8) Diketahui publik, anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

Pendekatan dalam penyusunan anggaran dapat dilihat dalam dua aspek yaitu: (1) Anggaran tradisional. Anggaran tradisional memiliki dua ciri utama yaitu cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* dan struktur susunan anggaran yang bersifat *line-item* adalah:

1. *Line Item Budgeting*. Penyusunan anggaran dengan menggunakan struktur *line-item* dilandasi alasan adanya orientasi sistem anggaran yang dimaksudkan untuk mengontrol pengeluaran bukan berdasarkan pada tujuan yang ingin dicapai dengan pengeluaran yang dilakukan.
2. *Incremental Budgeting*. Anggaran tradisional bersifat *incremental* yaitu hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada *item-item* yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam. (2) *New Public Management*. Berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja bukan berorientasi kebijakan *New Public Management* menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah. Di antaranya adalah tuntutan-tuntutan

untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya dan kompetensi tender, meliputi:

- a. Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Budgeting*). Sistem anggaran kinerja merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Penerapan sistem anggaran kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan perumusan program dan penyusunan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut.
- b. *Zero Based Budgeting* (ZBB). Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep *zero based budgeting* dapat menghilangkan *incrementalization* dan *line-item* karena anggaran diasumsikan nol (*zero-based*) tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini. Dengan *Zero Based Budgeting* (ZBB) seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali.
- c. *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS). PPBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada *output* dan tujuan dengan pendekatan utamanya adalah alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi (Mardiasmo, 2002).

Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran negara telah mengalami banyak perkembangan. Sistem perencanaan anggaran negara pada saat ini telah mengalami perkembangan dan perubahan sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik dan tuntutan yang muncul di masyarakat, yaitu sistem penganggaran dengan pendekatan *New Public Management* (NPW). Munculnya konsep *New Public Management* (NPW) berpengaruh langsung terhadap konsep anggaran negara pada umumnya. Salah satu pengaruh itu adalah terjadinya perubahan sistem anggaran dari model anggaran tradisional menjadi anggaran yang lebih berorientasi pada kinerja.

Bastian (2006) memandang kinerja sebagai gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Setiap kegiatan organisasi harus

diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan visi dan misi organisasi. Produk dan jasa akan kehilangan nilai apabila kontribusi produk dan jasa tersebut tidak dikaitkan dengan pencapaian visi dan misi organisasi. Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan dan keuangan periodik (biasanya dalam periode tahunan) yang berisi program dan kegiatan dan jumlah dana yang diperoleh (penerimaan/pendapatan) dan dibutuhkan (pengeluaran/belanja) dalam rangka mencapai tujuan organisasi publik.

Penganggaran (*budgeting*) menurut Haryanto dkk (2007) merupakan aktivitas mengalokasikan sumberdaya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja organisasi yang cenderung tidak terbatas. Dengan demikian, *Performance Based Budgeting* (Penganggaran Berbasis Kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada ‘*output*’ organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. Selanjutnya, dikatakan bahwa, ciri utama *Performance Based Budgeting* adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcomes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan. Sistem penganggaran yang berbasis kinerja (*Performance Based*) menurut Bastian (2006) merupakan sistem yang saat ini berkembang pesat dan banyak dipakai oleh negara-negara maju di dunia sebagai pengganti sistem penganggaran lama yaitu sistem *Line Item Budgeting*. Dalam sistem *Line Item Budgeting* penekanan utama adalah terhadap input, di mana perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat dibanding tahun sebelumnya dengan kurang menekankan pada *output* yang hendak dicapai dan kurang mempertimbangkan prioritas dan kebijakan yang ditetapkan secara nasional.

Penyusunan anggaran dengan menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja yang ditekankan adalah berbagai segi yang akan dicapai (*output*), seperti pembangunan sosial ekonomi dan aspek fisik yang terukur dengan jelas. Ditekankan pula segi-segi fungsional dari masing-masing lembaga/departemen, pengelompokan setiap kegiatan proyek yang

berorientasi pada pengendalian anggaran dan menekankan pula pada efisiensi pelaksanaan program.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuntungan Negara mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran sebagai berikut:

1. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah. Pendekatan dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada perguruan tinggi dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien. Melalui proyeksi jangka menengah, dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru, dalam penganggaran tahunan. Pada saat yang sama, harus pula dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah. Cara ini juga memberikan peluang untuk melakukan analisis apakah perguruan tinggi perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan.
2. Penerapan penganggaran secara terpadu. Pada pendekatan ini, semua kegiatan perguruan tinggi disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Hal tersebut merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja. Dalam kaitan dengan menghitung biaya input dan menaksir kinerja program, sangat penting untuk mempertimbangkan biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional.
3. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja. Pendekatan ini memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari

pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja. Hal ini akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Oleh karena itu, program dan kegiatan perguruan tinggi harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan sesuai dengan Rencana Kerja Tahunan (RKT).

*Performance budgeting* adalah teknik anggaran yang mengikuti pendekatan *New Public Management*, yang berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi kebijakan. Hal ini menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah di antaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender. NPM memberikan perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar.

Anggaran kinerja adalah sebuah sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Anggaran berbasis kinerja juga dapat dimengerti sebagai hasil penganggaran yang mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.



Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dalam Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009), prinsip-prinsip yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja meliputi:

1. Alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*). Alokasi anggaran yang disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang efisien. Dalam hal ini program dan kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan dalam rencana.
2. Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*). Prinsip tersebut menggambarkan keleluasaan manajer unit kerja (dalam hal ini Kuasa Pengguna Anggaran) dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan, yang memungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan. Cara dan tahapan kegiatan beserta alokasi anggaran pada saat perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara seorang manajer unit kerja bertanggungjawab atas penggunaan dana dan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan (*outcome*).
3. *Money Follow Function, Function Followed by Structure*, merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya (biasanya dinyatakan dalam peraturan perundangan yang berlaku). Selanjutnya prinsip tersebut dikaitkan dengan prinsip *Function Followed by Structure*, yaitu suatu prinsip yang menggambarkan bahwa struktur organisasi yang dibentuk sesuai dengan fungsi yang diemban. Tugas dan fungsi suatu organisasi dibagi habis dalam unit-unit kerja yang ada dalam struktur organisasi dimaksud, sehingga dapat dipastikan tidak terjadi duplikasi fungsi-fungsi.

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, berdasarkan Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran (2009), terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu sebagai berikut:

1. Visi dan misi yang hendak dicapai. Visi mengacu kepada hal yang ingin dicapai dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.
2. Tujuan. Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistis. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi objek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.
3. Sasaran. Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusun anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu (*specific, measurable, achievable, relevant, timely/SMART*) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan (*support goal*).
4. Program. Program adalah sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Program dibagi menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran *output* dan *outcome*. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai.
5. Kegiatan. Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan *output* dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program. Dalam menyusun anggaran berdasarkan kinerja, organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya

diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (*output*) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (*outcome*) dari program yang telah ditetapkan.

Beberapa tolok ukur dalam menilai pelaksanaan sistem anggaran kinerja yang membedakan dengan sistem anggaran lainnya, yaitu sebagai berikut:

1. Standar Pelayanan Minimal (SPM), dalam hal yang berkaitan dengan kinerja anggaran, pemerintah daerah harus menyusun APBD berdasarkan SPM, yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kinerja yang dimaksud dalam SPM ini adalah target-target yang menjadi tolok ukur yang ditetapkan sebagai indikator-indikator keberhasilan suatu kegiatan yaitu: indicator output, outcome, benefit, impact, dan hal ini digunakan untuk menetapkan analisis standar biaya (ASB) serta menghitung rencana anggaran kegiatan. Program dan rencana kegiatan termasuk tolok ukur kinerjanya yang merupakan pelaksanaan dari urusan wajib selanjutnya dituangkan dalam rencana kinerja.
2. Indikator Kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja sebagai berikut: (a) Input, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besarnya sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan. (b) Output, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang/jasa) yang dihasilkan dari program sesuai dengan masukan yang digunakan. (c) Outcome, yaitu tolok ukur kinerja yang berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program yang telah dilaksanakan. (d) Benefit, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan atau hasil yang dapat dirasakan. (e) Impacts, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro dari manfaat yang ingin dicapai.

## G. Akuntabilitas Sistem Informasi

Kebutuhan akan informasi dari sebuah kehidupan organisasi bukanlah hal baru sama sekali. Akan tetapi yang di pandang baru adalah proses pengelolaannya dan pertanggungjawabannya. Untuk itu, lahirnya masyarakat informasi bukan saja ditandai oleh semakin pentingnya informasi dalam mengelola organisasi, tetapi juga sebagai akibat pemanfaatan perkembangan dan terobosan teknologi informasi dalam kehidupan masyarakat modern dewasa ini.

Berkenaan dengan realita itu, setidaknya terdapat beberapa ciri masyarakat informasional, yaitu (1) tingkat pertumbuhan informasi yang bersifat eksponensial, (2) kecepatan transmisi informasi yang makin cepat, (3) lingkup informasinya makin luas, (4) jangkauan terhadap informasi semakin terbuka, (5) aspek interdependensinya tinggi, (6) variabilitas informasi yang bersifat tidak langsung, (7) penanganan informasi melalui teknologi, (8) struktur pengelolaan informasi yang sifatnya horizontal, (9) kerangka nilai interpretasi adalah pluralistik, (10) kompleksitas sistem informasi yang kompleks, (11) tingkat kerahasiaan adalah penetratif, dan (12) orientasi waktu yang bersifat masa depan (Siagian: 2014).

Pada dasarnya masyarakat yang sudah maju telah menggunakan pendalaman yang sifatnya mendeskripsikan karena disadari bahwa hanya dengan diciptakan dan dimanfaatkan. Dalam sebuah masyarakat maju dihadapkan pada tersedianya informasi yang melimpah sehingga diperlukan keahlian tertentu untuk menilai informasi apa yang benar-benar diperlukan dalam rangkuman pemecahan masalah dan pengambilan keputusan. Tentunya tidak begitu sulit untuk membayangkan bahwa

pertumbuhan informasi yang bersifat eksponensial di masyarakat maju adalah karena kemampuan teknologi informasi yang mulai tinggi, demikian pula daya kecepataannya. Dalam kehidupan masyarakat maju biasanya dihadapkan kepada berbagai permasalahan yang kompleks dan bersifat komplementer, sehingga bentuk dan ragam informasi yang dibutuhkan juga dalam jumlah yang besar. Dengan demikian cara pemecahannya haruslah bersifat komprehensif dan terintegrasi dalam sebuah sistem.

Salah satu fenomena yang terkait dalam masyarakat maju adalah seringnya terjadi perubahan yang berlangsung dengan cepat. Memang semakin maju suatu masyarakat semakin tinggi pula dinamika masyarakatnya. Banyak faktor yang dapat mengakibatkan terjadinya perubahan dan maksud. Terjadinya sebuah perubahan dalam perspektif politik pemerintahan karena adanya proses demokratisasi, begitu pun perubahan dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya. Namun perkembangan yang sangat pesat adalah di sektor transportasi dan komunikasi sehingga oleh banyak penjelasan tekstual dipandang sebagai sebuah revolusi.

Mobilitas manusia menjadi sangat penting yang pada gilirannya membuat semua strata masyarakat semakin terbuka. Hanya saja keterbukaan itu secara bersamaan, melahirkan berbagai dampak, terutama secara sosial budaya. Dengan kata lain, dinamika yang timbul membawa serta berbagai jenis perubahan dalam semua aspek kehidupan masyarakat. Akibatnya arus informasi bergerak demikian cepat mengikuti mobilitas manusia yang terdapat di dalamnya.

Dalam lingkungan masyarakat maju, jangkauan informasi menjadi terbuka dan bahkan tanpa batas. Hal ini disebabkan karena selain bentuk dan jenis permasalahan yang harus dicari sesuai dengan keputusan yang akan diambil, juga karena perubahan yang sering terjadi dengan sangat cepat dan secara bersamaan menurut tersedianya informasi yang memungkinkan pendekatan yang selalu mengandung ketidakpastian. Kenyataan menunjukkan bahwa karena berbagai faktor, masyarakat modern semakin terbuka dan makin banyak hubungan antar manusia yang terjadi secara tidak langsung dengan menggunakan berbagai media untuk membangun hubungan tersebut.

Sebuah sistem informasi dapat dikatakan memiliki arti dan makna dalam kehidupan suatu organisasi apabila sistem tersebut mendukung proses penyalahgunaan keputusan. Siagian (2014) mengatakan bahwa keberadaan suatu sistem informasi harus mampu mendukung kegiatan pemecahan masalah yang dihadapi oleh pengguna sistem dalam suatu organisasi. Dengan demikian permasalahan yang dihadapi menuntut perlunya mengambil langkah-langkah pemecahan masalah yang cepat dan tepat melalui pendekatan sistematis.

Sistem informasi adalah kombinasi dari teknologi informasi dan aktivitas orang yang mengukur teknologi itu untuk mendukung operasi dan manajemen. Dalam pengertian ini, terminologi tersebut digunakan untuk merujuk tidak hanya pada penggunaan organisasi teknologi informasi dan komunikasi, tetapi juga untuk cara di mana orang berinteraksi dengan teknologi informasi dan komunikasi, tetapi juga untuk cara di mana orang berinteraksi dengan teknologi dalam mendukung proses manajemen (Wikipedia: 2014). Dengan demikian, sistem informasi merupakan suatu bentuk komunikasi sistem dan bahasa yang mendukung manusia dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam suatu organisasi.

Informasi adalah data yang telah diolah menjadi sebuah bentuk yang berarti bagi penerimanya dan bermanfaat dalam pengambilan keputusan saat ini dan yang akan datang (Galliers: 1997). Makin pentingnya peran informasi dalam pengelolaan suatu organisasi dalam masyarakat modern karena dipacu oleh faktor pendidikan, ekonomi, demokratisasi dan perubahan sosial. Bahkan informasi dapat memainkan peran penting untuk lebih mengenali masa depan yang harus dihadapi, sehingga paling tidak risiko dapat direduksi, tantangan dapat diidentifikasi dengan tepat dan peluang dapat diantisipasi secara akurat.

Teori informasi menekankan bahwa agar benar-benar mampu memberikan dukungannya kepada proses pengambilan keputusan manajerial dan agar aplikasinya tepat, informasi yang dibutuhkan oleh suatu organisasi harus memenuhi persyaratan. Kelengkapan, kemahiran, kehandalan dan memiliki nilai sebagai instrumen pendukung proses pengambilan keputusan (Heeks: 2004). Menciptakan informasi tidak terlepas dari identifikasi dan penggalian sumber-sumber yang tepat. Pentingnya identifikasi dan pengenalan sumber informasi yang tepat dan

layak semakin relevan untuk diperhatikan karena di samping dapat menjamin berkualitas juga karena prose penciptaan informasi tersebut sedapat mungkin dapat diupayakan agar berlangsung dengan sangat efisien.

Dewasa ini manusia dan masyarakat sudah berada pada era informasi. Karena itu berarti bahwa informasi sudah menyentuh seluruh segi kehidupan manusia. Dalam perspektif kepemimpinan, informasi dan sistem informasi dalam suatu organisasi adalah sangat berpengaruh bagi efektivitas kepemimpinan. Salah satu alasan utamanya adalah karena keberadaan informasi dapat memberi penguatan peranan bagi setiap pimpinan dalam suatu organisasi dan lingkungannya.

Dalam konfigurasi organisasional satuan kerja pengolahan data mungkin saja berbeda dari satu organisasi ke organisasi yang lain tergantung pada berbagai faktor. Akan tetapi bagaimanapun bentuk konfigurasi tersebut, yang jelas adalah bahwa semua aspek kegiatan pengolahan data mulai dari identifikasi kebutuhan informasi dan sumber-sumbernya, analisis data, pengoperasian perangkat keras, penggunaan aneka ragam perangkat lunak, pengembangan sistem dan pengawasannya serta distribusi informasi memerlukan pelembagaan. Berarti bahwa jumlah manajer dan para pekerja otak (*knowledge workers*) dalam lingkungan satuan kerja pengolahan data tersebut tidak akan sama untuk semua jenis organisasi.

Persoalan yang tidak kalah pentingnya untuk diperhatikan adalah pola pengambilan keputusan yang berlaku dalam organisasi. Tergantung pada gaya manajerial sifatnya yang sentralistik, akan tetapi ada pula yang bersifat desentralistik. Meskipun benar bahwa dengan semakin menyebarnya ketersediaan perangkat keras dan perangkat lunak dalam organisasi, berkat kehadiran berbagai jenis komputer mikro, komputer mini, dan bahkan komputer nano yang salah satu implikasinya adalah makin banyak orang yang mempunyai akses langsung terhadap teknologi informasi, kenyataan tetap menunjukkan bahwa selalu ada manajemen puncak yang terus mempertahankan penggunaan pola pengambilan keputusan yang sifatnya sentralistik.

Audit manajemen pengolahan data dimaksudkan untuk meneliti dan mempelajari konfigurasi organisasional tersebut. Sasaran utamanya adalah

untuk memperoleh bahan yang akurat dan faktual tentang tepat tidaknya struktur organisasi satuan kerja pengolahan data tersebut. Dasar pemikirannya di sini ialah bahwa dengan struktur organisasi yang tepat, satuan kerja tersebut akan mampu menjalankan fungsinya, yaitu memberikan dukungan informasi kepada semua pihak dalam organisasi. Artinya dengan penggunaan struktur organisasi yang tepat, satuan kerja pengolahan data akan mampu bekerja dengan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang setinggi mungkin. Agar sasaran efisiensi, efektivitas dan produktivitas kerja tersebut dapat dicapai, audit manajemen pengolahan data harus pula memahami struktur organisasi sebagai keseluruhan termasuk stratifikasi atau jenjang pengambilan keputusan yang harus didukung oleh satuan kerja pengolahan data.

Kegiatan pengumpulan data sesungguhnya bermula dari identifikasi kebutuhan informasi dalam lingkungan dan seluruh jajaran organisasi. Telah dimaklumi bahwa data merupakan bahan mentah atau bahan baku yang diolah lebih lanjut sehingga bentuknya berubah menjadi informasi. Unit pengolahan data hanya mampu menghasilkan informasi yang bermutu tinggi dan sesuai dengan kebutuhan organisasi apabila data yang dikumpulkan dan diolah juga tinggi mutunya. Oleh karena itu, segala upaya harus ditempuh untuk menjamin bahwa data yang terkumpul untuk diolah memang bermutu tinggi.

Pengalaman dan kenyataan menunjukkan bahwa sumber data yang dapat digarap dapat bersifat internal, akan tetapi sangat mungkin juga bersifat eksternal. Karena itu, langkah pertama yang harus diambil dalam proses pengolahan data adalah menentukan data apa yang diperlukan serta di mana data tersebut berada, apakah di dalam organisasi sendiri ataukah harus dicari dari luar organisasi.

Dapat dikatakan bahwa analisis data merupakan langkah yang sangat penting dalam kegiatan pengolahan data. Sebab data hanya merupakan bahan mentah atau bahan baku yang tidak mempunyai nilai intrinsik sebagai instrumen pendukung dalam menjalankan berbagai kegiatan manajerial, terutama dalam pengambilan keputusan. Yang mempunyai nilai intrinsik hanyalah informasi. Salah satu tugas pokok satuan kerja pengolah data adalah untuk menjamin bahwa bahan yang



disampaikannya kepada manajemen, baik manajemen puncak maupun manajemen berbagai bidang fungsional harus berupa informasi.

Komponen yang sangat penting dalam pengolahan data secara elektronik adalah perangkat keras (*hardware*). Telah diketahui secara meluas bahwa industri teknologi informasi telah berhasil memproduksi aneka ragam perangkat keras atau komputer. Ini dapat dilihat dari berbagai sudut pandang seperti merknya, reputasi produsernya, ukurannya, kemampuannya, kecepatan kerjanya, mutunya, harganya, distributor atau agen penjualannya, dukungan suku cadang, dukungan pemeliharaan, dukungan pelatihan bagi penggunaannya.

Kombinasi dari berbagai faktor tersebut tercermin pada tersedianya perangkat keras yang dapat dikategorikan sebagai komputer pusat, komputer pusat, komputer mini, komputer mikro dan komputer makro. Seperti telah dibahas di muka, berbagai konfigurasi komputer memungkinkan suatu perusahaan dilakukan berdasarkan pendekatan sentralisasi atau desentralisasi atau kombinasi dari keduanya. Tidak ada pedoman yang berlaku umum mengenai hal ini. Berarti setiap perusahaan harus memutuskan sendiri pola mana yang akan digunakannya.

