

**TRANSFORMASI ADMINISTRASI
NEGARA; PERSPEKTIF MANAJERIALISME**

**Sintaningrum; Heru Nurasa;
Yogi Suprayogi Sugandi**

Desain Cover & Lay Out
What If Artwork

Cetakan Pertama, Juni 2011

ISBN 978-602-99311-2-9

Penerbit

Falsafa

Jl. Kembang Raya No. 11, Kwitang Senen,
Jakarta Pusat

kurniaesa.script@gmail.com

Pemesanan Buku

Penerbit Falsafa

Jl. Kembang Raya No. 11, Kwitang Senen,
Jakarta Pusat

kurniaesa.script@gmail.com

**TRANSFORMASI ADMINISTRASI
NEGARA :
PERSPEKTIF MANAJERIALISME**

Penyusun :
**Sintaningrum
Heru Nurasa
Yogi Suprayogi Sugandi**



Pengantar

Alhamdulillah *rabbil 'aalamin*, buku transformasi administrasi negara dengan dua jilid ini adalah kumpulan makalah yang di dapat dari konferensi administrasi negara ketiga di Bandung pada 6-8 Juli 2010, konferensi administrasi negara yang dilaksanakan di Bandung ini adalah keterusan dari konferensi administrasi negara satu dan dua yang dilaksanakan di Yogyakarta (UGM) dan Surabaya (Unair). Berbagai kumpulan makalah ini yang sangat banyak diterima oleh panitia konferensi menyebabkan tidak semua makalah masuk dalam buku ini. Walaupun ada berbagai makalah yang tidak diterima dalam buku ini dikarenakan faktor teknis seperti makalah sudah diterbitkan ditempat lain dan sebagainya.

Hasil-hasil dari makalah ini mengalami proses editing oleh tiga editor dari konferensi administrasi negara tiga. Buku pertama yang berjudul transformasi administrasi negara: perspektif manajerialisme, mengemukakan berbagai perubahan dalam konsep manajemen pada sektor publik. Kemudian buku kedua yang berjudul transformasi administrasi negara: perspektif politik dan kebijakan publik ini juga mengalami perubahan yang sangat signifikan terutama setelah era reformasi saat ini, dimana politik suatu bangsa sangat berperan dalam menentukan suatu kebijakannya.

Makalah-makalah ini mengalami proses editing sehingga ada beberapa kata-kata, kalimat atau tanda yang berubah, tetapi tidak merubah makna yang terkandung di dalamnya. Proses editing ini memakan waktu yang sangat lama karena berbagai makalah tersebut memang memiliki kekhasan masing-masing, sehingga kami memerlukan penelaahan dan terkadang perlu mengkonfirmasi ulang pada para penulis.

Kami sangat berterima kasih sekali atas kepercayaan para teman-teman di program studi ilmu administrasi negara, FISIP, UNPAD serta LP3AN (Lembaga Penelitian, Pelatihan dan Pengkajian Administrasi Negara) yang telah bersusah payah menyelenggarakan acara konferensi ini sehingga dapat berlangsung dengan baik.

Pada momen ini juga perlu kami sampaikan pada konferensi administrasi negara ketiga ini juga tercetus suatu organisasi ilmu administrasi publik yang diharapkan menjadi ajang silaturahmi para pakar dan pemerhati administrasi negara di Indonesia. Kami haturkan juga terima kasih yang tidak terkira pada IAPA (*Indonesia Association for Public Administration*) yang sudah menjadi wadah perkumpulan ilmuwan dan pemerhati administrasi negara. Buku ini diluncurkan pertama kali di Konferensi Administrasi Negara keempat di Makasar, agar momen dari konferensi ini tidak berkurang, dan pemakalah tertarik lagi untuk menulis makalahnya di konferensi-konferensi berikutnya.

Terakhir kami harap, buku kumpulan makalah ini dapat memberikan makna yang besar bagi para pemerhati dan pakar administrasi publik, baik secara konsepsi ataupun praktis.

Bandung, 31 Mei 2011

Editor

DAFTAR ISI

Pengantar
Daftar Isi
Pendahuluan

Adm Publik Kontemporer

Penerapan Corporate Social Responsibility (CSR) di Indonesia: Refleksi Terhadap Lokus Studi Administrasi Publik (Asal Wahyuni, Erlin Mulyadi, Sri Yuliani) (17)

Point Kritis dalam Upaya Mewujudkan Program dan Anggaran Pembangunan yang Responsif Gender (Nengnyanti) (27)

Optimalisasi Peran Pemerintah Dalam Kelembagaan Zakat Untuk Mengentaskan Kemiskinan (Eva Fanida) (35)

Membangun Citra Perusahaan Melalui Program CSR (Corporate Social Responsibility) di Indonesia (Meirinawati, Indah Prabawati) (59)

Manajemen Publik

Implementasi Budaya Korporat The Telkom Way 135 (Studi Pada PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk, Divre V Jatim) (Dian Arlupi Utami) (75)