Terdapat beberapa alasan mengapa harus dilakukan audit manajemen pengolahan data terhadap perangkat keras. Pertama: perlu diteliti alasan yang digunakan oleh manajemen puncak dalam memutuskan pola pemrosesan data dalam organisasi. Tujuannya adalah untuk mengetahui apakah alasan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dari segi kepentingan perusahaan atau tidak. Kedua: apakah berbagai akibat keputusan tersebut telah dipertimbangkan dengan matang. Misalnya, jika perusahaan menggunakan pola yang sentralistik maka dampaknya dapat menimbulkan sikap apatis pada manajer bawahan. Ini perlu dipertimbangkan dengan cermat. Ketiga: Untuk mengetahui kebijaksanaan perusahaan tentang pengadaan perangkat keras tersebut.

Pentingnya perangkat lunak dalam keseluruhan proses pengolahan data secara elektronik terlihat jelas pada kenyataan bahwa secanggih apapun perangkat keras yang dimiliki oleh satu perusahaan, manfaat kecanggihannya tersebut hanya dapat dipetik secara maksimal apabila disertai perangkat lunak yang sesuai. Sangat menarik untuk mengamati dan menyimak bahwa berbarengan dengan perkembangan di bidang perangkat

keras, tercipta pula berbagai jenis perangkat lunak yang memungkinkan berbagai penggunaan perangkat keras tersebut. Telah umum diketahui bahwa salah satu bidang industri yang berkembang dengan sangat pesat dewasa ini adalah industri perangkat lunak. Telah dimaklumi pula bahwa ada perangkat lunak yang diciptakan oleh perusahaan yang menghasilkan perangkat keras, tetapi banyak jenis perangkat lunak yang dihasilkan oleh berbagai perusahaan yang khusus bergerak dalam bidang tersebut. Jika perangkat lunak tertentu dihasilkan oleh perusahaan produsen perangkat keras, perangkat lunak tersebut biasanya digunakan untuk mengoperasikan perangkat lunak tertentu dihasilkan oleh perusahaan yang bergerak khusus dalam bidang itu, produk tersebut biasanya bersifat *compatible*.

Untuk itu, perangkat lunak merupakan salah satu objek audit manajemen pengolahan data. Tujuannya adalah untuk menemukan fakta tentang apakah perangkat lunak yang digunakan sudah merupakan perangkat yang paling tepat atau tidak, dan apakah penggunaannya sudah benar-benar untuk memenuhi kebutuhan informasi perusahaan. Selain itu, penting pula diketahui apakah perangkat lunak yang digunakan oleh perusahaan diciptakan sendiri secara intern, ataukah diperoleh dengan jalan membelinya dari pihak lain. Telah diketahui secara umum bahwa peranan manusia dalam pengolahan data tidak hanya bersifat strategis, akan tetapi sangat dominan dan menentukan. Sehebat apapun perangkat keras yang tersedia, semutakhir apa pun perangkat lunak yang ada dan kebutuhan akan informasi apa pun yang timbul dan harus dipenuhi, pada analisis terakhir semuanya tergantung pada unsur manusianya.

Sistem informasi merupakan kombinasi antara prosedur kerja, manusia dan teknologi informasi yang diorganisasikan untuk mencapai tujuan sebuah organisasi. Dalam kehidupan organisasi, sistem informasi dipandang sebagai pendukung proses manajemen. Siagian (2014) menyatakan bahwa ada tiga kategori peranan manajemen terkait dengan eksistensi sistem informasi dalam suatu organisasi, yaitu peranan yang bersifat interpersonal, peranan informasional dan peranan sebagai pengambil keputusan.

Peranan informasional berkenaan dengan kedudukannya selaku unsur pimpinan dalam suatu organisasi, sehingga manajemen menjadi pemantauan arus informasi dan berupaya untuk menjamin bahwa

informasi yang diterima segera sampai kepada satuan kerja yang memerlukannya. Selaku penerima informasi, manajemen memperoleh berbagai jenis informasi dari banyak sumber. Baik secara internal maupun eksternal, yaitu berbagai sumber yang dianggap memiliki informasi, yang diperlukannya dalam menjalankan peranan manajerialnya.

Selain itu, peran manajemen juga selaku pembagi informasi dan karena itu manajemen harus menyatakan dengan pasti dan tepat terkait dengan informasi apa yang diberikan dan untuk kepentingan apa. Dengan peran ini manajemen menyampaikan informasi tentang berbagai segi kehidupan organisasi seperti rencananya, kebijakannya, strategi, tindakan operasionalnya dan hasil yang akan dicapai kepada berbagai pihak yang memerlukannya. Kegunaan informasi dimaksud bagi *stakeholder* di luar organisasi adalah beraneka ragam, akan tetapi yang dijelaskan bahwa kesemuanya itu dimaksudkan untuk menimbulkan kepercayaan diri berbagai pihak mengenai keberadaan organisasi termasuk aspek kredibilitasnya.

Fungsi dan peran manajer dalam suatu organisasi berbeda-beda sesuai dengan posisi dan levelnya dalam hubungannya dengan peran sebagai pengambil alih keputusan, baik yang bersifat strategis, fungsional, maupun teknis operasional. Secara empiris, setiap jabatan manajerial melekat sebuah kewenangan tertentu. Kepemimpinan yang efektif menentukan bahwa kewenangan atau kekuasaan itu sesungguhnya merupakan mandate yang harus diemban dengan sebaik mungkin. Kewenangan yang dimiliki oleh para pimpinan adalah dalam bentuk mengalokasikan anggaran, sumber daya manusia, sarana dan prasarana serta memberikan penghargaan atas sebuah prestasi atau kinerja individu dalam suatu organisasi.

Efektivitas peran manajemen juga sangat ditentukan dalam kapasitasnya sebagai perundang organisasi dengan berbagai pihak di luar organisasinya. Salah satu bentuk perundingan yang dimaksud adalah perundingan dengan mitra dan pesaing kerja seperti dalam hal penentuan strategi bersama melalui proses negosiasi. Meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit, sesungguhnya semua peranan yang telah dikemukakan akan dapat dimainkan oleh manajer dengan tingkat efektivitas yang tinggi apabila sebelum dan selama memerankan peranan tersebut bagi

manajemen semua jenis. Informasi yang dibutuhkannya dalam serangkaian proses manajerialnya.

Wikipedia (2014) mengatakan teknologi informasi adalah suatu teknologi yang digunakan untuk mengolah data, memproses, mendapatkan, menyusun, menyimpan, memanipulasi data dalam berbagai cara untuk menghasilkan informasi yang berkualitas, yang digunakan untuk keperluan bisnis dan dunia pemerintahan. Terutama, informasi yang strategis untuk pengambilan keputusan. Selanjutnya, Galliers (1997) menegaskan bahwa teknologi informasi tidak hanya terbatas pada teknologi komputer, yang digunakan untuk memproses dan menyimpulkan informasi, melainkan juga mencakup teknologi komunikasi untuk mengirim informasi.

Dalam *Encyclopedia of Social Science* (1998) dijelaskan bahwa teknologi informasi adalah studi atau penggunaan peralatan elektronika terutama komputer untuk menyimpan dan menganalisis serta mendistribusikan berbagai informasi mencakup perangkat keras dan perangkat lunak. Dengan demikian semua bidang ilmu membutuhkan teknologi informasi baik ekonomi, perbankan, hukum, teknik, pemerintahan maupun administrasi publik.

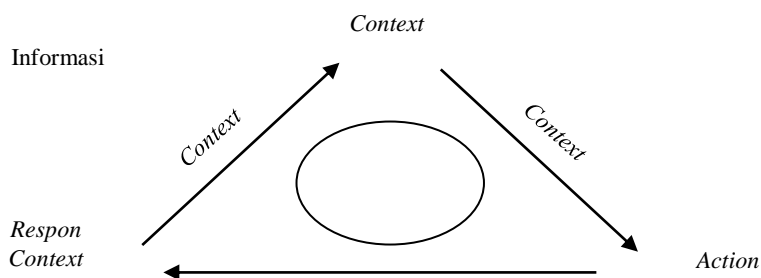
Peranan teknologi informasi pada aktivitas manusia pada saat ini memang begitu besar. Heeks (2014) membagi teknologi informasi menjadi enam macam yaitu: “*input technology and processing machine*”. Secara garis besar dapat dikatakan bahwa teknologi informasi melakukan otomatisasi terhadap masa tunggu atau proses, teknologi informasi juga dapat memperkuat peran manusia, serta teknologi informasi berperan dalam restrukturisasi terhadap peran manusia manusia, serta teknologi informasi berperan dalam restrukturisasi terhadap peran manusia dalam suatu kehidupan organisasi. (Wikipedia: 2014).

Teknologi informasi mengalami perkembangan dengan cepat dalam hubungannya dengan sistem informasi. Siagian (2014) memberikan penggambaran bahwa kecenderungan kemajuan teknologi terkait sistem informasi karena beberapa alasan, yaitu peningkatan kecepatan dan kapasitas komponen-komponen elektronik ketersediaan informasi dalam bentuk digital semakin meningkat, kemudahan pemakaian meningkat dan ketidakmampuan mengotomatiskan logika masih, berlanjut. Dengan

kondisi itu, sekarang itu banyak organisasi terutama dunia bisnis yang berani melakukan investasi yang sangat tinggi di bidang teknologi informasi. *Reasoning* yang paling utama adalah adanya kebutuhan untuk mempertahankan dan meningkatkan fleksibilitas dan merespons perkembangan lingkungan strategis.

Teknologi informasi dan sistem informasi sangat terkait konsep akuntabilitas. Dapat dikatakan bahwa sebuah informasi yang disebut akuntabel, bukan hanya dalam aspek prosesnya tapi juga berkembangnya dengan keberadaan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik dan *stakeholder*. Heeks (2014) mengatakan ada empat prinsip akuntabilitas yang terkait dengan sistem informasi, yaitu *“essential support for accountability, support for less than accountability, alteration of the balance of accountabilities and undermining of accountability”* selanjutnya dikatakan bahwa *“essential to effective accountability for result (as well as good management) is credible, timely and relevant information on the performance of service and programs.”* *Accountability information systems are basically management information systems. They provide for the monitoring of decision performance and are intended to assist in the control of that performance. As well as enabling new accountabilities, they can also improve existing ones through provision of more timely, consistent and formal information about performance (Heeks, 2014).*

Schacter (2000) selanjutnya menjelaskan hubungan antar ketiga aktivitas fungsional utama yang berupa informasi, aksi, dan respon dalam sebuah siklus atau proses pelaksanaan akuntabilitas seperti berikut ini:



Gambar 2: Model Siklus Akuntabilitas (Schacter, 2000)

Model siklus akuntabilitas aktivitas fungsional utama informasi (*information*), merupakan aktivitas fungsional untuk memberikan penjelasan (menyampaikan informasi) atas tindakan kebijakan yang dilakukan dan hasilnya, serta alasan-alasan yang menjadi pembenarannya. Tindakan (*action*), merupakan aktivitas untuk menilai dan sekaligus mengajukan tuntutan (*demands*) atas informasi tentang tindakan (kebijakan) dan hasilnya serta alasan pembenarnya yang telah disampaikan tersebut. Tanggapan (*response*) merupakan aktivitas fungsional untuk mengenali dan memberikan tanggapan terhadap tuntutan yang berkembang (diajukan) sebuah informasi disampaikan, termasuk melakukan tindakan koreksi apabila dinilai memang ada kesalahan yang terjadi. Ketiga aktivitas fungsional ini berhubungan sebagai sebuah siklus yang berulang kembali.

Aktivitas informasi (*information*), dilakukan oleh pihak yang berkewajiban melakukan akuntabilitas kepada pihak lain yang memiliki hak dan kewenangan untuk memintai akuntabilitas tersebut. Aktivitas tindakan (*action*), dilakukan oleh pihak yang memiliki kewajiban melakukan akuntabilitas. Aktivitas tanggapan (*response*), dilakukan oleh pihak yang berkewajiban melakukan akuntabilitas kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan memintai akuntabilitas.

## H. Kebijakan Akuntabilitas Publik

Salah satu langkah penting untuk mengimplementasikan akuntabilitas secara efektif adalah mendorong munculnya suatu kebijakan dan manajemen program yang jelas (Mustopadidjaja, 2003). Kebijakan publik pada dasarnya merupakan suatu keputusan yang dimaksudkan untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kebijakan (*policy*) dapat diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat artikulatif dan ditujukan kepada kepentingan umum (Said Abidin, 2002). Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, suatu kebijakan pada hakikatnya bersifat kompleks dan berkaitan dengan banyak aspek kehidupan untuk memecahkan masalah pemerintahan dan kemasyarakatan. Masyarakat semakin menyadari bahwa kebijakan dapat mempengaruhi kehidupan mereka, dan sebaliknya juga dapat mempengaruhi keseluruhan proses kebijakan.

Ciri yang menonjol dan suatu kebijakan bahwa setiap kebijakan mempunyai konsekuensi dan menyentuh masyarakat secara menyeluruh. Dalam hubungan ini, Anderson (1984) mengemukakan beberapa ciri kebijakan, yaitu (a) *public policy is purposive, good oriented behavior rather than random or chance behavior*, (b) *public policy consists of course of action rather than separate, discrete decision or action performed by government officials*, (c) *policy is what government do not what they say will do or what they intend to do*, (d) *public policy may either negative or positive*, (e) *public policy is based on law and is*

*authoritative*. Suatu kebijakan harus berorientasi pada tujuan tertentu dan tidak boleh dibuat secara acak. Sebuah kebijakan berhubungan dengan kebijakan terdahulu dan akan diikuti oleh kebijakan yang lainnya. Karena kebijakan pada dasarnya adalah pedoman untuk bertindak guna mencapai tujuan. Di samping melarang dan menganjurkan masyarakat juga ada kebijakan yang tidak bersifat melakukan dan juga tidak bersifat melarang. Karena kebijakan dimaksudkan sebagai kebijakan pemerintah maka kebijakan didukung oleh suatu kekuasaan yang dapat memaksa masyarakat atau pihak terkait untuk mengindahkannya sebagai pedoman.

Kebijakan adalah keputusan yang sifatnya mendasar untuk dipergunakan sebagai landasan bertindak, dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi perilaku kelompok sasaran tertentu agar melakukan tindakan yang terarah pada pencapaian tujuan kebijakan. Sebuah kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Menurut Said, Abidin (2002) kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria yang baik, yaitu realistis atau rasional, jelas, dan berorientasi ke depan. Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis, sehingga setiap aparatur pemerintah dituntut untuk memahami apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukannya dalam rangka penyelenggaraan suatu kebijakan di bidang pemerintahan dan kemasyarakatan, serta memiliki kemampuan untuk mengaktualisasikannya ditengah dinamika kehidupan masyarakat secara baik dan efektif.

Untuk menumbuhkan kemampuan dalam mengaktualisasikan sebuah kebijakan dalam kehidupan masyarakat yang semakin dinamis, paling tidak diperlukan beberapa hal (Mustopadidjaja, 2003), yaitu (a) pengetahuan, keahlian, dan keterampilan untuk mengelola suatu kebijakan secara baik dan efektif, (b) pemahaman mengenai desain kebijakan secara utuh, (c) pemahaman mengenai peta dan kondisi lingkungan aktual di mana yang bersangkutan berperan, (d) informasi terbaru mengenai perkembangan pelaksanaan, (e) kemampuan untuk mengembangkan berbagai kemungkinan langkah tindak lanjut. Prinsip yang senantiasa selalu mendapatkan perhatian dalam pengembangan dan pengelolaan kebijakan adalah keserasian atau konsistensi di dalam suatu kebijakan



antara kebijakan dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan. Maksud kebijakan timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan yaitu suatu keadaan yang melatarbelakangi timbulnya masalah kebijakan. Faktor lingkungan dapat berupa tuntutan masyarakat, kebutuhan masyarakat atau peluang yang diharapkan dapat diselesaikan melalui suatu kebijakan.

Dengan mempertimbangkan pengaruh dan perkembangan lingkungan strategis dan sistem sosial, ekonomi dan politik maka suatu kebijakan harus senantiasa memperhatikan nilai dan prinsip pengelolaan pemerintah yang baik seperti bersifat demokratis, transparan, partisipatif, profesional, desentralistik, dan akuntabel (SANKR1, 2003). Nilai demokratis dalam suatu kebijakan mengandung maksud bahwa haws dapat memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat, sesuai aspirasi masyarakat, dan ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. Sifat transparan mengandung maksud bahwa sistem kebijakan harus selalu terbuka pada masyarakat sehingga keseluruhan proses kebijakan diketahui secara sebenarnya oleh masyarakat termasuk akses informasi. Sifat profesional mengandung arti dan implikasi memperhatikan persyaratan kompetensi dan etika yang dapat diaktualisasikan secara bijak. Sifat partisipatif mengandung maksud bahwa dalam sistem kebijakan harus dapat menggali semangat partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam proses kebijakan. Prinsip desentralistik mengandung maksud bahwa sebuah kebijakan harus memberikan kepercayaan kepada institusi dan masyarakat daerah untuk menyelenggarakan proses kebijakan sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan prinsip akuntabilitas mengandung anti dan implikasi bahwa suatu kebijakan akan menjamin keseluruhan proses kebijakan dan kinerja pelaksanaannya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Kebijakan setiap instansi pemerintah bervariasi menurut substansi permasalahan dan lingkup permasalahan. Kebijakan pelayanan masyarakat misalnya merupakan kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah. Masalah ini penting dalam rangka memberikan komitmen instansi pemerintah dimaksud untuk peningkatan kualitas pelayanan masyarakat. Terselenggaranya pengelolaan pelayanan dan pengelolaan kebijakan

secara konsisten, efisien, dan efektif sebagai fungsi penting pemerintahan dapat diwujudkan dengan dukungan kemampuan aparatur pemerintah. Mustopadidjaja (2003) menyatakan bahwa setiap aparatur pemerintah dan masyarakat di samping perlu memiliki kompetensi dalam pengelolaan kebijakan publik, juga perlu memperhatikan dan memiliki kepekaan terhadap permasalahan kebijakan publik, memahami posisi dan perannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dalam mengemban amanat dan kepentingan publik.

Penerapan akuntabilitas publik bagi pejabat atau aparatur pemerintah diatur oleh kebijakan pemerintah melalui Inpres Nomor 7 Tahun 1999. Dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah terdapat beberapa prinsip yang mendasarinya, yaitu: (a) harus ada komitmen dan pimpinan dan seluruh staf instansi pemerintah yang bersangkutan, (b) harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumberdaya secara konsisten dengan peraturan perundang-perundangan yang berlaku, (c) harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, (d) harus berorientasi pada pencapaian misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh, (e) harus objektif dan transparan serta inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah.