Penataan Organisasi Perangkat Daerah: Studi Penataan Organisasi Berdasar PP No. 41 Tahun 2007 Di Kabupaten Muara Enim Dan Kabupaten Kaimana (Budiarjo, S.Sos., Ma) (93)

Insentif Berbasis Kinerja Dan Pengaruhnya Terhadap Kinerja Individu Dalam Organisasi (Denok Kurniasih) (113)

Akuntansi Sektor Publik

"Kritik Kontemporer Fungsi Dan Peran Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Teori Akuntabilitas" (Andries Lionardo) (129) ✓

Formasi Civil Society Dalam Mendorong Akuntabilitas Sektor Publik (Andi Luhur Prianto) (141)

Good Governance: Reformasi Akuntansi Pemerintahan (Tetet Fitrijanti, Dede Mariana) (157)

E-Government, Hubungan IT dengan Administrasi Publik

E-Government: Hubungan Teknologi Informasi dengan Administrasi Publik (Dayat Hidayat) (173)

Peran Social Media Networking For Gov 2.0 di Indonesia (Anis Fuad) (189)

E-Government: Hubungan IT dengan Administrasi Publik (Junaidi) (201)

Kualitas Website Pemerintah Daerah Sebagai Media Pendukung Good Local Governance (Puguh Prasetya Utomo) (215)

Analisis IT Governance di Beberapa Daerah di Indonesia (Ayuning Komara) (237)

Inovasi

Mendorong Inovasi Pemda Melalui Penerapan Gerakan One Village One Product (OVOP) (Suryanto, S.Sos, M.Si.) **(245)**

Peran Pemerintah Dalam Pengembangan Produk Unggulan: Pemberdayaan Masyarakat Atau Eksploitasi? (Sri Wahyuni) **(261)**

KRITIK KONTEMPORER FUNGSI DAN PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF TEORI AKUNTABILITAS

Andries Lionardo
Universitas Sriwijaya

Abstrak

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah di Indonesia saat ini menyangkut dua aspek, yakni pelaksanaan urusan pilihan (*optional services*) dan urusan wajib (*obligatory services*). Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang bertujuan untuk meningkatkan potensi kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam pelaksanaannya, tidak semua daerah mempunyai cakupan dan jenis urusan yang sama, tetapi sangat tergantung dengan kondisi daerah masing-masing. Sedangkan, urusan wajib adalah urusan yang harus dijalankan oleh daerah otonom sebagai bentuk kewajibannya untuk memberikan pelayanan dasar dan menciptakan standarisasi pelayanan publik diseluruh Indonesia. Ironisnya, saat ini kewenangan yang begitu besar dimiliki oleh daerah belum dimanfaatkan secara baik. Tulisan ini mengurai arti penting teori akuntabilitas dalam mewujudkan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang efektif.

Kata Kunci : Pemerintah Daerah, Desentralisasi, Teori Akuntabilitas

Pendahuluan

Dalam rangka memenuhi harapan desentralisasi di Indonesia, dapat dijelaskan terdapat tiga kriteria (*governance spirit*) yang harus dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di tingkat daerah (*local level*). Pertama, internalitas yakni pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi dan apabila nasional menjadi kewenangan pusat. Kedua, akuntabilitas yakni pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang langsung atau lebih dekat dengan dampak dari urusan yang ditangani tersebut. Jadi, akuntabilitas penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada masyarakat akan lebih terjamin. Ketiga, efisiensi yakni pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan tersedianya sumber daya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Berpijak pada esensi persoalan di atas, dapat dijelaskan bahwa keberhasilan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah sangatlah tergantung pada program kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Kebijakan yang dibuat harus benar-benar berbasiskan kepada kepentingan daerah. Dalam perspektif Undang-Undang

Nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah dijelaskan bahwa Pemerintah telah melimpahkan urusan kepada daerah otonom secara luas dan bertanggung jawab. Agar penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan tersebut dapat berjalan dengan efektif, diperlukan akuntabilitas Pemerintah Daerah. Tujuannya adalah terciptanya efektivitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah dengan melibatkan semua aktor.

Implementasi Desentralisasi

Esensi makna desentralisasi dapat diawali dengan pandangan, bahwa desentralisasi adalah upaya pelimpahan kewenangan pengurusan sektor publik yang dilakukan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat lokal (*locality*). Terkait dengan aspek tersebut, Wibawa (2006: 17) menjelaskan, bahwa terdapat tiga prinsip penting yang tidak dapat diabaikan dalam proses desentralisasi. Pertama, aspek harapan masyarakat. Aspek ini berkaitan dengan praktik, tradisi dan budaya lokal baik peranan dan aktivitas pemerintahan daerah maupun hubungan antara Pemerintah Daerah dengan berbagai aktor lainnya, seperti masyarakat dan swasta. Adanya relasi *inter-governmental* ini memberikan harapan bagi masyarakat atas iayanan dan pengaturan dan jasa Pemerintah Daerah. Kedua, aspek masalah yang dihadapi masyarakat. Aspek ini berkaitan dengan hambatan dan keterbatasan pemerintah dalam memenuhi harapannya. Dalam hal ini, kemampuan Pemerintah Daerah sangat diwarnai oleh ada tidaknya keselarasan pemahaman terhadap persoalan yang dihadapi. Ketiga, aspek sumber daya yang dimiliki masyarakat. Aspek ini berkaitan dengan potensi daerah, baik pemilihan faktor produksi maupun berkembangnya tatanan potensi pembangunan dalam masyarakat.