Menurut Inpres tersebut pelaksanaan akuntabilitas publik dilakukan dengan mempersiapkan dan menyusun perencanaan strategik. Perencanaan strategik merupakan langkah awal untuk melihat kinerja instansi pemerintah sehingga merupakan proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai dalam suatu kurun waktu, (Tjiptoherijanto, 2002). Dengan perencanaan strategik terjadi integrasi antara keahlian sumber daya manusia, pemanfaatan sumberdaya yang dimiliki organisasi dan pemanfaatan kondisi lingkungan organisasi. Untuk itu suatu instansi pemerintah dapat memanfaatkan berbagai sumberdaya yang dimiliki secara efisien dan efektif, dan secara terus menerus melakukan perubahan ke arah perbaikan sehingga secara adaptif mampu bertahan dalam lingkungan yang berubah secara cepat. Pada prinsipnya perencanaan strategik merupakan instrumen kepemimpinan dan sebagai suatu proses untuk menentukan apa yang dikehendaki suatu organisasi dimasa depan dan bagaimana usaha pencapaiannya. Bryson (2005) menegaskan bahwa

perencanaan stratejik adalah komponen dan manajemen stratejik yang berfungsi untuk memperjelas tujuan dan sasaran, memilih bagaimana suatu kebijakan serta menciptakan suatu pedoman dalam menerjemahkan kebijakan organisasi. Pandangan yang sama dikemukakan oleh Salusu (1996) bahwa perencanaan stratejik adalah suatu cara untuk mengurangi risiko, suatu instrumen untuk mendidik para manajer atau pejabat inti dan kepala-kepala unit. Selain itu merupakan suatu cara untuk mengembangkan konsensus di antara para pejabat organisasi. Juga dapat berarti suatu metode dalam mengarahkan para pimpinan unit kerja sehingga keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan mereka mempunyai dampak terhadap masa depan organisasi dengan cara yang konsisten dan rasional.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, perencanaan stratejik dapat dipandang sebagai suatu proses sistematis dan berkelanjutan dan pengambilan kebijakan yang berisiko, dengan memanfaatkan sebanyak-banyaknya pengetahuan antisipatif mengorganisasi secara sistematis usaha-usaha melaksanakan kebijakan tersebut dan mengukur hasilnya. Sebagai sebuah perencanaan yang bersifat komprehensif dan berjangka panjang, perencanaan memiliki beberapa esensi (LAN, 2000), yaitu: (1) mengkaji berbagai alternatif yang mungkin ditempuh dimasa depan dan apabila kebijakan diambil dan alternatif terbaik maka itulah yang dijadikan dasar dan suatu tindakan yang akan dilakukan sekarang, (2) sebagai suatu proses merupakan bagian dan administrasi dan manajemen secara keseluruhan. Ia memberi petunjuk tentang apa yang harus dilakukan dimasa depan, bagaimana cara melakukannya, dan mengapa semua itu harus dilakukan, (3) merupakan salah satu bentuk falsafah yang dianut oleh organisasi. Merumuskan perencanaan stratejik sebagai kegiatan yang interen dalam kehidupan organisasi berarti sama dengan menyatakan bahwa harus menjadi pandangan hidup organisasi yang bersangkutan, (4) menggambarkan secara menyeluruh dan terintegrasi dalam semua tingkat organisasi yang akan terlibat menurut fungsi-fungsi suatu organisasi. Mustopadidjaja (2003) menyatakan bahwa beberapa manfaat yang dapat diidentifikasi dengan adanya perencanaan stratejik, yaitu: (a) organisasi dapat menyiapkan perubahan secara proaktif. Perencanaan stratejik dibuat atas dasar perhitungan yang mendalam mengenai potensi, peluang dan

tantangan yang akan dihadapi sehingga desain kegiatan tersebut secara proaktif menyiapkan perubahan yang mungkin akan terjadi, (b) diperlukan dalam rangka mengelola keberhasilan. Perencanaan strategik akan menuntun organisasi untuk menyusun strategi yang berorientasi pada hasil melalui optimalisasi kapabilitas dan sumber daya yang dimiliki, (c) berorientasi, ke masa depan, dengan maksud memungkinkan organisasi dapat memberikan komitmen pada kegiatan di masa mendatang, (d) organisasi dapat lebih adaptif dan fleksibel terhadap perubahan sehingga mampu menyesuaikan terhadap perubahan lingkungan strategis yang terjadi, (e) organisasi dapat lebih memberikan pelayanan prima, dalam arti memperhitungkan kepuasan pelanggan sebagai salah satu fakta penentu keberhasilan organisasi.

Dalam proses perencanaan strategik, penetapan visi dan misi merupakan langkah awal. Tujuan penetapan visi antara lain adalah mencerminkan apa yang akan dicapai oleh suatu organisasi, memberikan arah dan fokus strategi yang jelas, menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan dan memiliki orientasi terhadap masa depan. Pada hakekatnya membentuk visi organisasi adalah menggali gambaran bersama mengenai masa depan. Visi adalah mental model masa depan, sehingga harus menjadi milik bersama dan diyakini oleh seluruh anggota organisasi. Visi, dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999, didefinisikan sebagai cara pandang jauh kedepan kemana instansi pemerintah harus di bawah agar dapat eksis, antisipatif dan inovatif. Lebih lanjut dijelaskan bahwa visi adalah suatu gambaran yang menentang keadaan masa depan yang diinginkan oleh instansi pemerintah. Dengan dasar tersebut maka rumusan visi merupakan tujuan terluas dan terumus yang memperjelas arah dan Inspirasi untuk mendapatkan yang terbaik. Rumusan ini memiliki kesamaan dengan pandangan Salusu (1996), yang menyatakan bahwa visi adalah suatu cara pandang tentang cita-cita dan harapan yaitu sesuatu yang ingin dicapai pada masa yang akan datang.

Visi yang baik adalah visi yang mampu menarik komitmen dan menggerakkan seluruh anggota organisasi, memberikan makna bagi kehidupan anggota organisasi, membentuk suatu standar keunggulan, menjembatani keadaan sekarang dan keadaan masa depan (Mustopadidjaja, 2003). Dengan visi organisasi dapat dirumuskan dimulai

dan upaya mendorong setiap anggota organisasi untuk memiliki visi individu dalam organisasi. Untuk itu visi harus memenuhi kriteria, yaitu (a) dapat dibayangkan oleh seluruh anggota organisasi, (b) mengandung nilai yang diinginkan oleh anggota organisasi, (c) memungkinkan untuk dicapai, (d) terfokus pada efisiensi, efektivitas, dan ekonomis, (e) berwawasan jangka panjang tetapi tidak mengabaikan perkembangan zaman, (f) dapat dikomunikasikan dan dimengerti oleh seluruh anggota organisasi. Dengan demikian sebuah visi yang baik bukan hanya sekedar simbol formalitas, tetapi merupakan semacam kontrak yang menjadi tanggung jawab organisasi untuk mewujudkannya. Karena itu sangatlah penting bagi organisasi melihat potensi dan kapabilitas yang dimilikinya sehingga visi dapat dirumuskan secara realistis. Pengembangan dan penyebarluasan visi yang tepat merupakan tugas utama dan tujuan yang sebenarnya dan kepemimpinan.

Pemimpin yang sukses mengatakan bahwa visi adalah suatu pedoman dan pendorong organisasi untuk mencapai tujuannya. Pemimpin yang efektif mempunyai visi, agenda, dan berorientasi hasil. Mereka selalu memperbaharui atau menyesuaikan visinya agar dapat diwujudkan dan diinginkan, mengkomunikasikan kepada semua anggota dan berusaha memperoleh dukungan partisipasi semua pihak untuk terwujudnya visi (LAN, 2000). Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, visi memainkan peran yang menentukan dalam dinamika perubahan lingkungan sehingga pemerintah pada umumnya dan instansi pemerintah pada khususnya dapat bergerak maju menuju masa depan yang lebih baik. Visi yang tepat bagi masa depan suatu instansi pemerintah akan mampu menjadi akselerator kegiatan instansi pemerintah. Bagi suatu organisasi, tujuan penetapan visi adalah (a) mencerminkan apa yang ingin dicapai sebuah organisasi, (b) memberikan arah dan fokus yang jelas, (c) menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan stratejik, (d) memiliki orientasi terhadap masa depan, (e) menumbuhkan komitmen dan seluruh anggota organisasi, (f) menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi.

Untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan maka setiap instansi pemerintah harus mempunyai misi yang jelas. Misi merupakan sesuatu yang harus diemban atau dilaksanakan oleh instansi pemerintah, agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik. Misi

merupakan penjabaran secara lebih operasional dan visi yang telah ditetapkan sebelumnya (Mustopadidjaja, 2003). Lembaga Administrasi Negara (2000) menjelaskan bahwa misi adalah pernyataan yang menetapkan tujuan instansi pemerintah dan sasaran yang ingin dicapai. Dalam kehidupan organisasi publik, proses perumusan visi instansi pemerintah harus memperhatikan masukan berbagai pihak yang berkepentingan dan memberikan peluang untuk penyesuaian sesuai dengan tuntutan lingkungan. Penetapan misi yang jelas akan memberikan arahan dalam manajemen dan kepemimpinan organisasi pemerintah. Misi akan menjelaskan mengapa organisasi itu ada dan memberikan fokus terhadap apa yang akan dilakukan oleh organisasi.



## I. Kepemimpinan dan Akuntabilitas Publik

Kepemimpinan merupakan aspek penting dalam organisasi, termasuk dalam organisasi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Gaya kepemimpinan mengalami pergeseran sebagai akibat adanya berbagai perubahan, tantangan, dan kemajuan peradaban (Kauzes dan Posner, 1997). Kunci untuk meningkatkan efektivitas kepemimpinan adalah keberanian untuk hidup berdasarkan visi dan yang kuat, meraih pandangan baru dan kreatif untuk mencapai tujuan organisasi (Shelton, 2002).

Kepemimpinan merupakan kemampuan pribadi mengendalikan bawahan menuju kepada pencapaian tujuan organisasi, yang dilakukan dengan cara menegaskan apa yang harus atau tidak boleh dilakukan, menanggapi dan berusaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan bawahan dalam menjalankan tugasnya, serta mewakili kepentingan-kepentingan mereka terhadap pihak atasan yang lebih tinggi. Hodgetts (2007) menyatakan bahwa hakikat dan kepemimpinan adalah kesanggupan untuk merubah potensi yang dimiliki oleh suatu organisasi menjadi kenyataan. Karena potensi yang paling besar dan organisasi adalah sumberdaya manusianya, maka pemimpin yang ideal adalah administrator yang mampu mengarahkan potensi dan kemampuan yang terbaik, dan setiap bawahannya guna pencapaian tujuan organisasi.

Paradigma baru pemerintahan mengisyaratkan bahwa pemimpin pemerintahan harus senantiasa memperhatikan kepentingan masyarakat dan kepentingan organisasi pemerintahan, serta proaktif terhadap

perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Kepemimpinan pemerintah daerah dituntut untuk memahami kebutuhan masyarakat berperan sebagai katalisator dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Suatu pemerintahan yang efektif hanya dapat berlangsung dalam lingkungan yang kondusif dan didukung oleh adanya kreativitas. Pemerintahan yang baik akan terus memperkuat legitimasinya dengan cara memberi inspirasi kepada masyarakatnya tentang bagaimana mengejar kemajuan, memberi pelayanan yang adil, mengatasi konflik kepentingan dan meningkatkan kesejahteraan. Menurut Rasyid (2001) yang dibutuhkan oleh setiap pemerintahan saat ini dan kedepan adalah suatu kepemimpinan yang kuat (*strong leadership*) yang mampu melihat secara tepat berbagai peluang dan tantangan di balik perubahan-perubahan yang dihadapi. Pemimpin pemerintahan tidak hanya dituntut untuk mampu menyusun kebijakan publik dan pengelolaan pelayanan publik, tetapi juga mengembangkan perilaku keteladanan, kemampuan manajerial, serta dilandasi oleh etika dan moral dalam menjalankan kepemimpinan.

Kepemimpinan merupakan serangkaian kegiatan pemimpin yang terkait dengan posisi, gaya dan perilaku pemimpin itu sendiri. Kaloh (2003) mengatakan bahwa kepemimpinan mengandung (1) *empowerment*, yaitu pemimpin harus memanfaatkan seni kepemimpinannya untuk memberdayakan pihak yang dipimpin, (2) *intuition*, adalah pengetahuan pra-ilmiah yang ditangkap oleh seorang pemimpin dalam keterlibatannya di dalam situasi tertentu sehingga bisa mengantisipasi perubahan, mengambil risiko dan membangun kejujuran, (3) *self-understanding*, yaitu pemimpin harus menyadari kecenderungan dirinya dan berbagai kepentingan pribadinya. Dengan begitu ia tidak mudah terjebak dalam tindakan yang sebenarnya hanya menguntungkan dirinya dengan mengatasnamakan kepentingan publik, (4) *vision*, yaitu kemampuan pemimpin untuk mengimajinasikan suatu kondisi untuk memperbaiki lingkungan organisasi dan masyarakat yang dipimpinnya, (5) *congruence value*, yaitu kemampuan pemimpin untuk mengetahui dan memahami nilai-nilai yang berkembang dalam organisasinya menuju organisasi yang efektif. Pemimpin harus mampu menjamin kepastian akan maksud dan arah pencapaian tujuan organisasi. Karena itu prinsip keadilan menuntut



pertanggung Jawaban dan pemimpin. Dalam hubungan ini, Shelton (2002), mengemukakan empat strategi kepemimpinan dalam memimpin organisasi, yaitu memberdayakan anggota organisasi, menciptakan lingkungan yang sehat, mengupayakan agar visi, misi, dan nilai-nilai organisasi menjadi milik anggota organisasi, dan membuka diri terhadap perkembangan.

Pemimpin yang dapat memberdayakan organisasi adalah pemimpin yang memahami secara utuh keberadaan staf, mendengar dengan sungguh-sungguh apa yang dikemukakan dan diinginkan bawahan, bersedia menjelaskan secara rinci tujuan yang ingin dicapai, memberi kesempatan kepada staf untuk berkembang dan bersedia melatih staf untuk berpikir kritis. Pemimpin yang mampu menciptakan lingkungan kerja adalah pemimpin yang mampu menyediakan lingkungan memungkinkan staf sambil bekerja juga dapat belajar dan kenyataan, lingkungan yang memungkinkan terbukanya kelompok kerja yang saling membagi pengetahuan dan keterampilan serta saling memotivasi di antaranya staf, sehingga seluruhnya mengalami kemajuan. Pemimpin yang dapat menjelaskan visi dan tugas organisasi adalah pemimpin yang berusaha menjelaskan visi organisasi, sehingga dirasakan oleh staf sebagai miliknya. Pemimpin itu berusaha menjelaskan arah dan tujuan organisasi, peran masing-masing bagian yang sering melakukan kegiatan, memahami apa yang diinginkan oleh staf dan menyadari apa yang perlu disempurnakan oleh pemimpin serta membuat rencana tindak lanjut guna mewujudkan tujuan organisasi. Pemimpin yang terbuka dan luwes adalah pemimpin yang mampu menciptakan hubungan kerja yang harmonis dan dinamis di lingkungan kerjanya, sehingga suasana lingkungan kerja tidak statis dan menjenuhkan.

Berkaitan dengan perkembangan yang semakin pesat, setiap pemimpin akan dihadapkan pada adanya kemajuan informasi dan teknologi. Dalam hubungan itu setiap pemimpin harus terbuka dengan perkembangan dan menyesuaikan berbagai fasilitas yang dimiliki sesuai dengan kebutuhan yang ada. Sejalan dengan pandangan Shelton tersebut, Kauzes dan Posner (1999) menyebut sebagai pemimpin yang menciptakan daya positif, yang meliputi lima prinsip mendasar, yaitu pemimpin yang menantang proses, pemimpin yang mengilhamkan wawasan bersama,

pemimpin memungkinkan orang lain bisa bertindak, pemimpin menjadi petunjuk jalan, dan pemimpin mendorong hati.

Sebagai pemimpin menantang proses berarti selalu berusaha mencari cara yang inovatif untuk meningkatkan kinerja organisasi ciri yang menonjol dan proses ini adalah melakukan eksperimen dan mengambil risiko. Pemimpin mengilhamkan wawasan, yaitu membayangkan masa depan, menciptakan bayangan yang ideal dan unik mengenai bisa menjadi apa masyarakat. Membangun kehidupan ke dalam wawasan bersama dan membuat orang lain melihat kemungkinan masa depan yang menarik.

Pemimpin yang memungkinkan orang lain bisa bertindak, yaitu berusaha keras menciptakan suasana kepercayaan dan martabat manusia, memperkuat orang lain dengan berbagai informasi, memberikan kekuasaan dan membuat setiap orang merasa mampu. Sebagai penunjuk jalan, pemimpin menciptakan standar keunggulan, kemudian memberikan teladan untuk diikuti oleh orang lain, menetapkan nilai-nilai tentang bagaimana pelanggan harus diperlakukan, serta menciptakan kesempatan untuk sebuah kemenangan.

Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat tergantung pada keberhasilan kepemimpinan aparatur pemerintah. Proses pemerintahan daerah secara sinergis ditentukan oleh kemampuan kepemimpinan melalui kapabilitas dan kompetensi dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi pemerintahan. Salah satu karakteristik pemimpin pemerintahan adalah tanggap terhadap kondisi politik pemerintahan, baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat, serta memberikan tanggapan atas kritik, saran dan keluhan yang bersumber dari masyarakat serta tanggap terhadap harapan publik. Dalam perspektif administratif publik, kepemimpinan pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan daerah harus bercirikan *good governance* (kepemerintahan yang baik). Karena itu salah satu tuntutan paradigma baru pemerintahan dalam era reformasi ini adalah setiap daerah harus memiliki pemimpin pemerintahan yang mampu menciptakan tata pemerintahan yang baik. Secara teoritis *good governance* mendorong makna bahwa pengelolaan pemerintahan negara didasarkan pada aturan hukum yang

berlaku, pengambilan kebijakan secara transparan, serta pertanggungjawaban kepada masyarakat (Tjokroamidjojo, 2002).

Tugas pemerintah daerah dalam era otonomi daerah dalam era otonomi daerah demikian kompleks dan dinamis sehingga memerlukan kepemimpinan yang kuat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan daerah. Mustopadidjaja (2003), menyatakan bahwa kepemimpinan pemerintahan merupakan substansi dan aspek penting dalam sistem administrasi publik, yang tercerna dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan negara, baik pusat maupun daerah. Dalam buku SANKRI (2003), kepemimpinan pemerintahan diartikan sebagai sistem kepemimpinan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, meliputi berbagai unsur dalam struktur kelembagaan yang berkembang dalam kehidupan negara dan masyarakat bangsa, yang berperan mengembangkan visi dan misi perjuangan bangsa untuk mewujudkan tujuan nasional sesuai posisi masing-masing dalam pemerintahan negara dan pembangunan masyarakat bangsa. Secara struktural, kepemimpinan pemerintahan terdiri dari pejabat institusi pemerintahan negara, dan dalam mengembangkan tugasnya dituntut untuk memiliki kemampuan memberikan inspirasi dan mengembangkan kebijakan yang dapat menggerakkan orang yang dipimpinnya ataupun masyarakatnya.

Salah satu dimensi yang sangat penting diperhatikan dalam pembaharuan administrasi dan birokrasi publik adalah kepemimpinan. Sejalan dengan tuntutan desentralisasi dan otonomi daerah diperlukan pemimpin daerah yang transparan dan demokratis (Thoha, 1998), Kepemimpinan pemerintah daerah dituntut mampu memberikan inspirasi dan memahami kebutuhan masyarakat serta menciptakan iklim yang memungkinkan kreativitas masyarakat berkembang, dan yang mampu mengatasi berbagai masalah dalam masyarakat secara arif dan bijaksana. Untuk itu tantangan kedepan bagi pemerintah daerah adalah bagaimana menciptakan pengelolaan pemerintahan yang melayani masyarakat dengan baik. Asumsinya adalah apabila masyarakat merasakan bahwa pengelolaan pemerintahan berlangsung secara baik dan mampu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat melalui berbagai bentuk pelayanan publik yang diberikan (Kaloh, 2003).

Urgensi akuntabilitas publik makin dirasakan dalam era pemerintahan saat ini, yang menyangkut tuntutan adanya pertanggungjawaban pengelolaan pemerintahan termasuk pengelolaan pelayanan publik. Karena itu pemerintah daerah harus dapat memberikan akuntabilitas publik. Melalui penerapan akuntabilitas publik, masyarakat akan mengetahui sejauh mana pemerintah daerah mampu mengemban misinya dan merealisasikan harapan publik (Widodo, 2002). Akuntabilitas publik adalah kewajiban pejabat pemerintah daerah untuk menjawab atau memberi penjelasan mengenai tindakan atau kinerjanya kepada masyarakat yang memiliki hak untuk meminta keterangan. Dalam hubungan ini masyarakat diletakkan pada posisi yang sebenarnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan. Untuk memperbaiki kinerjanya kepemimpinan aparatur pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan maka transparansi kepemimpinan merupakan sesuatu yang harus dilakukan, yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai aktivitas pemerintah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat banyak. Berbagai kebijakan pemerintah daerah yang berhubungan dengan kepentingan dan beban kepada masyarakat harus diinformasikan terlebih dahulu sebelum ditetapkan, sehingga akan membangun penilaian publik terhadap kebijakan pemerintah daerah. Dengan demikian untuk membangun pemerintahan yang berorientasi ke masa depan, menurut Osborne dan Plastrik (2000) perlu menerapkan lima strategi, yaitu “*core strategy, consequences strategy, customer strategy, control strategy, and culture strategy*”.

Strategi Inti (*core strategy*), menyangkut kejelasan tujuan sebab berhubungan dengan fungsi utama dan pemerintah yaitu fungsi pengarah (*steering*). Pemerintah yang berkinerja tinggi adalah pemerintah yang memiliki komitmen yang mudah menetapkan sasaran secara jelas dan tepat. Untuk itu, kejelasan arah merupakan unsur penting dalam penerapan strategi ini. Kejelasan arah dapat membantu pemimpin organisasi untuk menetapkan kembali tujuan utama dan organisasi yaitu menghasilkan outcome tertentu. Strategi konsekuensi (*consequences strategy*). Pemerintah perlu menerapkan strategi konsekuensi yaitu dengan menempatkan risiko ekonomi dan penghargaan (*economic risk and rewards*) sebagai pemicu bagi pegawai untuk memulai memperbaiki

kinerjanya, memberikan penghargaan bagi yang berprestasi, mendorong munculnya persaingan dan aparat untuk bekerja dan memberi pelayanan sebaik-baiknya. Untuk menerapkan strategi ini dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu menerapkan manajemen yang mengadopsi nilai-nilai organisasi bisnis ke dalam organisasi publik, dan mengelola kompetisi (*managed competition*). Strategi pelanggan (*customer strategy*), strategi ini membangun strategi konsekuensi dengan jalan membuat organisasi bertanggung jawab terhadap apa yang dilakukannya. Strategi ini dapat berhasil apabila pemerintah dapat menetapkan tujuan dengan jelas menurut kepuasan pelanggan sedangkan birokrasi pemerintah sebagai pelayan berusaha untuk memuaskan pelanggan yaitu masyarakat. Strategi pengendalian (*control strategy*), yaitu merubah wewenang pengawasan terpusat ke lapisan organisasi yang paling bawah. Strategi ini mengubah sistem birokrasi tradisional yang dominan dalam pengendalian menjadi pengawasan masyarakat. Strategi pengendalian hanya dapat bekerja apabila orang-orang di dalam organisasi mempunyai gambaran yang jelas dan penuh komitmen terhadap misi organisasi dan bertanggung jawab terhadap hasil yang dicapai.

## J. Inovasi Kolaborasi Governance

*Collaborative governance* dalam penerapan sistem inovasi dengan studi kasus program sistem integritas sapi kelapa sawit untuk masyarakat tani ternak. Secara konseptual, studi *collaborative governance* menonjolkan karakteristik kerjasama di antara ketiga pilarnya yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Keunggulan teori ini adalah dari segi kebaruan konsep *collaborative governance* itu sendiri yang merupakan varian baru dalam konsep *governance* yang mengalami perkembangan dan perjalanan yang cukup panjang.

Sebagai perbandingan, terdapat juga beberapa varian baru lain dalam konsep *governance* antara lain *good governance* (LAN, 2004) yang memberikan penekanan pada penerapan prinsip-prinsip *governance* yang baik dilihat dari sisi *output* atau akhir dari proses kerjasama ketiga pilar tersebut, bisa berakhir *good governance* atau *bad governance*. Kemudian konsep *network governance* (Provan, 2007) yang memberi penekanan pada jejaring yang harus dijalin untuk terwujudnya *governance*, *partnership governance* yang mengharuskan adanya kemitraan dalam jangka panjang, *new public governance* (Osborne, 2012) yang memberi penekanan pada kritik pada NPM, *sound governance* (Farazmand, 2004) yang menggambarkan sistem pemerintahan secara internasional dalam interaksinya dengan negara-negara lain dan pemerintahannya dalam cara yang independen, mandiri, dan secara langsung. Konsep ini juga membantah gagasan tentang *good governance*.

Pemilihan konsep *collaborative governance* dalam tulisan ini karena adanya kesesuaian substansi antara konsep dengan fenomena dalam

penerapan Sistem Inovasi Daerah (SIDa) yang menekankan pada kerjasama dan keterlibatan tiga pilar yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam prosesnya. Penulis mengambil gagasan dan teori *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2007) yang pada umumnya sering digunakan. Melalui gagasan dan teori ini penulis melihat penerapan sistem inovasi daerah (SIDa) pada studi kasus program sistem integritas sapi sawit untuk masyarakat tani ternak. Teori tersebut dijadikan pintu masuk untuk mengeksplorasi *collaborative governance* dalam penerapan sistem inovasi daerah (SIDa) yang di dalamnya melibatkan berbagai pihak baik lembaga formal, lembaga non-formal dan kelompok masyarakat berkolaborasi untuk mencapai tujuan dari program tersebut.

Ansell dan Gash (2007) berpendapat *collaborative governance* merupakan sebuah pengaturan yang mengatur satu atau lebih lembaga publik secara langsung terlibat dengan pemangku kepentingan non publik dalam proses pengambilan keputusan kolektif bersifat formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik.

Model *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2007) ini mengacu pada strategi formal untuk menggabungkan pemangku kepentingan dalam sebuah keputusan, di mana tujuan dari kerjasama itu untuk mencapai sebuah konsensus di antara para pemangku kepentingan tersebut. Model ini menggunakan empat dimensi untuk mengukur kesuksesan *collaborative governance*, pertama *collaborative proses* sebagai inti *collaborative governance*, dipengaruhi tiga dimensi lainnya yaitu *starting conditions*, *institutional design*, dan *facilitative leadership*. Keempat dimensi *collaborative governance* tersebut dianalisis dan dioperasionalkan sehingga diperoleh *outcome collaborative governance* yang didasarkan pada keputusan yang berorientasi konsensus dan bersifat formal.

Akan tetapi model *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2007) dinilai masih terdapat kekurangan terutama dalam melihat penerapan sistem inovasi di daerah. Model ini tidak bisa digeneralisasikan untuk menganalisis terjadinya kolaborasi maupun

kemitraan antara *stakeholders* karena memungkinkan timbul ketidakseimbangan di berbagai *setting* dan arena kebijakan.

Dalam buku ini penulis menilai model ini tidak mengemukakan mengenai intensitas yang akan dicapai dalam proses kolaborasi, tetapi hanya berfokus pada tujuan yang akan dicapai berdasarkan sebuah konsensus dan keputusan yang bersifat formal. Padahal membangun sebuah konsensus membutuhkan waktu yang lama dan sangat sulit untuk menyatukan perbedaan mendasar dari pihak-pihak yang berkolaborasi, sehingga risiko kegagalan program pun menjadi lebih besar.

Sebab itu muncul gagasan *collaborative governance* memerlukan sebuah proses yang bersifat transformatif baik secara formal maupun informal yang lebih memperhatikan intensitas yang akan dicapai dalam proses kolaborasi. Gagasan ini memperhatikan pendapat ahli yaitu Shergold (2008) yang mengemukakan bahwa konsep *collaborative governance* itu merupakan suatu proses yang bersifat transformatif mulai dari hubungan yang bersifat komando hingga sampai interaksi yang bercirikan kolaborasi.

Selanjutnya pendekatan *collaborative governance* yang dikembangkan Ansell dan Gash (2007) dinilai hanya memaknai bahwa forum tersebut ada pada sebuah keterikatan formal sehingga disebutkan hanya berkisar pada kerjasama antara lembaga publik, aktor publik dengan aktor non-publik. Berbeda halnya dengan Agrawal dan Lemos (2007) yang menjelaskan *collaborative governance* tidak hanya terbatas pada *stakeholder* yang terdiri dari pemerintah dan non pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya “*multipartner governance*” yang meliputi sektor *privat*, masyarakat, komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran *stakeholder* dan penyusunan rencana yang bersifat *hybrid* seperti halnya kerjasama publik-privat dan privat-sosial. Sehingga muncul gagasan perlunya *multipartner* dalam *collaborative governance* untuk melihat penerapan sistem inovasi daerah (SIDa) khususnya keterlibatan atau partisipasi aktif masyarakat pada program sistem integritas sapi sawit di daerah.

Kemudian dalam pendekatan *collaborative governance* Ansell dan Gash (2007) menjelaskan pengaturan kerjasama antara lembaga publik dan non-publik bertujuan untuk membuat dan melaksanakan kebijakan, artinya



diperlukan gagasan dalam bentuk penegasan bahwa ada dimensi jaringan kebijakan (*policy network*) di dalamnya. Gagasan ini didasarkan pada pendapat Peterson (2003), yang menjelaskan jaringan kebijakan (*policy network*) merupakan sekelompok aktor yang masing-masing memiliki kepentingan untuk membantu menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan atau program.

Selain itu pendekatan *collaborative governance* Ansell dan Gash (2007) belum menggambarkan struktur jaringan yang membentuk kolaborasi antar lembaga atau organisasi untuk menganalisis penerapan sistem inovasi daerah (SIDa). Seperti yang diungkapkan oleh Freeman (2010), sistem inovasi didefinisikan sebagai jaringan lembaga di sektor publik dan swasta yang interaksinya memprakarsai, mengimpor (mendatangkan), memodifikasi, dan mendifusikan teknologi-teknologi baru. Untuk itu muncul gagasan penulis diperlukannya dimensi struktur jaringan dalam *collaborative governance* untuk melihat penerapan sistem inovasi daerah (SIDa).

Bahkan dalam pengaturan sistem inovasi nasional pada Peraturan Presiden RI Nomor 32 tahun 2010 tentang komite inovasi nasional menjelaskan sistem inovasi sebagai suatu jaringan rantai antara institusi publik, lembaga riset dan teknologi, universitas serta sektor swasta dalam suatu pengaturan kelembagaan yang secara sistematis dan berjangka panjang dapat mendorong, mendukung, dan menyinergikan kegiatan untuk menghasilkan, mendayagunakan, merekayasa inovasi-inovasi di berbagai sektor, dan menerapkan serta mendiseminasikan hasilnya dalam skala nasional agar manfaat nyata inovatif yang dapat dirasakan masyarakat.

Kebijakan penguatan Sistem Inovasi Daerah (SIDa) itu sendiri merupakan upaya pemerintah Republik Indonesia memperkuat keberadaan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pembangunan nasional. Pada dasarnya, kebijakan ini merupakan agenda nasional sesuai dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJN) 2005-2025 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Setiap daerah harus melakukan beberapa poin penting tentang penguatan SIDa, yaitu kebijakan membuat tim koordinasi dan Roadmap SIDa, penataan SIDa baik

kelembagaan maupun sumberdaya SIDa, mengembangkan SIDa melalui potensi lokal, dan melakukan koordinasi dan pelaporan hingga pemerintah pusat.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Iptek (Sisnas P3 Iptek) sebagai payung hukum dalam pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi iptek, diharapkan mampu dimanfaatkan secara optimal dan signifikan di berbagai bidang kegiatan, khususnya ekonomi dan sosial budaya. Namun, dari hasil evaluasi di daerah yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Ilmu Pengetahuan (LIPI, 2011), pelaksanaannya di daerah dapat dikatakan undang-undang ini tidak berjalan.

Hingga kebijakan Penguatan Sistem Inovasi Daerah (SIDa), dengan Peraturan Bersama antara Menteri Negara Riset dan Teknologi dan Menteri Dalam Negeri Nomor 03 Tahun 2012 tentang Penguatan Sistem Inovasi Daerah sebagai perbaikan struktur kelembagaan di daerah untuk mensinkronkan kebijakan iptek dengan pembangunan daerah, termasuk mengkolaborasikan dan mengharmoniskan hubungan antar aktor inovasi di daerah.

Sistem Inovasi Daerah (SIDa) didefinisikan sebagai keseluruhan proses dalam satu sistem untuk menumbuh kembangkan inovasi yang dilakukan antar institusi pemerintah, pemerintahan daerah, lembaga kelitbangan, lembaga pendidikan, lembaga penunjang inovasi, dunia usaha, dan masyarakat di daerah (Pasal 1b Peraturan Bersama Menristek dan Mendagri No. 03 Tahun 2012 dan 36 Tahun 2012 tentang Penguatan Sistem Inovasi Daerah).

Artinya penerapan Sistem Inovasi Daerah (SIDa) tidak sekedar pada proses pembuatan keputusan atau implementasi program yang hanya berorientasi hasil pada sebuah pengaturan formal untuk mencapai konsensus bersama antar pihak yang terkait seperti yang dijelaskan oleh Ansell & Gash (2007), tetapi di dalamnya ada proses menumbuh kembangkan inovasi yang membutuhkan proses transformasi iptek, keterlibatan masyarakat, jaringan kebijakan (*policy network*) yang jelas, dan struktur jaringan yang kuat dan berjangka panjang. Tujuannya adalah agar sistem inovasi daerah dapat mendorong, mendukung dan menyinergikan kegiatan untuk menghasilkan, mendayagunakan,

merekayasa inovasi-inovasi di berbagai sektor, dan menerapkan hasilnya dalam skala daerah agar manfaat nyata inovatif dapat dirasakan masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah.

Secara konseptual istilah *governance* terus mengalami perubahan dan perluasan makna. Dari berbagai literatur dalam ilmu politik, ilmu pemerintahan dan administrasi publik, tidak bisa dipungkiri timbul beberapa istilah terjemahan dari *governance* ke bahasa Indonesia seperti tata kelola pemerintahan, pemerintahan, dan sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam literatur ilmu pemerintahan meminjam konsep negara hukum, dikenal bahwa negara berkewajiban menjaga ketertiban umum dan pelindung kebebasan warga negara, dan negara diibaratkan sebagai “penjaga malam” atau sering disebut *nachtwachterstaat*. Hal ini merujuk pada tugas penjaga malam yang menjamin ketertiban dan keamanan warga dalam suatu wilayah. Sri Rahayu Wilujeng (2013), membatasi peran negara hanya sebatas penegak aturan hukum, dan tidak sama sekali berbicara mengenai kesejahteraan rakyat.

Namun, sejalan dengan perkembangannya, konsep negara sebagai “penjaga malam” yang berkembang di Eropa Kontinental mulai ditinggalkan. Setelah munculnya atau lahirnya negara kesejahteraan (*Welfarestate*), negara di Eropa mulai berpindah menggunakan konsep ini. Di Indonesia sendiri menurut Soepomo, menganut paham integralistik sehingga kepentingan umum yang diutamakan tetapi tidak mengesampingkan kepentingan individu. Konsep inilah yang dinamakan oleh Soepomo dengan asas KEKELUARGAAN, sebagai modal awal untuk berkolaborasi.

Bagi Negara kesejahteraan, konsep modernitas dimaknai sebagai kemampuan Negara dalam memberdayakan masyarakatnya. Peran dan tanggung jawab Negara menjadi begitu besar terhadap warga negaranya karena negara akan bersikap dan memposisikan dirinya sebagai sejajar bagi warga negaranya dan membuka peluang kerjasama dengan swasta untuk menciptakan kesejahteraan yang sebesar-besarnya. Inilah yang menjadi dasar kemunculan istilah *governance*.

Jika dilihat awal kemunculannya, istilah *governance* muncul pertama kali pada tahun 1890 yang digunakan oleh World Bank untuk

menganalisis reformasi kelembagaan dan urgensi sektor pemerintah yang lebih baik dan efisien di negara-negara Afrika. Sejak kemunculan pertama istilah *governance* pada akhir 1980-an hingga kini, diskusi mengenai definisi *governance* terus berkembang dengan pesat.

Hingga lahir terminologi *Good Governance* diperkenalkan oleh Bank Dunia dalam publikasinya *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* pada tahun 1989. Wacana ini memiliki tujuan untuk “memberdayakan masyarakat umum” yang ada di Benua Afrika. Wacana *Good Governance* sendiri yang bergulir pada dekade tahun 90-an tentunya tidak lepas dari perubahan peta politik dunia yang begitu dinamis kala itu. Adapun perubahan-perubahan tersebut ditengarai disebabkan oleh tiga faktor antara lain hilangnya legitimasi, keruntuhan ekonomi, dan protes rakyat.

Dalam lingkup *governance* yang berkembang menjadi varian baru dalam bentuk konsep *collaborative governance*. Penulis menilai dan menyetujui bahwa teori *governance* cocok digunakan sebagai landasan untuk melihat penerapan sistem inovasi daerah (SIDa) dengan studi kasus program sistem integritas sapi sawit untuk masyarakat tani ternak di daerah misalnya. Keterbatasan pemerintah untuk berperan tunggal dalam menerapkan program dinilai tidak akan berhasil. Untuk itu diperlukan peran dari aktor-aktor lain dari lembaga non publik (swasta), kelompok masyarakat, bahkan lembaga penelitian untuk membantu pemerintah sesuai dengan kapasitasnya masing-masing.

Konsep *governance* sebagai pondasi untuk memahami *collaborative governance*, secara substansi juga menggunakan pendekatan multi aktor. Ini dapat dilihat dari beberapa definisi yang diberikan oleh para ahli maupun lembaga-lembaga donor asing. Seperti *World Bank* (1977) yang mengartikan *governance* sebagai *The way state power is used in managing economic and social resources for development society*. Artinya, *governance* merupakan cara, yaitu cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya-sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.

Sedangkan UNDP mengartikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Kata *governance* diartikan dalam penggunaan/

pelaksanaan, yakni penggunaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola masalah-masalah nasional pada sebuah tingkatan.

Para ahli memberikan variasi, di antaranya Wasistiono (2009) mengatakan *Governance* memiliki tiga domain yaitu:

1. Negara/pemerintahan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawas.
2. Swasta/dunia usaha sebagai penggerak aktivitas bidang ekonomi.
3. Masyarakat sebagai subjek dan objek dari sektor pemerintah dan swasta.

Selanjutnya Wasistiono (2009) menyebutkan negara, swasta, dan masyarakat dalam konsep *Governance* didukung oleh tiga elemen yakni:

1. Politik. Proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, yang dilakukan birokrasi dan bersama dengan politisi.
2. Ekonomi. Pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi.
3. Administrasi. Implementasi proses kebijakan yang telah diputuskan oleh instansi politik.

Untuk memperkuat secara aspek teoritik penulis mencantumkan beberapa pandangan dari para ahli lain yang memberikan pendapatnya tentang istilah *governance*. Menurut Glyn Davis dan Michael Keating (1993:3), *governance* menunjukkan pada bagaimana sistem penyelenggaraan pemerintahan berlangsung. Yaitu menunjuk pada cakupan yang lebih luas, bukan hanya pemerintah saja, tetapi juga non pemerintah dan masyarakat saja. Ini artinya interaksi ketiga faktor besar ini berkontribusi terhadap penciptaan kemampuan pengelolaan pemerintah.

Lebih lanjut Chotary dan Stoker (2009:3) mendefinisikan *governance* adalah tentang aturan main pembuatan keputusan kolektif dalam setting di mana terdapat pluralitas aktor-aktor dan organisasi-organisasi, di mana tidak ada sistem kendali formal yang mampu mendikte pola hubungan antara aktor-aktor dan organisasi-organisasi. Berdasarkan pada definisi Chotary dan Stoker, maka dapat disimpulkan bahwa *governance* memiliki empat elemen utama. Pertama, elemen *rule* atau

aturan main. Kedua, elemen kolektif. Ketiga, elemen pembuat keputusan, dan keempat, bahwa tidak ada sistem kendali formal yang bisa mendikte pola kerjasama dan dampak yang diperoleh.

Ndraha, Taliziduhu (2003), menjelaskan bahwa *governance* merupakan interaksi antara ketiga subkultur yaitu subkultur ekonomi (SKE), subkultur kekuasaan (SKK), dan subkultur sosial (SKS). Selanjutnya Peters dan Pierre (1998:223-224) mengatakan bahwa *Governance* setidaknya memiliki empat elemen dasar, sebagai berikut:

1. Dominasi jaringan (*the domination of network*). Di dalam kebijakan formal, pemerintahan didominasi oleh aktor-aktor yang memiliki pengaruh, hal ini menyangkut apa dan bagaimana barang dan jasa publik akan diproduksi.
2. Kapasitas negara yang semakin menurun untuk melakukan kontrol langsung (*the state's declining capacity for direct control*). Meskipun pemerintah tidak lagi melakukan kontrol terpusat atas kebijakan publik mereka masih memiliki kekuatan untuk mempengaruhinya. Kekuatan negara kini dikaitkan dengan kemampuannya untuk bernegosiasi dan berunding dengan para aktor dalam jaringan kebijakan. Para anggota jaringan ini semakin diterima sebagai mitra setara dalam proses kebijakan
3. Memadukan sumber daya publik dan swasta (*the blending of public and private resources*). Aktor publik dan swasta melakukan kerjasama untuk mendapatkan sumber daya yang mereka tidak dapat mengakses secara mandiri. Sebagai contoh, menggunakan perusahaan swasta untuk implementasi kebijakan memungkinkan pemerintah untuk menghindari beberapa masalah prosedural dan akuntabilitas yang mahal serta memakan waktu. Perusahaan swasta dapat bernegosiasi dengan pemerintah untuk membiayai proyek-proyek yang menguntungkan kepentingan publik tapi tidak mungkin untuk dibiayai oleh sektor swasta sendiri.
4. Penggunaan beberapa instrumen (*use of multiple instrument*). Ini berarti peningkatan keinginan untuk mengembangkan dan menggunakan metode non-tradisional untuk membuat dan melaksanakan kebijakan publik. Hal ini juga dipakai melalui

instrumen tidak langsung, seperti menggunakan insentif pajak untuk mempengaruhi perilaku.