Penjelasan di atas menegaskan, bahwa fokus pelaksanaan desentralisasi adalah menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berorientasi pada *local accountability*. Keterlibatan *stakeholders* lokal diharapkan mampu menjawab persoalan lokal yang berkembang, sekaligus melakukan reorientasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dijalankan berdasarkan prinsip *self organizing* dan *inter-governmental networks*. Hal ini sangat penting dilaksanakan mengingat paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah bergeser dari *government* menuju *governance* (Thoha, 2008 : 50).

Sebagai salah satu domain kajian studi administrasi publik, makna desentralisasi memiliki arti yang beragam. Conyers (1983) secara tegas membedakan dua jenis pemahaman desentralisasi. *Pertama*, *devolution* yang berarti kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal. *Kedua*, *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat di daerah. Substansi pendapat di atas menjelaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi terfokus pada pelaksanaan fungsi administrasi Pemerintahan Daerah. Secara politik, desentralisasi adalah pendistribusian kekuasaan. Hal ini menunjukan bahwa kekuasaan dan kewenangan sangat tergantung pada hirarki geografis suatu negara dan penyebaran proses kelembagaan yang terjadi.

Sementara, Cheema dan Rondinelli (1983) menjelaskan terdapat empat makna de-

sentralisasi. Pertama, desentralisasi diartikan sebagai dekonsentrasi. Pada makna ini desentralisasi diterjemahkan sebagai pelimpahan beban kerja dari pemerintah pusat ke staf atau wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti transfer kewenangan dalam mengambil keputusan. Jadi hanya merupakan "*shifting of workload*". Kedua, makna desentralisasi adalah pendelegasian kewenangan dan pengambilan keputusan dari pemerintah pusat kepada organisasi di daerah yang tidak secara langsung berada dalam kontrol pemerintah pusat. Pendelegasian ini merupakan pendelegasian untuk urusan khusus atau fungsi khusus. Ketiga, desentralisasi diartikan sebagai devolusi yaitu penyerahan fungsi dan kewenangan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah. Desentralisasi dalam pengertian ini merupakan desentralisasi dalam arti sesungguhnya. Pemerintah Daerah punya hak otonomi dan bebas dari intervensi pemerintah pusat. Keempat, desentralisasi dimaknai sebagai privatisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan kepada sektor diluar pemerintah (swasta). Pihak swasta bisa diberi peran penuh oleh pemerintah dalam melaksanakan urusan publik.

Berdasarkan pandangan para ilmuwan di atas, dapat dijelaskan bahwa substansi pemahaman desentralisasi lebih kepada makna kewenangan administratif dan menyangkut penerapan konsep akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, secara empiris penjelasan konseptual desentralisasi seringkali mengalami kesulitan dalam definisi. Di Indonesia, konsep desentralisasi yang berkembang tidak terlepas dari pendekatan historikal yang berkembang di masa lampau hingga masa kini. Misalnya di era pemerintahan Orde Lama dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno, pemaknaan desentralisasi setidaknya telah memiliki visi bahwa penetapan wilayah besar dan kecil di dasarnya pada asal-usul dalam daerah yang sifatnya istimewa. Sementara, pada Era Orde Baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto, pemaknaan desentralisasi sudah dilakukan dalam kerangka pemikiran efisiensi melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Otonomi Daerah. Walaupun sesungguhnya substansi desentralisasi mengalami langkah mundur yang menghendaki kedudukan Kepala Daerah yang lebih mengarah kepada sentralisasi. Kebijakan desentralisasi pada masa ini lebih mengarah kepada pemikiran "*over learning lesson*" terhadap pemberontakan-pemberontakan di daerah yang lebih mengancam keutuhan NKRI.

Di era reformasi saat ini, penyelenggaraan desentralisasi dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Kebijakan ini membawa konsekuensi nyata terhadap pemberian otonomi yang lebih luas dan lebih besar kepada Pemerintah Daerah dalam mensejahterakan masyarakat. Termasuk didalamnya upaya strategi dalam mengoptimalkan akuntabilitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat lokal dengan mengacu prinsip "*local democracy*". Hal ini penting karena pemerintahan yang demokratis harus mengutamakan kepentingan rakyat dan mensyaratkan tidak terjadinya pemusatan kekuasaan negara atas lembaga negara yang menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dapat terwujudnya prinsip keseimbangan dalam fungsi pemerintahan yang berkeadilan.

Pemerintah Daerah Versus Teori Akuntabilitas

Dalam tataran empiris, akuntabilitas Pemerintah Daerah dapat dilihat dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP). Namun, LAKIP faktanya merupakan bentuk pertanggungjawaban antara bawahan dan atasan yang bersifat formalistik. Terkait dengan realitas tersebut, sesungguhnya kajian akuntabilitas terletak pada aktivitas fungsional informasi (*information function*) yang berkaitan dengan implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dan aktivitas fungsional tindakan yang berkaitan dengan kemampuan menilai dan mengajukan sejumlah tuntutan (*demands*) tertentu terhadap kebijakan atau kinerja yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Argumentasi ini diperkuat oleh pendapat Salleh dan Iqbal (Salleh dan Iqbal, 1995: 6) yang menjelaskan bahwa *accountability can also regards as a viable instrument of control which can be operated to extent that public servants understand and acknowledge their assigned responsibility for the result*. Dalam pemahaman selanjutnya, dinyatakan bahwa akuntabilitas penyelenggaraan fungsi Pemerintah Daerah akan berjalan dengan baik, jika Pemerintah Daerah selaku aktor kebijakannya memiliki tujuan dan misi yang jelas terhadap kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam ranah inilah kebijakan daerah yang dibuat harus tepat sasaran, berkeadilan, demokratis, dan akuntabel.

Prinsip penting teori akuntabilitas sangat tergantung dengan tipologi (jenis) akuntabilitas itu sendiri. Hanya saja, pembedaannya ada pada implementasi teori akuntabilitas tersebut, apakah penerapannya ada pada *domain government*, *private* ataukah *civil society*. Menurut Jabra dan Dwivedi (1989) yang membagi jenis akuntabilitas kedalam lima kategori. Pertama, *administration accountability* yaitu alat pertanggungjawaban pemerintah dalam mengukur kinerja sektor publiknya. Kedua, *legal accountability* yaitu aspek hukum yang seharusnya diterapkan dalam sebuah organisasi publik. Ketiga, *political accountability*. Fokus akuntabilitas ini lebih kepada seberapa besar relasi antara eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan harus dikendalikan secara baik, agar tercipta dinamisasi relasi antar aktor dan elemen pemerintahan. Keempat, *professional accountability*. Akuntabilitas ini menegaskan eksistensi peranan aktor organisasi publik dalam menjalankan organisasi dengan mengacu efektivitas dan efisiensi tujuan organisasi. Kelima, *moral accountability*. Akuntabilitas ini menyangkut kredibilitas dan pertaruhan karakter penyelenggara organisasi publik. Fokus akuntabilitas ini lebih kepada norma, nilai dan perilaku pelaksana organisasi.

Sedangkan, Yago (dalam LAN dan BPKP, 2000: 26-27) menjelaskan terdapat empat jenis akuntabilitas. Pertama, *regulatory accountability* yakni sebuah model akuntabilitas yang memfokuskan pada transaksi-transaksi reguler atau fiskal untuk mendapatkan informasi mengenai kepatuhan pada peraturan yang berlaku. Kedua, *managerial accountability* yakni sebuah model akuntabilitas yang memfokuskan pada efisiensi penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia dan sumber daya lain, serta peranan manajer atau pengawas dalam mengelola bawahannya untuk tidak hanya taat terhadap peraturan, tetapi juga memiliki tahapan-tahapan yang berkelanjutan sebagai upaya memberikan pelayanan prima. Ciri utama tipe ini adalah efisiensi pe-

gunaan *resources*. Ketiga, *program accountability* yakni sebuah model akuntabilitas yang menitikberatkan pada sejauh mana pencapaian hasil program-program yang dijalankan oleh organisasi publik. Keempat, *process accountability* yakni model pertanggungjawaban akan pemberian informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan aktivitas-aktivitas organisasi publik. Untuk itu perlu dipertimbangkan masalah etika dan moral setiap kebijakan pemerintah serta pelaksanaannya, serta bagaimana dampaknya pada kondisi sosial.

Sementara, Paul (dalam LAN dan BPKP, 2000: 28) juga mengklasifikasikan *accountability* dalam beberapa tipe. Pertama, *democratic accountability* adalah model akuntabilitas demokrasi sebagai penggabungan antara akuntabilitas politik dan akuntabilitas administrasi. Pemerintah yang akuntabel atas capaian kinerja dapat dilihat dari semua kegiatannya sebagai pemimpin daerah (pejabat politik) yang dipilih rakyat. Kedua, *profesional accountability* adalah model akuntabilitas yang berkaitan dengan kemampuan profesional para pakar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dengan dilandasi oleh norma-norma dan standar profesi. Mereka diperkenankan untuk menentukan *public interest* sesuai dengan norma-norma dan standar yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Ketiga, *legal accountability* adalah model pertanggungjawaban yang berimplikasi terhadap pelaksanaan ketentuan hukum disesuaikan dengan kepentingan *public goods* dan *public service* yang memang dituntut oleh semua masyarakat. Penggolongan akuntabilitas ini tentunya dapat mengawal proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan lokal di Indonesia.