Demikian juga tidak kalah pentingnya kehadiran buku *The Sage Handbook of Governance* yang diedit oleh Mark Bevir (2007) menjadi tonggak tersendiri dalam pembahasan mengenai teori *governance*. Secara komprehensif Bevir menjelaskan mengenai dimensi dari *governance* mulai dari teori, praktik dan dilema yang dihadapi oleh konsep ini. Secara komprehensif Bevir menjelaskan tentang teori *governance* dan beberapa praktik penyelenggaraan pemerintahan dengan menggunakan prinsip *governance*. Pada prinsipnya teori *governance* muncul karena keterbatasan pemerintah untuk mengelola urusan publik sehingga diperlukan adanya bantuan dari sektor swasta dan masyarakat. Hal ini disebut oleh Bevir sebagai organisasi hibrida yang mempunyai banyak *stakeholder*.

Sebelumnya Bevir (2006:426) mengemukakan bahwa *governance* merupakan transformasi sistem tata pemerintahan yang meliputi:

1. Perubahan dari sistem hierarki dan pasar menjadi sistem jaringan dan kemitraan
2. Menjalin interkoneksi administrasi negara dengan masyarakat sipil
3. Perubahan sistem administrasi yang mengandalkan intervensi dan kontrol menjadi pengarah dan koordinasi
4. Perubahan aktivitas pemerintahan dari pengaturan dan perintah ke negosiasi dan diplomasi
5. Pelibatan aktor non negara dalam proses kebijakan dan pelayanan publik.

Mengenai pengertian tata kelola (*governance*) Lynn dalam Frederikson dan Smith (2003) mengemukakan mengenai *governance* adalah aturan hukum, aturan administratif, keputusan pengadilan yang mendesak/membatasi, menetapkan dan memungkinkan kegiatan pemerintah seperti produksi dan penyampaian/pemberian barang dan jasa pendukung secara umum. Definisi ini mengartikan:

1. *Governance* tidak terdiri atas elemen yang terpisah, tetapi saling berhubungan antar elemen.
2. *Governance* adalah pada politik yang melibatkan *bargaining* dan kompromi antara aktor dengan kepentingan yang berbeda.

Selain itu, Frederick dan Smith (2003) mengutarakan bahwa studi *governance* memiliki dua aliran utama, yaitu:

1. Kelembagaan (*Institutionalism*), aturan struktural membentuk perilaku dalam sebuah hubungan organisasi, menentukan kinerja dari sebuah hubungan organisasi dan strukturnya dengan aktor-aktor eksternal.
2. Jaringan (*Networks*), peran berbagai aktor dalam jaringan negosiasi, implementasi, dan penyampaian.

Posisi *governance* pada aliran jaringan, karena dalam jaringan menggambarkan relasi antar organisasi yang menekankan pada proses kerjasama tiga pilar *governance*. Bahkan memungkinkan menunjukkan bahwa jaringan menjadi salah satu dimensi yang menentukan keberhasilan *collaborative governance* yang biasa disebut dengan istilah *network governance*. Dalam struktur jaringan tersebut bisa saja semua pihak berada pada posisi seimbang atau bisa saja satu pihak atau lebih beberapa pihak mengambil peran pemimpin. Menurut Povan dan Kenis (2008) *network governance* akan membentuk struktur jaringan dalam tiga bentuk yaitu *participant governed network*, *lead organization governed*, dan *network administration organization*.

Jika melihat penjelasan di atas baik menurut lembaga asing maupun para ahli, dapat disimpulkan istilah *governance* berbeda dengan istilah *government*. Seiring dengan munculnya pergeseran paradigma dari *government* ke *governance* merupakan cerminan dari *political will* pemerintah untuk menggerakkan reformasi *governance* melalui penerapan prinsip-prinsip *governance* yang baik (*good governance*). Hal ini menunjukkan perkembangan dan perubahan paradigma dalam memandang pemerintahan. Perbedaan kedua istilah tersebut dapat dijelaskan pada tabel berikut:



**Tabel 1: Perbandingan istilah *Government* dan *Governance***

No	Unsur Perbandingan	<i>Government</i>	<i>Governance</i>
1	Pengertian	Dapat berarti badan/lembaga/fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara.	Dapat berarti cara penggunaan atau pelaksanaan.
2	Sifat hubungan	Hierarkis, dalam arti yang memerintah berada di atas, sedangkan warga negara yang diperintah ada di bawah.	Heterarkhis, dalam arti ada kesetaraan dan hanya berbeda dalam fungsi.
3	Komponen yang terlibat	Sebagai subjek hanya ada satu yaitu institut pemerintah.	Ada tiga komponen yang terlibat: 1) Sektor publik; 2) Sektor swasta; 3) Sektor masyarakat.
4	Pemegang peran yang dominan.	Sektor Pemerintah.	Semua memegang peran sesuai dengan fungsinya masing-masing.
5	Efek yang diharapkan	Kepatuhan warga negara.	Partisipasi warga negara.
6	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara.	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat.

Sumber: Wasistiono (2009)

Dari wacana konseptual hingga praktis, konsep *governance* ini sebenarnya masih menyisakan persoalan yang besar dan masih menjadi tantangan bagi para pakar, dilema yang muncul berkaitan dengan perspektif manajerial dan demokrasi (Bevir, 2006:11). Dari perspektif manajerial, organisasi dengan banyak *stakeholder* dalam jaringan kurang menunjukkan rantai komando yang jelas seperti halnya birokrasi yang bersifat hierarkis. Para pembuat kebijakan dan lain-lain telah berjuang untuk menemukan cara yang efektif untuk bertindak dalam pengaturan baru.

Fragmentasi dalam melakukan perintah dapat muncul sehingga membuat kontrol, pengawasan, dan koordinasi semakin sulit untuk dipahami. Dari perspektif demokrasi, dilema yang muncul terkait dengan tata kelola yang lebih jelas dan normatif. Keterlibatan aktor-aktor non-negara dalam pembuatan kebijakan dan pelayanan menimbulkan pertanyaan apakah hasilnya adalah untuk meningkatkan kualitas demokrasi atau berpihak pada pemerintah atau swasta. Akuntabilitas telah menjadi perhatian luas bagi lembaga baru dan model partisipasi.

Meskipun masih menimbulkan dilema namun keberadaan teori *governance* menjadi semakin signifikan dalam penyelenggaraan urusan publik. Keterlibatan aktor non-negara dalam urusan publik dengan tanpa visi-misi untuk menyejahterakan masyarakat akan menjadi persoalan tersendiri. Masalah model partisipasi yang cocok agar tidak terjadi melemahnya kekuatan negara juga perlu penjelasan lebih mendalam lagi. Jejaring yang mesti dibangun untuk melanggengkan kerjasama di antara *stakeholder* masih memerlukan upaya yang berlanjut, demikian juga sebagai akhir dari kelaborasi di antara ketiga pilar *governance* perlu adanya pola kemitraan yang berorientasi jangka panjang dan memperoleh hasil yang saling menguntungkan.

Makna penting teori *governance* yang dikemukakan oleh Frederickson (2004) dan pembahasan yang komprehensif dari Bevir (2006) sebenarnya telah disinggung oleh banyak pakar. Konsep *governance* tersebut memperoleh penekanan dan mencerminkan karakteristik dari konsep tersebut, hal ini menimbulkan varian baru dalam konsep *governance* antara lain *good governance* (LAN, 2004) yang memberi penekanan pada penerapan prinsip-prinsip *governance* yang baik, *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2007) yang menonjolkan karakteristik proses kerjasama di antara ketiga pilarnya, *network governance* (Provan, 2007) yang memberi penekanan pada jejaring yang harus dijalin untuk terwujudnya *governance*, *partnership governance* yang mengharuskan adanya kemitraan dalam jangka panjang, *new public governance* (Osborne, 2000) yang memberi penekanan pada kritik pada NPM, dan *sound governance* (Farazmand, 2004) yang mengkritik bahkan membantah konsep *good governance*.

Yang menjadi penekanan adalah adanya perbedaan mendasar antara *Collaborative Governance* dengan *Good Governance*, karena lebih seringnya konsep *Good Governance* digunakan dalam kajian-kajian dan pertemuan-pertemuan ilmiah dalam membahas tata kelola pemerintahan yang baik. Namun sebenarnya kedua konsep ini memiliki perbedaan yang mendasar, *good governance* lebih menekankan pada aspek output sedangkan *collaborative governance* menekankan pada strategi proses bekerjasamanya ketiga pilar di dalamnya yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat.

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Sementara menurut LAN *good governance* mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. Kedua, aspek aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua hal yaitu, Pertama orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan Kedua aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Selanjutnya berdasarkan uraian di atas LAN menyimpulkan bahwa *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien, dengan menjaga “kesinergian” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.

Pengertian *good governance* dari *World Bank* dan LAN di atas masih menjabarkan secara umum dan global tentang tata kelola pemerintahan yang baik agar aktor-aktor di dalamnya bekerja efektif,

bersinergi, dan ideal untuk mewujudkan *good governance*. Tidak menjelaskan strategi dan proses bagaimana aktor itu bersinergi secara teknis. Sehingga sebagian kalangan berpendapat sulit mewujudkan *good governance* karena hanya menjabarkan dalam tatanan umum dan tatanan *output* tercapainya pemerintahan yang baik. Untuk itu diperlukan varian lain seperti *collaborative governance*, *network governance*, *partnership governance*, *new public governance* dan *sound governance* yang menggambarkan strategi bagaimana para aktor itu berproses untuk mewujudkan *good governance*.

Seiring dengan munculnya pergeseran paradigma dari *government* ke *governance* merupakan cerminan dari *political will* pemerintah untuk menggerakkan reformasi *governance* melalui penerapan prinsip-prinsip *governance* yang baik (*good governance*). Mengingat bahwa pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang cukup besar maka diperlukan sebuah langkah strategis untuk memulai pembaharuan praktik *governance*, pengembangan akan lebih mudah dilakukan jika dimulai dari sektor pelayanan publik (Dwiyanto, 2005:3).

Dari paparan teoritis yang disertai dengan beberapa fenomena empiris di atas mengisyaratkan bahwa konsep *governance* merupakan konsep mutakhir yang paling cocok untuk dapat diaplikasikan guna menjelaskan fenomena sistem inovasi daerah (SIDa) yang bersifat kompleks. Konsep *governance* sebenarnya lebih kompleks jika dibandingkan dengan *government* (Pierre, 2000) karena dalam *governance* terdapat tiga komponen/pilar, yaitu pemerintah, dunia usaha (swasta/parivat) dan masyarakat sipil (*civil society*). Hubungan di antara ketiganya harus dalam posisi sejajar, setara dan saling mengontrol (*check and balances*), untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen terhadap komponen yang lain.

Kooiman (2009) memandang *governance* sebagai sebuah struktur yang muncul dalam sistem sosial-politik sebagai hasil dari tindakan intervensi interaktif di antara berbagai aktor yang terlibat. Sesuai dengan karakteristik interaksi antara pemerintah, privat dan masyarakat yang cenderung bersifat plural maka konsep *governance* tidak bisa dibatasi pada salah satu unsur pelaku atau kelompok pelaku tertentu saja. Dalam kontek

penyelenggaraan pemerintahan yang baik perlu adanya peran yang setara antara pemerintah, privat dan masyarakat (Nisjar, 1997).

Pada prinsipnya konsep *governance* yang paling mengedepankan prinsip kerjasama dan untuk menjelaskan fenomena kerjasama antar aktor dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan dikembangkan oleh beberapa pakar dikenal dengan istilah kolaboratif (*collaborative governance*) (Sink, 1998; Peter, 1998; Fosler, 2002; Ansell dan Gash, 2007; Wanna, 2008; Balogh, 2011) dan kemitraan (*partnership governance*) (Bovaird, 2004; Munro, 2008; Dwiyanto, 2012). Untuk memahami konsep *collaborative governance*, perlu untuk melakukan eksplorasi istilah “kolaborasi” secara lebih rinci, hal ini dikarenakan untuk dapat mengenali alasan mengapa kolaborasi penting dalam pemerintahan modern dan bagaimana hal itu dapat dicapai.

Hal ini menguatkan bahwa kolaborasi menjadi cara untuk menggerakkan aktor-aktor yang terlibat dalam *governance*. Tanpa adanya kolaborasi yang mengandalkan pada kerjasama dan transformasi sumber daya dirasakan sulit untuk menggerakkan sub sub sistem dalam *governance*. Sama seperti penerapan sistem inovasi daerah (SIDa), akan sulit berhasil apabila tidak adanya kolaborasi pihak-pihak yang terlibat dalam mengusung kepentingan bersama untuk mencapai tujuan program yang diinginkan, sehingga penulis sangat setuju konsep *governance* didenominatifkan dengan konsep kolaborasi menjadi suatu kesatuan konsep yaitu *collaborative governance*. Untuk itu sebelum membahas *collaborative governance* lebih dalam, maka perlu dijelaskan apa ruang lingkup dari itu konsep kolaborasi.

Sejak bergesernya paradigma dari *government* ke *governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan kebijakan publik, istilah kolaborasi sudah sering digunakan untuk melihat proses kerjasama antar aktor yang tidak lagi terpaku pada organisasi rasional dan hierarki. Pergeseran paradigma ini juga tidak bisa dilepaskan dari paradigma pemerintahan dari negara “penjaga malam” ke negara kesejahteraan, paradigma politik yang menekankan interaksi kepentingan aktor, dan paradigma administrasi yang dikenal dengan istilah *old publik administration* (OPA) oleh Denhardt dan Denhardt (2007) bergeser ke

paradigma *new publik management* (NPM), kemudian *new public service* (NPS).

Berangkat dari paradigma pemerintahan yaitu konsep *governance*, meminjam pendapat Kooiman (2003) kolaborasi muncul dari pengembangan model *governance* dalam bentuk *Co-Governance*. Kooiman (2003) mengklasifikasi model *governance* dalam 3 bagian yaitu *Self-Governance*, *Co-Governance* dan *Hierarchy Governance*. Bagian pertama *Self-Governance* mengacu kepada kapasitas entitas sosial untuk mengurus diri mereka secara otonom, terangkum dalam tiga pemikiran yaitu pertama *as autopoiesis* yaitu sistem sosial yang menutup diri dari lingkungannya. Kedua, *as actor constellations* yaitu proses yang dinamis yang terjadi antar aktor yang tidak hanya pemerintah tetapi juga ada aktor swasta dan masyarakat. Ketiga, *as patterns of interaction* dilihat dari aspek interaksi pemerintah dalam seluruh tingkat agregasi masyarakat serta juga memberikan ruang bagi aktor entitas politik lainnya untuk mempengaruhi kapasitas pemerintahan.

Bagian kedua, *Co-Governance* diartikan sebagai konsep kerja sama dengan berbagai variasinya. Esensi *co-governance* adalah bahwa pihak yang berinteraksi memiliki sesuatu yang “sama” untuk dicapai secara bersama-sama. Ada beberapa varian *co-governance* yang dapat diklasifikasi yaitu *co-regimes*, *networks*, *public-private partnership*, *co-management*, *communicative governance* (Kooiman 2003: 106). Selain varian terdapat Kooiman menjelaskan bahwa *co-governance* berkembang dalam 2 bentuk yang terdiri dari:

#### **1. Collaboration.**

Kooiman (2003: 99) mendefinisikan kolaborasi dengan penekanan kepada pengaturan *co-governing* dengan berbagai dinamika di dalamnya. *Collaboration* merupakan sesuatu hal yang sulit untuk dilakukan, namun menjadi hal yang berharga untuk menghadapi tantangan sosial politik. Penekanan penting dalam kolaborasi adalah adanya keragaman akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan kolaborasi seperti keragaman tujuan, keragaman input, dan keragaman kekuasaan (Kooiman 2003: 98). Sistem inovasi daerah erat kaitannya pada bentuk *co-governance* ini, karena terdapatnya dinamika hubungan antar aktor dalam

penerapan SIDA yang sulit untuk dilakukan di tengah keragaman tujuan, input dan kekuatan sumber daya.

## 2. *Co-operation*

Merupakan hubungan yang lebih formal daripada collaboration. Konsep cooperation dipengaruhi oleh game theory yang mana aplikasi dari teori ini telah diuji dalam menganalisis hubungan internasional dan hubungan pemerintahan lainnya. Terdapat dimensi yang menjadi faktor penentu dalam implementasi co-operation yaitu kepentingan bersama, bayangan akan masa depan, dan jumlah aktor (Kooiman 2003: 99).

Selanjutnya *Hierarchy Governance*, seperti yang dijelaskan oleh Weber dalam pemerintahan tetap terdapat bentuk rasionalisasi, birokratis, ataupun hierarki. Penggunaan dari konsep *hierarchy governance* dapat dilihat dari hukum dan kebijakan. Berkenaan dengan hal tersebut, maka arena *hierarchy governance* juga diamati dalam legal arena dan *policy arena*.

Sementara dari kemunculan konsep kolaborasi juga tidak bisa dipisahkan dari paradigma administrasi yang dikenal dengan *old public administration* (OPA) Denhardt dan Denhardt (2007) bergeser ke paradigma *new public management* (NPM). Paradigma *old public administration* (OPA) masih melihat pengaruh politik, tersentralistik, terbatasnya peran administrator dalam pembuatan kebijakan dan meletakkan efisiensi serta rasionalitas menjadi nilai utama organisasi. Sehingga paradigma *old public administration* (OPA) dinilai tidak mampu bertahan terhadap perubahan sosial yang cenderung cepat.

Konsep kolaborasi mulai dikenal semenjak pergeseran dari *old public administration* (OPA) paradigma *new public management* (NPM). *New public management* (NPM) menekankan pada perubahan dalam bentuk relasi pemerintah dari birokrasi yang tersentralistik kepada kolaborasi antar organisasi, sehingga paradigma ini menjadi awal munculnya konsep kolaborasi sebagai bagian dari post-NPM. Agranof dan Mc. Guire (2003) melihat kolaborasi sebagai bentuk kerjasama organisasi dalam manajemen publik. Hanya saja pendekatan *New public management* (NPM) memiliki kelemahan, yaitu dari segi operasionalisasinya terhadap kepentingan publik yang tidak cukup dijelaskan hanya oleh organisasi

sektor publik saja, tetapi diperlukan kemitraan dengan sektor swasta dan tidak bisa mengesampingkan peran warga masyarakat.

Oleh sebab itu, paradigma NPM ini dinilai belum sejalan dengan penerapan sistem inovasi daerah (SIDa) yang membutuhkan kerjasama tidak hanya sektor publik tapi juga melibatkan sektor swasta dan peran warga bahkan perguruan tinggi untuk bersinergi dan mengembangkan inovasi teknologi. Banyak ditemukan kegagalan pemerintah dalam melakukan tugasnya karena tidak melibatkan masyarakat dalam pembuatan keputusan. Bahkan Rhodes (2007) mengatakan kelemahan dalam hubungan antar organisasi pemerintah dengan sektor publik karena dalam proses kerjasama sedikit keterlibatan para *stakeholder* termasuk masyarakat.

Walaupun konsep kolaborasi mulai muncul pada paradigma *new public management* (NPM), namun konsep *governance* mampu menambah nilai dalam proses kerjasama antar organisasi. Wanna (2008) menempatkan kolaborasi dalam paradigma *new public service* (NPS) yang tidak hanya fokus pada tujuan, tetapi fokus pada *outcome* untuk setiap stakeholder. Sehingga NPS dalam konteks *governance* mulai mendapat perhatian karena menggambarkan proses pemenuhan kebutuhan publik, sebaliknya kolaborasi menambah nilai dari proses *governance*. Dalam hal ini Wanna (2008) menegaskan bahwa kolaborasi sebagai fokus dari *new public service* (NPS), walaupun kolaborasi merupakan post *new public management* (NPM) tetapi kolaborasi adalah kajian dari *new public service* (NPS).