Penelusuran kajian dan penelitian akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam sektor publik selanjutnya dapat ditemukan dalam berbagai jurnal dan tulisan ilmiah. Dari hasil penelusuran kajian yang ada, ditemukan bahwa kajian akuntabilitas pemerintah selama ini banyak diuraikan dalam berbagai perspektif dan pendekatan. Misalnya studi yang dilakukan oleh Kloot (2009) dengan judul "*Performance Measurement and Accountability In An Australian Fire Service*". Dalam penelitian yang dilakukan di Australia ini ditemukan bahwa akuntabilitas pemerintah terhadap pelayanan pemadam kebakaran selama ini telah berorientasi pada hasil dan kepuasan masyarakat (pelanggan). Masyarakat telah dilayani dengan jaminan sistem akuntabilitas administrasi yang berbasis pada pendekatan dan nilai-nilai teori *New Public Management* (NPM). Kajian ini menjelaskan bahwa betapa pentingnya peran akuntabilitas pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan. Selanjutnya, kajian akuntabilitas dapat dilihat dari penelitian Sullivan (2009) yang berjudul "*Reciprocal Accountability: Assessing the Accountability Environment in Australian Aboriginal Affair Policy*". Dalam kajian ini ditemukan bahwa pelayanan kependudukan yang diberikan pemerintah di Australia untuk suku Aborigin belum mengarah kepada keberpihakan warga negara minoritas tersebut. Akibatnya, makna konsep akuntabilitas belum sepenuhnya memenuhi prinsip keadilan. Sementara, dalam kajian yang dilakukan oleh Moser (2008) yang berjudul "*decentralisation and accountability in labour market policy*" ditemukan bahwa konsep akuntabilitas merupakan elemen kunci Pemerintah Daerah dalam melaksanakan koordinasi dan implementasi kebijakan publik sektor ketenagakerjaan.

Konsep akuntabilitas juga disampaikan oleh Farazmand (2004:18) yang menyatakan bahwa akuntabilitas adalah "a key features of sound governance is its principled foundation on ethical values, accountability requirements, and transparency structures and values." Penjelasan Farazman tersebut menegaskan bahwa akuntabilitas merupakan kunci dalam menemukan mekanisme pertanggungjawaban formal dalam mewujudkan pemerintahan yang kokoh (*sound governance*). Oleh karenanya, semangat akuntabilitas harus digunakan dalam menerangkan kinerja dan tindakan pemerintah dalam memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Sedangkan, konsep akuntabilitas menurut Turner dan Hulme (1997) adalah sebagai pertanggungjawaban individu atau organisasi atas berbagai tindakan yang telah dilakukan berdasarkan kewenangan yang dimiliki. Jadi dalam pengertian tersebut terkandung keharusan untuk mengajukan penjelasan segala tindakan atau aktifitasnya. Pertanggungjawaban tidak sebatas kinerja organisasi, tetapi juga adanya kesempatan yang terbuka bagi publik sebagai pemberi mandat untuk mendapatkan informasi atau setiap tindakan pelaksanaan mandat.

Pemahaman konseptual di atas menggambarkan bahwa pentingnya makna akuntabilitas diaktualisasikan dalam fungsi dan peran pemerintah sesuai dengan kondisi nyata yang ada pada masyarakat. Adanya fenomena LAKIP di beberapa SKPD secara substansial masih jauh dari masyarakat. Hal tersebut lebih dikarenakan belum tersedianya media untuk menyampaikan masukan, tidak relevan dan tidak konsisten dalam menjabarkan sebuah misi ke dalam tujuan, sasaran, kebijakan dan program, penjabaran misi, tujuan, sasaran, kebijakan dan program yang ditetapkan dalam Rencana Strategis (Renstra). Kondisi ini tentunya menggambarkan terbatasnya kemampuan SKPD dalam mengaktualisasikan definisi teori akuntabilitas secara baik dan pencapaian tujuan, sasaran, kebijakan, program dan kegiatan yang telah ditetapkan. Terdapat kecenderungan kewajiban instansi pemerintah untuk menyusun dan menyampaikan LAKIP, hanya sekedar memenuhi kewajiban untuk membuat laporan kepada atasannya (Kepala Daerah), sehingga LAKIP hanyalah menjadi sebuah dokumen tanpa arti dan makna seperti hakikat akuntabilitas itu sendiri.