Oleh sebab itu, secara empiris kolaborasi dinilai cocok menjadi metode dalam penerapan sistem inovasi daerah (SIDa), dan sedangkan secara konseptual menurut Lasker et al. (2001) kolaborasi telah menjadi instrumen penting bagi manajemen publik karena mampu mendorong para pemangku kepentingan yang berbeda untuk memahami perbedaan mereka dan untuk mencapai tujuan bersama dengan menggabungkan sumber daya manusia dan material.

Kolaborasi antar pemangku kepentingan dapat memberikan solusi yang memadai untuk isu-isu kompleks seperti kesenjangan sosial. Bahkan Sullivan dan Skelcher (2002) menjelaskan konsep kolaborasi dapat diklasifikasikan menjadi tiga bentuk yaitu berupa kontrak formal dan



hukum antara organisasi, jaringan informal dalam hubungan individu berdasarkan kepercayaan dan timbal balik, dan kemitraan terkait dengan jangka panjang formal dan bersama konsensus pengambilan keputusan dan implementasi.

Kemudian secara definisi, banyak literatur yang menjelaskan tentang definisi dari kolaborasi oleh para ahli, berikut beberapa definisi kolaborasi menurut para ahli di antaranya adalah Agranoff (2003:48) yang mengatakan kolaborasi adalah:

*“Collaborative public management as a concept that describes the process of facilitating and operating in multiorganizational arrangements for solving problems that cannot be achieved, or achieved, or achieved easily, by single organizations“*

Definisi di atas menekankan bahwa kolaborasi merupakan suatu proses yang dilakukan oleh beberapa organisasi, kolaborasi ditujukan untuk memecahkan masalah multiorganisasional. Mengacu pada pengertian kolaborasi sebagai bentuk kerjasama antar organisasi menurut Agranoff (2003:48) maka proses kolaborasi dilatarbelakangi oleh adanya ketergantungan (*interdependence*) terhadap pihak lain dari satu organisasi dalam mencapai suatu tujuan yang sulit dicapai secara mandiri. Ketergantungan (*interdependence*) seringkali disebabkan oleh kompleksitas pekerjaan, keterbatasan sumber daya, dan kemampuan organisasi dalam menyelesaikan suatu program.

Selanjutnya definisi kolaborasi menyangkut konteks kerjasama internal dan eksternal organisasi yang dikemukakan antaranya oleh Strauss (2002:7) dalam bukunya *How to Make Collaboration Work*, menjelaskan kolaborasi adalah:

*“...collaboration takes place not only within these organizations but also between and among them...they require people to work together to plan, solve problems, and/or make decisions before action be taken”* (Strauss 2002: 1-2).

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh ahli lain yaitu Linden (2002) yang mengatakan bahwa kolaborasi adalah:

*“Collaboration occurs when people from different organizations (or units within one organization) produce something together through joint effort, resources, and decision making, and share ownership of the final product or service”* (Linden: 2002:58).

Kolaborasi yang dikemukakan oleh Linden menjelaskan bagaimana hubungan yang terjadi antar organisasi pemerintah (*government to government cooperation*) serta antara organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah (*public-private sector coordination*). Kemudian Agranoff dan McGuire menjelaskan kembali definisi kolaborasi dengan menitik beratkan pada hubungan interorganisasi saja, sebagaimana dijabarkan dalam suatu definisi sebagai berikut:

*“Collaborative management is a concept that describes the process of facilitating and operating in multiorganizational arrangements to solve problems that cannot be solved, or solved easily by single organization. Collaboration is a purposive relationship designed to solve a problem by creating or discovering a solution within a given set of constraints (e.g., knowledge, time, money, competition, and conventional wisdom).”* (Agranoff dan Mc Guire: 2003:4).

Agranoff dan Mc Guire (2003:88) telah mengembangkan konsep kolaborasi pada *city level collaboration* dengan konteks pembangunan ekonomi sehingga pihak yang terlibat tidak hanya *intergovernmental domain* tapi juga *nongovernmental sector*. Jenis dari management kolaboratif yang diterapkan pada tiap kota diukur dari tingkat keterlibatan dalam aktivitas dan strategi.

Lebih lanjut Agranoff dan McGuire (2003:182-184) juga mengungkapkan bahwa sangatlah dipahami apabila para pihak yang bekerja bersama dalam kolaborasi karena adanya elemen-elemen faktor kohesivitas sebagai berikut, yaitu:

1. *Trust*, tujuan bersama dan saling ketergantungan.
2. *Shared belief and common purpose*. Berarti adanya saling percaya pada satu hal dan saling percaya.

3. *Shifting mindset* dan komitmen, menunjukkan adanya kerangka berpikir, persepsi, dan cara bekerja yang serupa.
4. Kepemimpinan dan kemampuan memandu. Kepemimpinan dan manajemen kolaboratif memerlukan prinsip arahan minimal sebagai pengganti komando dan kontrol.

Untuk memperkaya definisi kolaborasi dalam penelitian ini, Eran Vigoda (2002: 99) juga yang menjelaskan kolaborasi adalah:

*“Collaborative public administration” is reform that has the potential of revising our old conventional view of government by making government and public administration more willing to share ideas, knowledge, and power with others.*

Definisi di atas lebih menekankan kolaborasi kepada pembagian ide, pengetahuan, dan kekuasaan. Sedangkan ahli lain adalah Edward M Marshall dalam bukunya yang berjudul *Transforming The Way We Work The Power Of Collaboration In Workplace* dalam Endang Lestari dan Maliki (2001: 87) menyatakan bahwa kolaborasi adalah proses yang mendasar dari bentuk kerjasama yang melahirkan kepercayaan, integritas dan terobosan melalui pencapaian konsensus, kepemilikan dan keterpaduan pada semua aspek organisasi.

Dari beberapa definisi di atas, penulis mengambil sebuah kesimpulan bahwa pada hakekatnya kolaborasi adalah suatu proses kerjasama antar beberapa pihak untuk mencapai sebuah kesepakatan dan tujuan bersama yang ingin dicapai. Bahkan kolaborasi dapat berlangsung dalam dua konteks, yaitu di dalam organisasi internal dan kolaborasi eksternal yang dilakukan beberapa organisasi baik publik, privat, dan warga masyarakat.

Sementara itu, untuk melihat tahapan kolaborasi agar dapat berjalan dengan baik, Chris dan Vangen (1996:67) menjelaskan ada enam tahap pembentukan kolaborasi. Dalam hal ini kolaborasi dilihat dari teori organisasi dengan pendekatan *interorganizational theory*, tahapan tersebut sebagai berikut:

1. *Managing aim*, yang terbagi menjadi tiga level yaitu meta goals/tujuan yang ingin dicapai, penjabaran kepentingan, penjabaran tujuan individu setiap organisasi.

2. *Compromise*, untuk mengatasi perbedaan cara kerja, gaya kerja individu, norma, dan nilai Organisasi.
3. *Communication*, disesuaikan dengan konteks, profesi, etnik, bahasa resmi.
4. *Democracy and equality*, tiga aspek yang harus diperhatikan yaitu siapa yang dilibatkan dalam kolaborasi, proses kolaborasi, akuntabilitas dan keterwakilan.
5. *Power and trust*, memperhatikan organisasi pemerintah, penyandang dana, dan tenaga ahli.
6. *Determination, commitment, and stamina*, dalam berkolaborasi sering terjadi *collaborative inertia*, yaitu suatu situasi kolaborasi yang tak seimbang (satu pihak berpengalaman, pihak lain kurang berpengalaman), sehingga tujuan kolaborasi menjadi sulit dicapai. Situasi ini diatasi dengan “komitmen yang tergantung kepada seberapa “dekat” agenda mereka “*matching*” dalam program kolaborasi, *determination* (manfaat keberlanjutan kerjasama) dan keteguhan hati (*stamina*) untuk berkolaborasi.

Selain dari perspektif kerjasama dalam organisasi, kolaborasi menjadi bagian penting dari teori jaringan yaitu pada model *interorganizational*. Menurut Povan dan Kenis (2008) jaringan merupakan respon terhadap kegagalan pasar, hierarki, dan perkembangan masyarakat. Kombinasi tekanan ekonomi dan politik telah memaksa pemerintah tidak hanya melihat lembaga-lembaga publik tetapi juga melibatkan sektor lain dalam kebijakan yang memunculkan konsep jaringan kebijakan (*Policy Network*).

Peterson (2003) menjelaskan jaringan kebijakan (*policy network*) yaitu sekelompok aktor yang masing-masing memiliki kepentingan untuk membantu menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Lebih lanjut Peterson (2003) menjelaskan jaringan kebijakan ada tiga asumsi yaitu:

1. Bersifat non hierarki, melibatkan kebersamaan dan saling ketergantungan antara aktor-aktor publik dan non publik.
2. Proses kebijakan harus dipahami karena hubungan antara kelompok dan pemerintah bervariasi, dapat kuat dan bisa pula lemah.

3. Pemerintah tetap bertanggung jawab terhadap tata kelola. Sebelum kebijakan ditetapkan, pilihan kebijakan dibentuk dan disempurnakan dalam perundingan antar beragam sektor.

Di lain pihak O`toole dan Meir (2006) menegaskan bahwa dalam pengaturan jaringan, kesuksesan program membutuhkan kolaborasi dan mungkin koordinasi dengan pihak lain melalui sedikit kontrol formal. Jaringan tersebut sebagai pola di antara dua atau lebih aktor yang tidak semua komponen utama tercakup dalam hierarki. Aktor dalam jaringan sering berada di birokrasi yang pada gilirannya berhubungan dengan organisasi lain di luar garis wewenang formal.

Kemudian berbicara tentang manfaat kolaborasi, Lasker et al. (2001) menyatakan bahwa kolaborasi dapat membuat pemikiran yang komprehensif, praktis dan transformatif. Secara khusus, pemikiran transformatif sangat penting karena dapat membuat orang mengubah cara mereka berpikir ketika mereka berinteraksi dengan para pemangku kepentingan lain yang memiliki tujuan dan budaya yang berbeda. Melalui penciptaan cara-cara berpikir yang baru, kolaborasi dapat mempengaruhi bagaimana masalah diakui dan ditangani. Namun, ada beberapa katalis dan hambatan untuk kolaborasi, terutama berkaitan dengan cara di mana aktor dan organisasi berkolaborasi pada isu-isu lintas sektoral.

Sullivan dan Skelcher (2002: 100-110) memperkenalkan faktor kunci untuk membangun kapasitas kolaborasi yaitu komunikator yang terampil dan memainkan peran penting dalam membangun hubungan, memfasilitasi dan mengkoordinasikan kerjasama, dan membuat link yang kuat antara para pemangku kepentingan yang didasarkan pada kapasitas individu dan kapasitas organisasi. Hal ini menunjukkan pentingnya sistem dan proses untuk mendorong kolaborasi antara para pemangku kepentingan.

Di sisi lain, Sullivan dan Skelcher (2002: 110-112) juga menggambarkan beberapa hambatan untuk kolaborasi, seperti aturan formal yang berbeda-beda, norma-norma informal, dan sumber daya yang berbeda dari berbagai pemangku kepentingan, hal ini dapat merusak kapasitas untuk kolaborasi karena menyebabkan ketidak seimbangan kekuasaan dan konflik bisa terjadi.

Selain kolaborasi, pakar lain menyebut fenomena kolaborasi ini dengan istilah kemitraan (*partnership*), Bovaird (2003) mendefinisikan kemitraan sebagai pengaturan pekerjaan berdasarkan komitmen timbal balik, melebihi dan di atas yang diatur dalam setiap kontrak, antara satu organisasi di sektor publik dengan organisasi di luar sektor publik. Demikian juga Munro (2008) melihat *partnership* sebagai bentuk kerjasama antara pemimpin masyarakat dengan manajer publik untuk efektivitas demokrasi. Dari kedua pendekatan tersebut (*collaborative* dan *partnership*) pada praktiknya sangat sulit untuk dibedakan sehingga secara umum Cooper (2006) menyebutnya sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada warga negara (*citizens centered*).

Memulai sebuah kerjasama dalam bentuk kemitraan dibutuhkan arahan dan landasan berupa prinsip agar seluruh pihak memahami tanggung jawab dan perannya masing-masing. Kesepakatan yang telah dirancang dan disepakati berjalan sesuai dengan komitmen dan prinsip bersama, untuk itu diperlukan perhatian terhadap beberapa prinsip yang dikenal dengan prinsip *collaborative* (Suharyanto, 2005: 92-93), sebagai berikut:

- 1. Keserasian dan keterpaduan antara kebijakan fiskal, moneter, anggaran dan sektor riil.**

Pemerintah melalui perangkat kebijakan fiskal dan moneter yang tepat dapat mendorong peningkatan efisien, produktivitas, stabilitas, pemerataan alokasi, dan pemanfaatan sumber daya ekonomi. Dengan kebijakan fiskal dan moneter yang tepat maka dapat mensukseskan agenda pemberdayaan, pemerataan, dan pertumbuhan, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk sistem manajemen modern sering dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan masyarakat, pengentasan kemiskinan serta untuk mengatasi kesenjangan dalam berbagai aspek.

- 2. Pemberdayaan (*empowering*).**

Kelompok masyarakat tidak sedikit yang memiliki potensi atas kemampuan yang dimiliki. Namun terhalang pada keterbatasan modal, pemasaran, dan teknologi. Kelemahan tersebut harus diakui dan diubah dengan adanya program pemberdayaan dari pemerintah dan pihak swasta.

Sehingga masyarakat dapat berperan dan berkontribusi secara luas dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat, pemerintah dapat berperan melalui:

- a. Pengurangan hambatan dan kendala partisipasi masyarakat.
- b. Menyusun program yang lebih memberi kesempatan kepada masyarakat untuk belajar dan berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia guna memenuhi kebutuhan (*Social learning process*).

Sebagian besar pemerintah sebenarnya telah melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, tetapi sebagian besar kerjasama yang dibangun masih bersifat konvensional (non-kemitraan), yaitu sebatas pada kerjasama antara pemerintah sebagai pemilik pekerjaan dengan lembaga swasta sebagai *vendor* atau kontraktor. Kerjasama ini tidak lebih dari transaksi jual beli barang dan jasa antara pemerintah sebagai prinsipal dan pihak swasta sebagai agen. Kedudukan di antara keduanya tidak setara, pemerintah sebagai prinsipal mempunyai otoritas untuk memilih agen yang sesuai dengan kriteria yang dimilikinya untuk melaksanakan pekerjaan.

Kerjasama cenderung bersifat jangka pendek dengan intensitas hubungan yang terbatas, sebagaimana diatur dalam kontrak. Kemanfaatan dari kerjasama dihitung sebagai kompensasi atau prestasi dan risiko ditanggung oleh masing-masing pihak. Kerjasama yang dibangun tidak melibatkan sumber daya dari agen, tidak ada penggabungan sumberdaya. Kalau dilihat dari pola kerjasama tersebut kelihatannya sudah ada kemitraan antara pemerintah dengan non pemerintah, tetapi sebenarnya belum ada (Dwiyanto, 2012:251). Pemerintah seharusnya lebih memahami kerjasama sebagai kemitraan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat, masing-masing pihak berusaha melakukan aliansi, penyamaan visi, penyatuan tujuan, strategi dan kegiatan dalam rangka mencapai tujuan bersama. Meskipun demikian masing-masing tetap memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen.

Hubungan yang dibangun dengan masyarakat bersifat kolaboratif, hubungan prinsipal agen tidak berlaku karena kerjasama yang terjadi adalah kerjasama antara prinsipal dengan prinsipal. Para pihak yang berkolaborasi adalah prinsipal dan sekaligus juga bertindak sebagai agen

untuk diri mereka sendiri. Kemitraan melibatkan kedua pihak untuk saling berbagi sumberdaya, risiko, tanggung jawab dan manfaat. Sifat kerjasama yang seperti ini membuat kemitraan berorientasi pada kepentingan jangka panjang karena memerlukan daya tahan dan interaksi yang cukup tinggi dari kedua pihak (Dwiyanto, 2012:256).

Meskipun Bovaird (2004) dan Munro (2008) menyebut kolaborasi sebagai kemitraan, namun sebenarnya kedua konsep tersebut mempunyai perbedaan yang cukup mendasar. Konsep kemitraan berbeda dengan kolaborasi, kolaborasi mempunyai makna yang lebih luas dibandingkan kemitraan. Menurut Wildavsky, sebagaimana dikutip oleh Wanna (2008:3) bahwa kolaborasi melibatkan beberapa dimensi yang berbeda, yaitu:

1. Kolaborasi bisa melibatkan kerjasama untuk membangun kesamaan, meningkatkan konsistensi dan menyelaraskan kegiatan antara aktor-aktor.
2. Kolaborasi dapat menjadi proses negosiasi, yang melibatkan kesiapan untuk berkompromi dan membuat *trade-off*.
3. Kolaborasi dapat melibatkan peran pengawasan, pemeriksaan, menarik bersama-sama dan koordinasi pusat.
4. Kolaborasi dapat melibatkan kekuasaan dan pemaksaan, kemampuan untuk memaksa hasil atau memaksakan preferensi sendiri kepada yang lain, sampai batas tertentu, dengan kepatuhan atau keterlibatan mereka.
5. Kolaborasi dapat melibatkan komitmen dan niat masa depan, kemungkinan berperilaku, perencanaan atau persiapan untuk menyelaraskan kegiatan.
6. Kolaborasi dapat menumbuhkan keterlibatan, pengembangan motivasi internal dan komitmen pribadi untuk kegiatan, keputusan, tujuan organisasi atau tujuan yang lebih strategis. Dari keenam dimensi tersebut tidak selalu berjalan konsisten atau pelengkap satu sama lain, tetapi juga bisa bersifat saling eksklusif.

Lebih lanjut Wanna (2008) menjelaskan intensitas kolaborasi ditunjukkan dengan adanya skala mulai dari yang paling rendah (*lowest level*) hingga paling tinggi (*highest level*). Skala terendah mempunyai risiko politik maupun manajerial yang rendah dengan operasionalisasi yang bersifat marginal, sehingga aktivitas yang terjadi masih bersifat



inkremental dalam bentuk proses konsultasi, diskusi untuk memperoleh masukan dan mendapatkan informasi, dan di antara yang berkolaborasi masih bersifat merumuskan ide dan harapan untuk mencapai gambaran masa depan secara bersama.

Sedangkan skala tertinggi mempunyai risiko politik maupun manajerial yang tinggi pula hingga sampai mengarah pada komitmen yang bersifat normatif, sehingga aktivitas yang dilakukan sudah mengarah pada interaksi yang sudah bersifat transformatif serta mengarah pada pemberdayaan yang bersifat substantif. Bentuk kegiatan yang dilakukan sudah berwujud koalisi di antara aktor pemerintah maupun non-pemerintah berdasarkan prinsip kooperasi dan konsensus.