Sesungguhnya, LAKIP adalah pengejawantahan pertanggungjawaban (akuntabilitas) pejabat publik kepada masyarakat. Mestinya LAKIP di samping disampaikan kepada atasan (Kepala Daerah) juga disampaikan kepada masyarakat sebagai pihak yang dilayani. Akan tetapi masyarakat sebagai pihak yang dilayani tidak akan pernah tahu bagaimana kinerja dari setiap perangkat daerah selama satu tahun anggaran. Masalah lain yang lebih menarik untuk dikaji, bagaimana substansi dan tindak lanjut LAKIP yang disampaikan oleh setiap perangkat daerah juga belum pernah digunakan untuk perbaikan perencanaan, untuk menilai dan memperbaiki kebijakan serta digunakan untuk peningkatan kinerja, sehingga akuntabilitas publik dalam bentuk LAKIP akan kehilangan hakikat dan makna akuntabilitas publik itu sendiri, agar hakikat dan makna akuntabilitas yang diwujudkan dalam bentuk LAKIP ini tidak kehilangan makna, perlu dilakukan evaluasi terhadap LAKIP itu sendiri. Evaluasi tidak sekedar dari proses pelaksanaan akuntabilitas, tapi juga substansi LAKIP dan hasil serta tindak lanjut dari LAKIP itu sendiri. Melalui proses evaluasi ini, diharapkan akan

dibangun sistem akuntabilitas yang tepat agar akuntabilitas dalam bentuk LAKIP tidak kehilangan hakikat dan maknanya.

Secara konseptual, pandangan di atas sejalan makna akuntabilitas sebagai mandat yang datang dari rakyat dan harus dikembalikan lagi kepada rakyat melalui kewenangan formal pemerintah dalam berbagai pengalokasian sumber daya yang dapat dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat. Akuntabilitas tersebut harus dapat dilakukan secara optimal bagi kepentingan semua unsur, situasi dan kriteria lokalitas yang berbeda dalam setiap lingkungan organisasi dimana akuntabilitas dijalankan. Dengan demikian akuntabilitas harus dipandang sebagai pertanggungjawaban mandat untuk kepentingan rakyat. Akuntabilitas juga terkait dengan kewajiban pemerintah untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan dicencanakannya bagi kepentingan publik.

Secara lebih luas dan berpijak pada realitas di atas, dapat dipahami bahwa hakikat akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban atas keputusan yang diambil oleh Pemerintah Daerah yang menyangkut tiga aktivitas fungsional. Pertama, aktivitas prosedural yang terkait dengan tingkat kepatuhan aparatur dengan menjalankan rangkaian kegiatan birokrasi yang harus diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan publik. Kedua, aktivitas proses yang meliputi afiliasi pelaksanaan akuntabilitas baik dari sisi internal dan eksternal organisasi. Ketiga, aktivitas produk yang berkaitan dengan hasil akhir dari pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Dengan demikian, akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan suatu misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dari uraian di atas dapat dijelaskan bahwa persoalan utama yang muncul saat ini adalah lemahnya akuntabilitas politik dan administrasi Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Fungsi dan peran Pemerintah daerah belum didasarkan pada penyelesaian terkait permasalahan empiris implementasi desentralisasi yang didasarkan pada nilai-nilai administrasi publik yang salah satunya adalah akuntabilitas.

Penyelenggaraan fungsi dan peran Pemerintah Daerah akan tercapai dengan adanya penguatan kapasitas organisasi institusi lokal dan optimalisasi pelaksanaan fungsi pemerintahan. Penguatan kapasitas organisasi pemerintahan daerah menyangkut bagaimana penerapan model penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan kapasitas Pemerintah Daerah. Sedangkan, optimalisasi pelaksanaan fungsi pemerintahan menyangkut bagaimana terciptanya penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang demokratis melalui pergeseran model dari *structural efficiency model* menjadi *local democracy model*. Pergeseran paradigma ini menggambarkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah lebih kepada pemenuhan pluralitas aspirasi masyarakat lokal. Dalam rangka menjawab kebutuhan lokal masyarakat, maka dituntut akuntabilitas Pemerintah Daerah secara nyata. Substansi penyelenggaraan pemerintahan daerah juga terorientasi kepada upaya penguatan mekanisme, pencapaian nilai dan peran aktor yang terlibat dalam pembangunan daerah. Dalam perspektif ini, filosofi yang ditunculkan adalah menyangkut persoalan pengelolaan pemerintahan, perubahan paradigma politik, penekanan paradigma ekonomi, dan

pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal.

Di dalam Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, dijelaskan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan daerah harus mencerminkan nilai-nilai akuntabilitas bagi Pemerintah Daerah dalam rangka menciptakan efisiensi, inovasi, dan "locality". Pemerintah Daerah juga dituntut harus dapat menciptakan kebijakan publik yang berorientasi kepada pelayanan dan kepentingan publik yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Dengan demikian, setiap daerah memiliki hak otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seluas-luasnya seperti dalam mengelola SDA, SDM dan keuangan daerah. Arti penting dimensi pembangunan ini adalah terwujudnya penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang didasarkan atas pertanggungjawaban yang nyata (*the real accountability*) dengan menjelaskan seberapa jauh capaian kebijakan lokal yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mensejahterakan rakyat.

Urgensi Teori Akuntabilitas

Terkait dengan pemahaman akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis, baik secara politik maupun secara administratif. Setjohadi (2006: 84) lebih mengungkapkan bahwa sesungguhnya pelaksanaan akuntabilitas pemerintah menyangkut empat aspek pokok. Pertama, pihak yang melaksanakan akuntabilitas. Kedua, pihak yang meminta akuntabilitas. Ketiga, mekanisme (prosedur atau proses) pelaksanaan akuntabilitas. Keempat, standar (indikator) untuk menilai akuntabilitas itu sendiri. Komponen-komponen di atas diharapkan dapat menghantarkan kajian akuntabilitas Pemerintah Daerah kepada penguatan kapasitas organisatoris fungsi pemerintahan dalam melaksanakan hak otonominya.

Dalam pandangan Jabra dan Dwipedi (1988) dijelaskan, bahwa akuntabilitas diberikan kepada subjek yang secara formal memiliki hak dan kewajiban untuk menjalankan dan menerimanya. Pandangannya ini mencakup beberapa aspek akuntabilitas. Pertama, apabila yang dijalankan akuntabilitas organisasi atau administratif, maka pertanggungjawaban yang dilakukan atas dasar jenjang struktur dan sistem komando dalam organisasi. Kedua, apabila yang dijalankan akuntabilitas legal, maka pelaksanaannya adalah pegawai administratif publik dan diberikan kepada lembaga legislatif dan yudikatif. Ketiga, apabila yang dijalankan adalah akuntabilitas politik, maka pelaksanaannya adalah lembaga eksekutif kepada lembaga penguasa politik seperti lembaga legislatif yang merupakan representasi dari rakyat. Keempat, apabila yang dijalankan akuntabilitas profesional, maka pelaksanaannya adalah petugas administrasi publik kepada standar profesional dan mengutamakan kepentingan publik. Kelima, apabila yang dijalankan akuntabilitas moral, maka pelaksanaannya pemerintah dan diberikan kepada standar nilai moral.

Berdasarkan pendapat Zarei (2000) dapat dijelaskan bahwa pada jenis akuntabilitas publik, maka pelaku akuntabilitas adalah pejabat publik dan memberikan akuntabilitas pada warga negara *stakeholders*. Jika yang dijalankan akuntabilitas administratif, maka pelaksanaannya adalah pejabat administratif yang memberikan akuntabilitas kepada menteri, duta besar, pejabat publik dan auditor. Jika yang dijalankan akuntabili-

tas legal, maka pelaksanaannya adalah aparat atau warga negara sebagai warga hukum memberikan akuntabilitas kepada hakim dan jaksa. Jika yang dijalankan adalah akuntabilitas politik, maka pelaksanaannya adalah politisi yang memberikan akuntabilitasnya kepada anggota dan komite parlemen, presiden, menteri, dan partai politik. Jika yang dijalankan akuntabilitas moral, maka pelakunya adalah individu atau kelompok yang memberikan akuntabilitasnya kepada komunitas moral, lembaga-lembaga publik yang penting dan profesional.

Akuntabilitas Pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) memiliki makna sebagai pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan institusi daerah kepada pihak yang memiliki hak untuk menerima atau meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Namun selama ini fenomena yang terjadi adalah masih banyak Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah belum sesuai dengan kondisi riil masyarakat dan masih mengedepankan nuansa politik ketimbang muatan substansi "locality". Padahal hakekat LKPJ adalah untuk mengetahui tingkat kinerja seorang kepala daerah dalam menjalankan tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggungjawab yang diamanahkan kepada masyarakat.

Dengan demikian, substansi akuntabilitas mengarah pada terjadinya efisiensi dan ekonomis (kehematan) dalam pelaksanaan program dan kegiatan dalam rangka mencapai apa yang menjadi tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Setiap kegiatan yang dibuat dalam rangka melaksanakan program tertentu senantiasa harus ditetapkan indikator pelaksanaan kegiatan. Indikator setiap kegiatan mencakup indikator *input, output, outcome, benefit, dan impact*. Demikian pula dalam menetapkan sasaran juga harus disertai indikator pencapaian sasaran. Kebutuhan menetapkan indikator kegiatan maupun indikator sasaran tersebut, sebagai indikasi pelaksanaan kegiatan lebih diarahkan terjadinya efisiensi dan ekonomis (kehematan) penggunaan dana publik, *property*, tenaga kerja dan sumber daya lainnya. Dengan dikembangkan dan diterapkannya Sistem AKIP pada seluruh instansi publik di Indonesia sesungguhnya apabila dilaksanakan secara nyata akan meningkatkan kualitas layanan publik kepada masyarakat.

Penutup

Akuntabilitas berkaitan dengan adanya pertanggungjawaban dalam pengelolaan pemerintahan, khususnya administrator pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Pemerintahan merupakan organisasi yang bertanggungjawab keluar kepada publik, sering disebut dengan sistem pertanggungjawaban publik atau akuntabilitas publik. Dengan demikian akuntabilitas publik merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini diperlukan, karena aparat pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada publik dan organisasi tempat ia bekerja.