Masih menurut Wanna (2008:4-5) bahwa kolaborasi tidak berlangsung dalam ruang yang hampa, dalam berkolaborasi juga diperlukan pertimbangan konteks, tujuan, pilihan dan motivasi dari para aktor yang melakukan kolaborasi. Untuk menunjukkan adanya eskalasi yang meningkat pada skala kolaborasi, dijelaskan mengenai intensitas dan motivasi dengan rentang pendekatan yang kontras. Beberapa pilihan dan motivasi tersaji menurut konteks dan tujuan dari kolaborasi, sebagaimana tercantum pada tabel berikut:

**Tabel 2: Konteks, Tujuan, Pilihan dan Motivasi dari Kolaborasi**

<i>Context &amp; purpose</i>	<i>Choices of motivational</i>	
<i>Power dimension</i>	<i>Coercive and forced collaboration</i>	<i>Persuasive and voluntary involvement in collaboration</i>
<i>Commitment level</i>	<i>Meaningful and substantive collaboration</i>	<i>Meaningless and cosmetic collaboration</i>
<i>Cultural internalization</i>	<i>Philosophical commitment to collaboration-development of collaborative culture</i>	<i>Collaboration as a tool, an available instrument-no real commitment to collaboration as modus operandi</i>
<i>Strategic dimension</i>	<i>Collaboration for positive and beneficial reasons</i>	<i>Collaboration for negative and/or preventive strategies</i>
<i>Means-ends dimension</i>	<i>Collaboration as a means and process; stages, due process</i>	<i>Collaboration as an end and outcome; shared results, outcome orientation</i>
<i>Goal dimension</i>	<i>Shared objectives; mutual intentions, consensual strategies and outcomes</i>	<i>Competing objectives; different reasons for participating in collaboration</i>

<i>Context &amp; purpose</i>	<i>Choices of motivational</i>	
<i>Visibility and awareness dimension</i>	<i>Overt and public forms of collaboration; awareness of collaboration is high</i>	<i>Covert and behind-the-scenes collaboration; unawareness of collaboration</i>
<i>Problem applicability</i>	<i>Collaboration simple problems; simple objectives and responsibility</i>	<i>Collaboration on 'wicked' problems; defying description and solution</i>

Sumber: Wanna (2008:5)

Pilihan atau motivasi untuk melakukan kolaborasi dapat dibuat pola yang dikotomis menurut dimensi kontek dan tujuan dari diberlakukannya kolaborasi dijelaskan sebagai berikut:

1. Dari dimensi kekuasaan kemungkinan yang dilakukan bisa melalui kekerasan dan pemaksaan atau dengan cara persuasif/sukarela.
2. Dari tingkat komitmennya, bisa berwujud kolaborasi yang substantif atau hanya kosmetik belaka/tidak berarti.
3. Dari segi internalisasi budaya, kolaborasi dapat dipandang sebagai komitmen yang bersifat filosofis dari pengembangan budaya kolaboratif atau hanya sebagai alat atau instrumen yang tidak ada komitmennya terhadap kolaborasi.
4. Dari dimensi strategi, kolaborasi bisa dipandang sebagai alasan yang positif dan bermanfaat atau kolaborasi hanya untuk tindakan negatif dan/atau pencegahan saja.
5. Di samping itu kolaborasi dapat dianggap sebagai sarana dan proses atau sebagai hasil, hal ini mengakibatkan tujuan dari kolaborasi akan berbeda-beda, ada yang menganggap bahwa kolaborasi merupakan tujuan bersama, niat bersama, dan terjadinya konsensus, akan tetapi ada juga yang berupa bersaing dalam tujuan sehingga untuk berpartisipasi dalam kolaborasi mempunyai alasan yang berbeda.
6. Dari dimensi visibilitas dan kesadaran ada yang mengambil bentuk terbuka dan terpublikasi sehingga menumbuhkan kesadaran berkolaborasi yang tinggi, akan tetapi terdapat juga yang bersifat rahasia dan di belakang layar sehingga mengakibatkan ketidaksadaran dalam kolaborasi.

7. Dari dimensi penerapannya, kolaborasi bisa diwujudkan dalam bentuk yang sederhana, tujuan dan tanggung jawab yang sederhana, tetapi ada pula yang berwujud kolaborasi pada masalah 'jahat', menentang deskripsi dan solusi.

Jadi Kerjasama kolaboratif sebagai proses di mana organisasi-organisasi yang memiliki suatu kepentingan terhadap satu masalah tertentu berusaha mencari solusi yang ditentukan secara bersama dalam rangka mencapai tujuan yang mereka tidak dapat mencapainya secara sendiri-sendiri. Peter (2013) mengatakan bahwa dalam kerjasama yang kolaboratif hubungan prinsipal agen tidak berlaku karena kerjasama yang terjadi adalah kerjasama antara prinsipal dengan prinsipal.

Fosler (2001) menjelaskan lebih rinci bahwa kerjasama yang bersifat kolaboratif melibatkan kerjasama antar pihak yang intensif, termasuk adanya upaya secara sadar untuk melakukan alignment dalam tujuan, strategi, agenda, sumberdaya dan aktivitas. Kedua institusi yang pada dasarnya memiliki tujuan yang berbeda membangun shared vision dan berusaha mewujudkannya secara bersama-sama. Prasyarat dasar agar *collaborative governance* dapat terwujud perlu adanya visi bersama yang diyakini sebagai gambaran masa depan oleh stakeholder, dengan adanya visi yang sama maka setiap komponen memungkinkan untuk berpartisipasi dalam urusan yang disepakati bersama.

Dari konsep kolaboratif yang memungkinkan untuk terjadinya kerjasama di antara ketiga pilar *governance* karena sudah diyakini adanya visi bersama maka semakin menumbuhkan partisipasi yang tinggi pada sektor non pemerintah. Masyarakat dan pihak swasta memperoleh ruang yang luas untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam manajemen urusan-urusan publik. Partisipasi dapat menumbuhkan *democratic governance* yang melibatkan masyarakat luas dari segala lapisan untuk menentukan agenda-agenda publik dan dapat sebagai wujud dari transparansi dalam menumbuhkan *good governance*.

Mengingat betapa pentingnya kolaborasi dalam menggerakkan kerjasama antar aktor dalam konsep *governance*, maka perlu membahas lebih lanjut tentang konsep *collaborative governance*. Kesesuaian substansi antara konsep *collaborative governance* dengan kondisi empiris penerapan sistem inovasi daerah (SIDa) diharapkan mampu melengkapi

kekurangan di dua sisi tersebut. Sehingga antar *collaborative governance* dengan sistem inovasi daerah muncul keterkaitan dalam menjawab permasalahan empiris dan melengkapi kekurangan teori. Untuk itu berikut dibahas lebih lanjut tentang konsep *collaborative governance*.

## K. Penutup

Berdasarkan kajian akuntabilitas organisasi publik konseptual dan praktik di atas, maka sebagai konsekuensi diantarnya identitas negara hukum, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah, senantiasa dituntut adanya pertanggungjawaban, terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku dan sepak terjangnya kepada publik, atau rakyat dalam kerangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Hal ini, disebabkan karena rakyat di samping sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara. Juga rakyat sebagai pemilik dari setiap kekayaan negara, sumber pendapatan negara dan kekuasaan. Karenanya sudah sewajarnya, manakala para pemegang kekuasaan yang telah menggunakan kekuasaan, dan sumber daya keuangan yang berasal dari rakyat harus dipertanggungjawabkan (*accountability*) kepada rakyat. Akuntabilitas dan Transparansi merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Eksistensinya diperlukan, karena pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada publik, dan organisasi tempat kerjanya.

Transparansi pengelolaan keuangan publik merupakan prinsip-prinsip *good governance* yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik. Dengan dilakukannya transparansi tersebut, publik akan memperoleh informasi yang aktual dan faktual. Sehingga mereka dapat menggunakan informasi tersebut untuk membandingkan kinerja keuangan yang dicapai dengan direncanakan, menilai ada tidaknya korupsi dan manipulasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran, menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-

undangan yang terkait, mengetahui hak dan kewajiban masing-masing pihak, yaitu antara manajemen organisasi sektor publik dengan masyarakat dan dengan pihak lain yang terkait (Mahmudi, 2010).

Sedangkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan ini, menurut Hughes dalam Widodo (2011:147) menegaskan bahwa "*Government organization are created by the public and to be accountability to it*," (organisasi pemerintah dibuat oleh publik, karenanya perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik).

Adanya pertanggungjawaban tersebut, disebabkan karena aparatur pemerintahan dibebani kewajiban untuk bertindak selaku penanggung jawab atas segala tindakan, dan kebijaksanaan yang ditetapkannya. Sebagai konsekuensi dari adanya asas Negara hukum, baik menurut konsep *rule of law* maupun *rechtsstaat*, atau *demokratische rechtsstaat*, yaitu negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*), maka pemerintah harus memberikan pertanggungjawaban terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan tindakannya kepada rakyat, dalam kerangka menyelenggarakan, atau menjalankan fungsi pemerintahan. Bersamaan dengan itu, Indonesia sebagai Negara hukum di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan pada prinsip *supremacy of law* dan *constitutionalism*, yang pada hakikatnya bahwa dalam Negara hukum, hukum harus menjadi penentu segala-galanya sesuai dengan doktrin *the rule of law*. Dalam kerangka *the rule of law*, hukum harus diyakini adanya pengakuan, bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintahan (*equality before the law*) dan berlakunya asas legalitas dengan segala bentuknya dalam praktik (*due process law*).

Pada sisi lain, juga harus ada jaminan bahwa hukum itu dibangun, dan ditegakkan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, atau berkedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*), mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat daerah, dan pemerintah sebagai penyelenggara Negara harus memenuhi kewajiban konstitusionalnya yakni memberikan pertanggungjawaban publik (*accountability*).

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas, dalam hal ini banyak dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran manajemen sektor publik, yang menyatakan Organisasi pemerintah dibuat oleh publik dan untuk publik,

karenanya perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik. Konsep pertanggungjawaban menurut Darwin (1996:72) dibedakan menjadi tiga macam, yaitu akuntabilitas (*accountability*), tanggungjawab (*responsibility*), dan responsivitas (*responsiveness*). Dalam perkembangannya, akuntabilitas digunakan juga bagi Pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Upaya tersebut, berusaha untuk mencari dan menemukan, apakah ada penyimpangan atau tidak efisien atau ada prosedur yang tidak diperlukan dan tidak dijalankan.

Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang, atau badan hukum dan pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak, atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Dalam hubungan ini, penulis mengartikan akuntabilitas sebagai kewajiban bagi aparatur pemerintahan untuk bertindak selaku penanggung jawab atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkan.

Akuntabilitas ini yang menilai, adalah orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Karenanya akuntabilitas ini, sering disebut sebagai tanggungjawab yang bersifat objektif (*objective responsibility*). Tanggungjawab objektif (*objective responsibility*) bersumber kepada adanya pengawasan (*external control*) yang mendorong, atau memotivasi aparat untuk bekerja keras, sehingga prinsip *economy, efficiency, and effectiveness* dari organisasi dapat pemerintah dapat dikatakan *accountable*, apabila mereka dinilai secara objektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatan, sikap, dan tindakannya kepada pihak mana kekuasaan, dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Eksekutif harus mempertanggungjawabkan implementasi kebijakan yang dilakukan kepada lembaga legislatif. Secara keseluruhan DPRD dan Pemerintah harus mempertanggungjawabkan seluruh tindakannya kepada masyarakat luas.

Dalam kaitan dengan akuntabilitas ini, menurut Sedarmayanti (2003:104) bahwa tolok ukur atau indikator mengukur kinerja, adalah kewajiban individu dan organisasi untuk mempertanggungjawabkan pencapaian kinerja, melalui pengukuran seobjektif mungkin. Media pertanggungjawaban dalam konsep akuntabilitas tidak terbatas pada

laporan pertanggungjawaban saja, tetapi mencakup juga praktik kemudahan pemberi mandat mendapatkan informasi, baik langsung maupun tidak langsung. Dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain, yaitu: 1) Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas; 2) Kepada siapa dia berakuntabilitas; 3) Apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitas; dan 4) Nilai akuntabilitas itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, maka akuntabilitas adalah merupakan kewajiban seseorang, atau badan/organisasi sebagai pemegang amanah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan, pengendalian sumber daya, dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan, melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Seorang Pejabat yang akuntabel, jika bertanggung jawab tidak hanya terhadap yang dilakukan, tetapi juga terhadap kinerja organisasi (*agency*) secara keseluruhan. Manajer yang akuntabel dapat melanjutkan untuk melaksanakan akuntabilitas tradisional, dan tindakan pegawainya terhadap program secara keseluruhan. Dalam akuntabilitas proses, dapat dilihat pada derajat desentralisasi penyusunan, tidak hanya apa yang menjadi program mereka sendiri, tapi juga anggaran. Akuntabilitas program menetapkan kesadaran individu, dan standar profesional (*professional standards and individual conscience*), sebagai kekuatan tambahan untuk mereka dapat menyatakan kesetiiaannya. Akuntabilitas program melibatkan publik, terutama masyarakat lokal di mana program-program dilaksanakan, sebagaimana yang menjadi fokus perhatiannya. Standar dan nilai memiliki perbedaan mulai dari ketertiban, dan kepatuhan (*regulatory and compliance*) terhadap Undang-Undang (*laws*), dan peraturan (*rules*) menurut akuntabilitas tradisional. Akuntabilitas manajerial, adalah ekonomis dan efisiensi (*economy and efficiency*). Sementara akuntabilitas program selain ekonomis dan efisien juga efektif. Sedangkan akuntabilitas proses selain ekonomi, efisien dan efektif dilengkapi dengan desentralisasi, dan partisipasi (*decentralization and participation*).

Demikian pula masing-masing tipe akuntabilitas, juga memiliki perbedaan dalam hal alat (sarana) untuk menilai akuntabilitas. Akuntabilitas tradisional menggunakan pos-pos (*items*) yang ada pada



anggaran, preaudit dan bentuk akuntansi tradisional lainnya. Sarana tadi membatasi diskresi, dan sebagai gantinya menyandarkan pada pilihan-pilihan yang diprogram (*programmed choices*). Akuntabilitas manajerial menggunakan auditing operasional, perbaikan sistem, dan teknik analisis biaya manfaat. Akuntabilitas program menggunakan audit komprehensif, sosial accounting, dan evaluasi program dan produktivitas. Akuntabilitas proses menggunakan di samping standar kinerja akuntabilitas program, juga melakukan negosiasi antara kontroler dengan yang dikontrol (*the controller and the controlled*). Akuntabilitas sebagai strategi untuk mengendalikan harapan-harapan dibedakan dalam beberapa bentuk sistem akuntabilitas publik, di mana masing-masing mendasarkan pada variasi keterlibatan faktor kritis.

Akuntabilitas publik merupakan sebuah kewajiban yang harus dilakukan organisasi sektor publik dalam menjalankan fungsi pemerintahan sebagai suatu pertanggungjawaban baik itu kepada atasan di pemerintahan dan kepada masyarakat luas sebagai pertanggungjawaban moral. Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik menurut Elwood terdiri atas beberapa dimensi yaitu akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas proses, akuntabilitas program dan akuntabilitas kebijakan. Begitupun dengan Pemerintah daerah dalam penyajian informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan analisis penulis Akuntabilitas organisasi publik termasuk Pemerintah Daerah Dalam Penyajian Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) penulis dapat menyimpulkan bahwasannya pemerintah daerah cukup akuntabel tetapi masih terdapat banyak masalah dan kendala yang harus segera dibenahi.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, dan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat mengatur bahwa mekanisme penyampaian LKPJ. Disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD dalam rapat paripurna. Selain itu dalam proses pengawasan dari pihak DPRD harus sesuai dengan peraturan pemerintahan dan hukum undang-undang yang berlaku.

Akuntabilitas organisasi publik merupakan garda depan menuju *good governance* berkaitan dengan bagaimana instansi pemerintah mampu mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran negara untuk sebaik-baiknya pada pelayanan publik. Perubahan *mindset* dan *culture-set* penyelenggaraan birokrasi yang semula berorientasi kerja (*output*) menjadi berorientasi kinerja (*outcome*) merupakan titik berat dalam konsep akuntabilitas kinerja pada organisasi publik.

Dalam rangka menjamin akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, telah dikembangkan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP tersebut kemudian diterapkan melalui pembuatan target kinerja disertai dengan indikator kinerja yang menggambarkan keberhasilan instansi pemerintah (Wahyudi, 2008).

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah merupakan suatu tatanan, instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang intinya meliputi tahap-tahap sebagai berikut (Wahyudi, 2008):

1. Penetapan perencanaan stratejik, perencanaan kinerja, dan penetapan rencana kerja, meliputi pembuatan visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, dan program. Pada tahap inilah, instansi pemerintah menghasilkan rencana kerja jangka menengah lima tahunan (RPJM/RPJMD) yang kemudian diturunkan menjadi rencana kinerja tahunan (RKP/RKPD), rencana anggarannya (RKA), Perjanjian Kinerja (PK), SOP, dan lain sebagainya;
2. Pengukuran kinerja, meliputi pengukuran indikator kinerja, pengumpulan data kinerja, membandingkan realisasi dengan rencana kerja, kinerja tahun sebelumnya, atau membandingkan dengan organisasi lain sejenis yang terbaik di bidangnya;
3. Pelaporan kinerja, berupa pembuatan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) dengan format standar laporan yang telah ditetapkan (rinci dengan berbagai indikator, bukti, dan capaiannya);
4. Pemanfaatan informasi kinerja untuk perbaikan kinerja berikutnya secara berkesinambungan.

Pada dasarnya, penerapan Sistem AKIP bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik-praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Artinya, SAKIP merupakan salah satu instrument dalam mewujudkan konsep *good governance*. Meskipun aparat pemerintah telah cukup memahami perubahan yang dikehendaki dari sistem ini, namun yang menjadi persoalan besar adalah adanya kesenjangan antara pemahaman tersebut dengan kemauan untuk berubah. Isu *good governance* di kalangan pemerintah sudah mengemuka, akan tetapi dalam praktiknya masih menghadapi banyak resistensi dan kendala di beberapa instansi pemerintah.

Keberadaan SAKIP sebagai sistem manajemen kinerja instansi pemerintah di Indonesia sebenarnya merupakan bentuk amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang di dalamnya memberikan amanat untuk mengintegrasikan informasi keuangan dan kinerja dalam sebuah sistem. Sistem ini dibutuhkan dalam rangka mendorong terciptanya anggaran berbasis kinerja yang diyakini sebagai paradigma pengelolaan keuangan paling efektif untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang berkinerja tinggi. SAKIP mencoba mengintegrasikan berbagai sistem dalam manajemen pemerintahan di Indonesia. Berbagai sistem tersebut antara lain sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem pengukuran, sistem pelaporan, dan sistem evaluasi yang kelimanya diatur dengan berbagai peraturan perundangan dan oleh berbagai instansi yang berbeda.

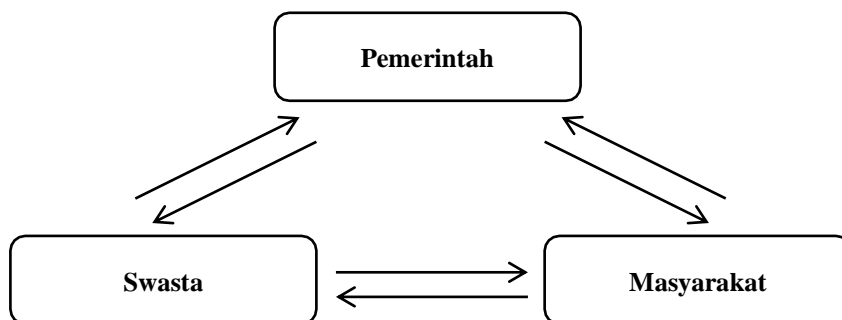
Dalam banyak hal, kata akuntabilitas sering disamakan dengan tanggung jawab atau tanggung jawab. Namun pada dasarnya, kedua konsep tersebut memiliki arti yang berbeda. Tanggung jawab adalah kewajiban untuk bertanggung jawab, sedangkan akuntabilitas adalah kewajiban pertanggungjawaban yang harus dicapai. Mekanisme akuntabilitas pada suatu organisasi akan berbeda dengan mekanisme akuntabilitas organisasi lainnya. Ada banyak aspek yang harus diperhatikan dalam menciptakan lingkungan organisasi yang akuntabel. Aspek-aspek tersebut yaitu: 1). Kepemimpinan; 2). Transparansi; 3). Integritas; 4). Tanggung Jawab

(*responsibilitas*); 5. Keadilan; 6). Kepercayaan; 7). Keseimbangan; 8). Kejelasan; dan 9). Konsistensi.

Aparatur sipil negara yang akuntabel adalah pegawai yang mampu mengambil pilihan yang tepat ketika terjadi konflik kepentingan, tidak terlibat dalam politik praktis, akan tetapi melayani warga secara adil dan konsisten dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Menurut Chema dalam Keban (2008:38), *governance* merupakan suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan di mana urusan-urusan ekonomi, sosial, politik dikelola melalui interaksi masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta. Oleh karena itu, institusi dari *governance* meliputi tiga domain yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing (Sedarmayanti, 2003:5). Sementara Ulum dan Ngindana (2017:6) menyebutkan bahwa *governance* mengindikasikan “diseminasi otoritas” dari *single actor* menjadi multi-aktor.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa dalam konsep *governance*, beberapa urusan-urusan publik yang sebelumnya dikelola oleh aktor tunggal yakni pemerintah menjadi dikelola bersama dengan aktor-aktor lain seperti sektor swasta dan masyarakat. Dengan adanya *governance* menjadikan pemerintah tidak lagi dominan dan menciptakan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan urusan-urusan publik, dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 3: Aktor *Governance*

Gambar di atas memetakan bahwa terdapat 3 faktor yang berpengaruh dalam proses *governance*. Tiga aktor tersebut yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga faktor tersebut saling berkolaborasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli penyelenggaraan pemerintah, melainkan memerlukan aktor lain karena keterbatasan kemampuan pemerintah. Swasta dengan dukungan finansialnya harus mampu membantu pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Swasta dalam hal ini tidak diperbolehkan untuk mengurus kepentingannya sendiri yakni hanya semata-mata mencari keuntungan pribadi.

Sehubungan dengan keterlibatan multi aktor dalam *governance*, Stoker dalam (Ulum dan Ngindana, 2017:6) merumuskan parameter penerapan konsep *governance* yang dirangkumnya ke dalam 5 aspek yaitu: 1) *Governance* mengacu pada seperangkat institusi dan aktor yang diambil dari pemerintah maupun pihak di luar pemerintah; 2) *Governance* mengidentifikasi kaburnya batas-batas dan tanggung jawab untuk mengatasi masalah sosial dan ekonomi; 3) *Governance* mengidentifikasi keterkaitan kekuatan dalam hubungan antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam aksi kolektif; 4) *Governance* adalah mengenai jaringan aktor pemerintahan yang otonom; 5) *Governance* mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak hanya bertumpu pada kekuatan atau menggunakan otoritas pemerintah.

Parameter di atas menjelaskan bahwa *governance* harus mampu mengandalkan pihak lain selain pemerintah. *Governance* mengharuskan adanya kinerja secara kolektif antar aktor. Sehingga jejaring antar aktor tersebut diupayakan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terdapat di masyarakat, seperti permasalahan sosial dan ekonomi serta masalah lainnya.

## Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. 2002. Kebijakan Publik. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Agranoff R. and Mcguire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies For Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Agus Dwiyanto, 2012 (Jilid Dua). Reformasi Birokrasi Public Di Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- \_\_\_\_\_, 2005. Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Albrow, Martin, 1996, Birokrasi Yogyakarta : PT.Tiara Wacana.
- Anderson, J.E., dkk. (1984). *Public Policy and Politics in America*. California, USA: Wadsworth.
- Ansell dan Gash. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*, *Journal of Public Administration Research and Theory*. Volume; 543 571.
- Bastian, Indra, 2001. Akuntabilitas Sektor Publik di Indonesia, PPA FE UGM dan BPF, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006, Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar, Erlangga, Jakarta.
- Beetham, David. 1990. Birokrasi. Bumi Aksara, Jakarta.
- Benveniste, Guy. 1991. Birokrasi. Jakarta: CV. Rajawali.
- Bevir, Mark, 2006, *Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives*, Published in: *Public Administration Review* 66 (2006), Blackwell, Jilid 66, Vol. 3 Hal. 426-436, <https://escholarship.org/uc/item/7mg729rw>
- \_\_\_\_\_, 2007, *Encyclopedia of Governance Part II*, Sage : California.

- Bintoro Tjokroamidjojo, 2000, *Good Governance* (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan), UI Press, Jakarta.
- Blau, Peter M.& Marshall W. Meyer, 2000, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: Prestasi Pustaka Karya.
- Bovair and Elke, L. 2003. *Public Management and Governance*. New York. Rontledge.
- Bryant dan White, 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Cetakan Pertama, Alih Bahasa Rusyanto L. Simatupang, LP3ES, Jakarta.
- Bryson, John M. 2005. *Perencanaan Strategis bagi Organisasi Sosial*. Edisi Terjemahan, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Carino, 1992 *Governance and Development*, Washington DC. World Bank.
- Chandler, Ralph C, and Plano, Jack C. (1982). *Public Administration Dictionary*. New York: John Wiley & Sons.
- Chhotray, V. & Stoker, G. 2009. *Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, Hamshire and New York.
- Darwin, Muhadjir. 1997. *Pengembangan Aparatur Pemerintah Indonesia dalam Riza Noer Arfani*. Demokrasi Indonesia Kontemporer. Rajawali Press, Jakarta.
- David Osborne dan Peter Plastrik, 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, terj. Abdul Rasyid dan Ramelan, Jakarta: PPM.
- Dawn Oliver and Gavin Drewry, 1996, *Public Service Reform, Issue of Accountability and Public Law, Reader in Public Law, King's College*, University of London.
- Denhardt, Janet dan Robert Denhardt, 2007. *The New Public Service. Serving not Steering, ME Sharpe*, dalam LGSP – *Legislative Strengthening Team*.
- Djalil, Rizal. 2014. *Akuntabilitas Keuangan Daerah Implementasi Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Semesta Rakyat Merdeka.
- Dunn, W. N. (2000). *Pengantar analisis kebijakan publik*. Gadjah Mada University Press.

- Ellwood. 1993. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*. Bima Aksara, Jakarta.
- Farazmand, ali (ed.), 2004, *Sound governance: policy and administrative innovations*. London: praeger.
- \_\_\_\_\_, 2009. *Bureaucracy and Administration*. New York: Taylor & Francis Group.
- Fariyansyah, A., Irianto, G., & Roekhudin, R. (2018). Akuntabilitas Vertikal-Horizontal Aparatur Publik Dalam Perspektif Interpretive Phenomenology Heidegger. *Jurnal Akuntansi Aktual*, 5(2), 168–177. <https://doi.org/10.17977/um004v5i22018p168>.
- Fattah, Nanang. 2013. *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: PT.Remaja Rosdakarya.
- Foster, B. S., dan R. Karen, 2001, *Pembinaan Untuk Meningkatkan Kinerja Karyawan*, PPM, Jakarta.
- Frederickson and Smith, K. 2004. *Public Administration Theory Primer. USA. Kumarin Press*.
- Frederickson, G. H., and Smith, Kevin B., 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press. United States of America.
- Freeman, R. Edward (2010). *Strategic Management : A Stakeholder Approach*. New York: Cambridge University Press.
- Galliers, Robert. 1997. *Information Analysis*, Philippines. National Book Store. Inc.
- Haryanto dkk, 2007, *Akuntabilitas Sektor Publik*, Edisi Pertama Universitas Diponegoro.
- Heeks, Richard. 2014. *Information System and Public Sector Accountability*. London. Manchester Institute for Development Policy and Management.
- Hodgetts, Richard M. and Kuratko, Donald F. (2007). *Small Business Management*. John Wiley & Sons Inc.
- Hoessein, B. 1999. “Pergeseran paradigma otonomi daerah dalam rangka reformasi administrasi publik di Indonesia”. Makalah dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat-Daerah Menuju Indonesia Baru : Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan Undang-



- Undang Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI. Jakarta.
- Hopwood, A. 1984. *An Empirical Study Of The Role Of Accounting Data in Performance Evaluation. Supplement to Journal of Accounting Research*. Pp 156-182.
- Hughes, O.E, 1994. *Public management and Administration*, New York, St.martin's Press Inc.
- Ihyaul Ulum MD, 2004, *Akuntansi Sektor Publik: Sebuah Pengantar*. Malang: UMM Press.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Islamy, Muh.Irfan, 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya.
- Jabra and Dwivedi. 1998. *Public Sector Accountability. Connectual*. Kemarin Press, Inc.
- Jaelan Usman, 2011, *Manajemen Birokrasi Profesional Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, Vol. I, No. 2, Oktober 2011, Otoritas Jurnal Ilmu Pemerintahan, <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/Otoritas/article/view/24/21>.
- Kaloh, 2003. *Kepala Daerah-Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Mizan, Bandung.
- Keban, Yeremias T. (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik (Konsep, Teori dan Isu)*. Yogyakarta: Gave Media.
- Knott, Jack H. & Gary J.M, 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Kooiman, Jan (ed), 2009, *Modem Governance: New Government Society Interactions*, London: Sage Publications.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Koswara, E. 2000. *menyongsong pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 : suatu telaahan menyangkut kebijakan, pelaksanaan, dan kompleksitasnya*. CSIS. Jakarta.

- Kouzes, J.M. & Posner, B.Z. 1999. *The Leadership Challenge* (Tantangan Kepemimpinan. Penerjemah : Anton Adiwiyoto. Batam : Interaksara.
- Krina P, 2003, Indikator Dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi, Sekretariat *Good Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- LAN dan BPKP. 2000. Akuntabilitas dan Good Governance. (Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)). Modul 1 dari 5. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S., Miller, R. 2001. *Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. The Milbank Quarterly*, Vol. 79, No. 2 <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11439464/>
- Lembaga Administrasi Negara-LAN. 2003. Keputusan Kepala LAN No.239/IX/6/8/2003. Tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Jakarta.
- Lestari, G Endang dan Maliki. 2003. Komunikasi yang Efektif, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Mahmudi. 2007. Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah . UPP STIM YKPM. Yogyakarta.
- Malik Imron. 2005, Prosedur Evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Oleh Kantor Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Jawa Tengah, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
- Mardiasmo, 2002 , Akuntansi Sektor Publik, Andi, Yogyakarta.
- Meier, Kenneth, J. dan Laurence J. O'Toole, Jr, 2006. *Bureaucracy In A Democratic State: A Governance Perspective. USA: The John Hopkins University Press.*
- Muh.Irfan, 1998. Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya.
- Mustopadidjaja, AR, (2003). Manajemen Proses Kebijakan Publik Formulasi,Implementasi Dan Evaluasi Kinerja, LAN RI Jakarta: Duta Pertiwi Foundation.

- \_\_\_\_\_, 1997, “Transformasi Manajemen Menghadapi Globalisasi Ekonomi”, dalam Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol.1 No.1, 1997, ISSN 1410-5101, PP PERSADI, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintah Baru)*.Jilid 1-2 Rineka Cipta. Jakarta.
- Nisjar S. Karhi, 1997, Beberapa Catatan Tentang *Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta. Perilaku. Sinar Baru : Bandung.
- Osborne, David & Plastrik. Peter. 2012. *Memangkas Birokrasi*. PPM. Jakarta. (terjemahan).
- Peraturan Bersama antara Menteri Negara Riset dan Teknologi dan Menteri Dalam Negeri Nomor 03 Tahun 2012 dan 36 tentang Penguatan Sistem Inovasi Daerah.
- Peraturan Presiden RI Nomor 32 tahun 2010 tentang komite inovasi nasional.
- Peter, J Paul and Jerry C Olson. 2013. *Perilaku Konsumen dan Strategi Pemasaran* Terjemahan oleh Diah Tantri Dwiandani Edisi Kesembilan Jilid 2. Jakarta: Erlangga.
- Peter, J.Paul, Olson, Jerry C. (2002). *Consumer Behavior: Perilaku Konsumen dan Strategi Pemasaran*. Edisi Bahasa Indonesia, Jilid 2.
- Peterson, C. & Seligman, M.E.P. (2004). *Character strengths and virtues: a handbook and classification*. New York: Oxford University Press.
- Pierre. J. and Petters. B.G. (2000). *Governance Politics and the State*. New York: St. Martin's Press Reno.
- Provan, Keith. G, and Kenis, Patrick (2007). *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press.
- Rakhmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*, Jakarta. Pustaka Arief.

- Rakhmat. 2014. Akuntabilitas sistem informasi dan teknologi dalam perspektif administrasi Publik Orasi Ilmiah STIMIK AKBA, Makassar.
- Rasul, Syahrudin. 2002. *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja Dan Anggaran*. Jakarta : Detail Rekod.
- Rasyid, M Ryaas. (1997). *Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta: MIPI, Yarsip.
- Rhodes, R.A.W. 2007. “*Understanding Governance: Ten Years On*”. In *Organization Studies*.
- Robin, Jack. 2005. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York. Taylor and Francis.
- Romzek dan Dubnick. 1990. *Accountability in the Public Sector, Connecticut*. Kemarin press.
- Rondinelli, Deniis A and Shabir Cheema G, 1983, *Implementing Decentralization Policies : An Introduction in Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills.
- Rosjidi. 2001. *Akuntansi Sektor Publik Pemerintah: Kerangka, Standar dan Metode*. Surabaya: Aksara Satu.
- Rusdan, R. (2017). Upaya Transformasi Birokrasi Pemerintah Sebagai Unit Pelayan Publik. *Sosialita*, 9 (2). <http://jurnal.ubl.ac.id/index.php/JIA/article/view/856>
- Sachroni, Oman, 1997. *Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa/Pemerintahan Kelurahan*. Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, Jakarta.
- Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik Dan Organisasi Non Profit*. Jakarta : PT Grasindo
- SANKRI (Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia), 2003, LAN Jakarta.
- Saputra, N., & Nugroho, R. (2021). *Good Governance Pada Pelayanan Publik: Sebuah Usulan Model Pengembangan Berbasis Perilaku*. *Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur)*, 9 (1), 11–26. <https://doi.org/10.33701/jmsda.v9i1.1559>
- Sarundajang, 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Schacter, M. 2000. *When Accountability Fails : A Framework for Diagnosis and Action*. Institute on Governance, Canada.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Strukturisasi dan Pemberdayaan, Mandar Maju, Bandung.
- Shelton Ken. (2002). *A New Paradigm Of Leadership*. Te: rjemahan Elex Media Komputindo. Jakarta: Gramedia.
- Shergold, Peter. 2008. *Governing Through Collaboration*. Dalam *Collaborative Governance a New Era Of Public Policy in Australia*, O'Flynn, Janine and Wanna (eds) Canberra: ANU E Press.
- Siagian, Sondang. 2014. *Sistem Informasi Manajemen*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Smith.B.C (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen & Unwin.
- Sri Rahayu Wilujeng, 2013 Filsafat, Etika Dan Ilmu: Upaya Memahami Hakikat Ilmu dalam Konteks Keindonesiaan, Jurnal Humanika ( ISSN : 1412-9418, Vol 17 Th. X , Vol 17, No 1: Juni 2013, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/humanika/issue/view/1130>
- Suhartini. (2019). Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara. *Journal de Jure*, 11 (2), 1–16.
- Suharyanto, Hadryanus dan Agus Heruanto Hadna (2005). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Media Wacana: Yogyakarta
- Sullivan, H. and Skelcher, C. 2002, *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Thoha, Miftah, 1990. *Kepemimpinan dan Manajemen ((Suatu Pendekatan Perilaku)*. Sinar Baru : Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2002, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2003. *Kepemimpinan Dalam Manajemen*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta, Rajawali Press.

- \_\_\_\_\_, 1987. *Administrasi Kepegawaian Daerah*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Thompson, J.D, 1976. *Organizations in Action, dalam Shafritz, Jay M dan J. Steven Ott. 1987. Classics of Organization Theory, Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove, California.*
- Tjahjanulin. 2002. Reinventing Keuangan Daerah: Studi Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. *Jurnal Administrasi Negara Vol II No. 02 Maret 202* hal:51-56.
- Tjiptoherijanto, P. 2005, *Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan Nasional*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Tompkins, James.A and White, John.A. 1984. *Facilities Planning*. New York: John Willey & Sons.
- Ulum, M. Chaenul dan Rispa Ngindana, 2017, *Environmental Governance Isu, Kebijakan, dan Tata Kelola Lingkungan Hidup*. Malang : UB Press
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.
- UNDP. 1997. *Governance for sustainable development*, diakses 28 Juli 2004.
- Vigoda, E. 2000. *Organizational Politics, Job Attitudes and Work Outcomes: Exploration and Implications for the Public Sector*. *Journal of Vocational Behaviour*. 57: 326–347
- Wahyudi Kumorotomo, 2008, *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa Pada Masa Transisi, Magister Administrasi Publik (MAP) dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta..*

- Wanna, John. (2008). *Collaborative Government: meanings, dimensions, drivers and outcomes, dalam O'Flynn, Jannie & Wanna, John. Collaborative governance: a new era of public policy in Australia?.* Canberra: Australian National University E Press.
- Wasistiono, S. dan Wiyoso, Y, 2009. Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Fokusmedia: Bandung.
- Weber, Max, 1947 *The Theory of Social and Economic Organization*, diterjemahkan A. Henderson & T. Parsons. New York: Oxford Univ. Press,
- Widodo, 2002. *Good Governance*. Surabaya: Insan Cendekia
- \_\_\_\_\_, 2011. Membangun Birokrasi berbasis Kinerja, Malang: Bayu Media
- Wikipedia. 2014. Sistem Informasi Manajemen, diakses 3 oktober 2014.
- World Bank, *World Development Report 1997, The World Bank, Washington DC.*
- Yates, Douglas, 1982, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government, Harvard University Press., Cambridge.*

## Riwayat Hidup

**Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.** lahir di Balocci pada tanggal 9 juli 1968. Menempuh pendidikan S-1 dengan jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Veteran Republik Indonesia (2002); pendidikan S-2 dengan jurusan Administrasi Pembangunan, Pascasarjana Universitas Hasanuddin (2005) dan S-2 dengan jurusan Ilmu Hukum Bidang konsentrasi Tata Negara, Pascasarjana Universitas Indonesia Timur Makassar (2017); serta pendidikan S-3 dengan Program Doktor Jurusan Administrasi Publik, Pascasarjana Universitas Hasanuddin (2015).

Penulis Pernah menjabat Wakil Dekan Fisip Universitas Indonesia Timur, Dekan Fisip Universitas Indonesia Timur, Asisten Direktur 1 Universitas Indonesia Timur sampai tahun 2015, setelah itu pindah ke Universitas Yapis Papua sebagai Wakil Dekan Fisip 2016 sampai sekarang; Dosen tetap Pascasarjana Universitas Yapis Papua (2016 - Sekarang); Dosen tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua (2016 - Sekarang); Dosen LB Sarjana dan Pascasarjana Universitas Terbuka Unit Program Jarak Jauh (UPBJJ) Jayapura (2017 - Sekarang); dan Dosen LB Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik “Silas Papare” Jayapura (2018-sekarang). Aktif menulis karya ilmiah diterbitkan pada jurnal nasional maupun internasional, sedangkan buku referensi sudah diterbitkan yaitu : 1) Birokrasi Pelayanan Publik Konsep, Teori, Dan Aplikasi, 2) Ilmu Administrasi Dan Analisis Kebijakan Publik Konseptual Dan Praktik, 3) Akuntabilitas Organisasi Publik Konseptual Dan Praktik.



# AKUNTABILITAS ORGANISASI PUBLIK

## KONSEPTUAL DAN PRAKTIK

Akuntabilitas publik merupakan sebuah kewajiban yang harus dilakukan organisasi sektor publik dalam menjalankan fungsi pemerintahan sebagai suatu pertanggungjawaban baik itu kepada atasan di pemerintahan dan kepada masyarakat luas sebagai pertanggungjawaban moril. Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik menurut Elwood terdiri atas beberapa dimensi yaitu akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas proses, akuntabilitas program dan akuntabilitas kebijakan. Begitupun dengan pemerintah daerah dan pusat dalam penyajian informasi dan pertanggungjawaban publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Akuntabilitas organisasi publik merupakan garda depan menuju *good governance* berkaitan dengan bagaimana instansi pemerintah mampu mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran negara untuk sebaik-baiknya pada pelayanan publik. Perubahan *mindset* dan *culture-set* penyelenggaraan birokrasi yang semula berorientasi kerja (*output*) menjadi berorientasi kinerja (*outcome*) merupakan titik berat dalam konsep akuntabilitas kinerja pada organisasi publik. Dalam rangka menjamin akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, telah dikembangkan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP tersebut kemudian diterapkan melalui pembuatan target kinerja disertai dengan indikator kinerja yang menggambarkan keberhasilan instansi pemerintah.

Pada dasarnya, penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik-praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Artinya, SAKIP merupakan salah satu instrumen dalam mewujudkan konsep *good governance*. Meskipun aparat pemerintah telah cukup memahami perubahan yang dikehendaki dari sistem ini, namun yang menjadi persoalan besar adalah adanya kesenjangan antara pemahaman tersebut dengan kemauan untuk berubah. Isu *good governance* di kalangan pemerintah sudah mengemuka, akan tetapi dalam praktiknya masih menghadapi banyak resistensi dan kendala di beberapa instansi pemerintah.

**Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)**

Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581

Telp/Fax : (0274) 4533427

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

✉ [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

📌 Penerbit Deepublish

📍 @penerbitbuku\_deepublish

🌐 [www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)