Penguatan fungsi dan peran Pemerintah Daerah dalam perspektif teori akuntabilitas sesungguhnya adalah terwujudnya kemampuan Pemerintah Daerah dalam melayani publik (*state, civil society, private*), dimana dimensi akuntabilitas merupakan indikator

keberhasilan pelaksanaannya. Berbagai pandangan konseptual terkait makna akuntabilitas pemerintah daerah dalam menghendaki adanya penguatan fungsi dan peran pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan melalui tindakan kolektif antar stakeholders melalui mekanisme koordinasi guna menjamin tercapainya tujuan pembangunan yakni kesejahteraan masyarakat dan pencapaian nilai demokrasi yang sesungguhnya.

Menurut berbagai kajian akuntabilitas, juga dapatlah dimunculkan sebagai sebuah standar nilai yang dapat dicapai dalam mewujudkan optimalisasi pelaksanaan akuntabilitas. Saleh and Iqbal (1995), misalnya, menegaskan pentingnya standar nilai akuntabilitas dalam mencapai keberhasilan sistem pemerintahan. Standar nilai tersebut dapat meliputi unsur pimpinan yang responsif (*exemplary leadership*), forum debat (*debate*), koordinasi (*coordination*), otonomi (*autonomy*), kejelasan standar evaluasi kinerja (*clarity*), negosiasi (*negotiation*), kampanye akuntabilitas (*campaign*), evaluasi dan umpan balik (*evaluation and feedback*), partisipasi dan adanya daya tanggap terhadap perubahan lingkungan.

Dari sudut pandang ini setidaknya kritik kontemporer atas fungsi dan peran Pemerintah Daerah di era otonomi daerah saat ini ditujukan kepada penguatan mekanisme, aktor dan standar nilai capaian akuntabilitas yang diharapkan dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di tingkat daerah (*local level*). Akuntabilitas harus dipahami sebagai tanggungjawab pemerintah dalam melahirkan kebijakan-kebijakan yang pro-rakyat. Dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, misalnya, yang paling penting adalah kualitas kinerja birokrasi dan akuntabilitas pelayanan publik, yang dijadikan sebagai prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jika suatu pemerintahan tidak menerapkan kinerja atas dasar prinsip akuntabilitas maka pemerintahan tersebut akan menemui kegagalan dalam membangun visi dan misinya. Kontrol dan kritik dari komponen-komponen bangsa, dalam hal ini *stakeholder* sangat dibutuhkan dalam memberikan advokasi konstruktif dari apa yang diinginkan oleh *stakeholder*, khususnya masyarakat.

Daftar Pustaka

- Conyers, D. 1983. *Decentralization :The Latest Fashion in Development Administration, Public Administration and Development*. Vol. 3, USA
- Dwivedi, J.G. & Jabra, O.P. 1989. *Public Service Accountability. A Comparative Perspective*. Kumarian Press Library: USA.
- Farazmand, Ali. 2004. *Sound Governance : Policy and Administration Innovation*. Praeger Publisher. London
- Klout, Louise. 2009. *Performance measurement and accountability in an Australian fire service*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 22 No. 2, pp. 128-145. Emerald Group Publishing, USA
- Lembaga Administrasi Negara dan BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance : Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. The Taylor & Francies Library. New York. London.

- Rondinelli, Dennis A., and G. Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publication, Inc. California.
- Saleh, Sirajuddin H, and Iqbal. Aslam. 1995. *Accountability: The Endless Prophecy*. The Asian and Pacific Development Centre: Kualalumpur -Malaysia.
- Schacter, M. 2000. *When Accountability Fails : A Framework for Diagnosis and Action*. Institute on Governance. Canada.
- Stewart Ranson and John Stewart. 1994. *Management for the Public Domain : Enabling the Learning Society*. ST. MARTIN'S PRESS LTD. New York.
- Suharto, Bambang Eko. 2006. *Responsivitas dan Akuntabilitas Pemerintah Lokal untuk Menuju Good Governance (Studi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Daerah dan Kantor Perizinan Daerah di Kabupaten Nganjuk*. Disertasi. FIA-Universitas Brawijaya. Malang.
- Sullivan, Patrick. 2009. *Reciprocal Accountability : Assessing the accountability environment in Australian aboriginal affairs policy*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 22 No. 1, 2009, pp. 57-72. Emerald Group Publishing USA.
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Kencana Prenada Group. Jakarta.
- Turner, Mark dan David Hulme. 1997. *Governance, Administration, and Development : Making the State Work*. Macmillan Limited Press LTD. London.
- Wibawa, Fahmi. 2006. *Distribusi Kewenangan Kabupaten-Desa : Telaah Kasus Implementasi Otonomi Daerah*. Spod FE UNIBRAW-PGRI-UNDP-EU. Malang.
- Zarei, Mohammad H. 2000. *Democratic process and accountability in public administration, dalam Eropa Hongkong Conference delivering Asia's public service*. Sharing Best Practice.

0	8	0	1	1	5	0	1	1	1	0	2	0	2	2	8	5
Kode Fakultas		Kode PG/Bangian		Kode Publikasi		Kode Penulis		Tahun Publikasi		Kode Sumber Tulisan		Nomor urut Publikasi dan Revisi				



Handwritten signature