

Good Governance

Nasrullah Nazsir

ABSTRAK

Kemajuan peradaban manusia di dunia pada abad milenium memberikan dampak pada, bukan hanya negara maju bahkan, negara berkembang, sehingga setiap individu dapat lebih kritis dalam mengantisipasi perkembangan umat manusia, terutama pada pelaksanaan penyelenggaraan negara. Negara sedang berkembang senantiasa mendambakan bentuk pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa di mata masyarakatnya. Dengan sendirinya diperlukan konsep atau teori tentang pemerintahan yang baik dan diharapkan secara maksimal dalam sistem pemerintahan yang berlaku. Penggunaan metoda kualitatif diharapkan dapat menjawab dan memberikan bentuk contoh kegiatan praktis maupun teoretis dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dengan sendirinya akan menggunakan pendekatan multidisiplin yang selalu menjadi dasar dalam perkembangan pemerintahan secara dinamis.

1. Pendahuluan

Memasuki era globalisasi dan pelaksanaan otonomi daerah, tugas dan tanggung jawab pemerintah kian meningkat sesuai dengan menguatnya tuntutan masyarakat untuk memberikan pelayanan yang cepat, mudah, murah, dan baik.

Dalam upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat tersebut, perlu penyediaan prasarana sebagai wadah kegiatan pelayanan, dan untuk itu perlu dilaksanakan pembangunan.

Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktikkan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi korupsi, kolusi, dan

nepotisme (KKN), sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *good public services* sebagaimana yang diharapkan.

Proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam pelaksanaan penyediaan *good public services* disebut *governance* (pemerintahan atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut *good governance* (kepemerintahan yang baik/bersih). Agar *good governance* menjadi kenyataan dan sukses, dibutuhkan komitmen dari semua pihak, pemerintah, dan masyarakat. *Good governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi dan integritas yang baik, profesionalisme, serta etos kerja dan moral yang tinggi.

Dengan demikian penerapan konsep *good governance* dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara merupakan tantangan tersendiri. Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam kaitan itu,

diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat langsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih, dan bertanggung jawab serta bebas dari KKN.

Perlu diperhatikan pula mekanisme untuk menderogulasi akuntabilitas pada instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas institusi parlemen, serta tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas. Konsep dasar akuntabilitas didasarkan pada klasifikasi tanggungjawab pada setiap tingkatan dalam organisasi yang bertujuan untuk pelaksanaan kegiatan setiap bagian. Masing-masing individu pada tiap jajaran aparatur bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang dilaksanakan pada bagiannya. Konsep inilah yang membedakan adanya kegiatan-kegiatan yang terkendali dan kegiatan-kegiatan yang tidak terkendali. Kegiatan-kegiatan yang terkendali merupakan kegiatan yang secara nyata dapat dikendalikan oleh seseorang atau suatu pihak.

Akuntabilitas adalah suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi yang direncanakan, dilaksanakan, dan dinilai hasilnya oleh pihak yang berwenang mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

1.1 Kewenangan

Selama satu tahun kebelakang ini telah terjadi friksi dan ketegangan antartingkatan pemerintahan yang berkaitan dengan kewenangan, yaitu friksi antarpusat dan daerah, friksi antardaerah propinsi dengan kabupaten/kota.

Permasalahan-permasalahan tersebut sebagian besar disebabkan oleh adanya pengaturan-pengaturan dan UU No. 22/1999. Dengan dianutnya otonomi luas sebagaimana dinyatakan dan Pasal 7 (2) dan Pasal 9, daerah cenderung menafsirkannya secara *litterlijk* dan

menganggap bahwa semua kewenangan diluar kewenangan Pusat adalah menjadi kewenangan daerah.

Di sisi lain, departemen sektoral di pusat juga berpegang pada sektor masing-masing. Sebagai contoh, Departemen Kehutanan berpegang pada UU No. 41/1999 yang mengatur kewenangan Kehutanan. Permasalahan timbul karena substansi kewenangan pada UU No. 22/1999 dengan UU No. 41/1999 berbeda pengaturannya. Akibatnya, terjadilah friksi antara pusat dan daerah.

Friksi pada dasarnya berpangkal dari siapa yang mempunyai kewenangan secara hukum atas hal yang dipersengketakan tersebut. Motif utama yang mendorong bukanlah persoalan untuk memberikan pelayanan masyarakat yang dipersengketakan.

1.2 Kelembagaan

Dengan dibebaskannya daerah untuk menentukan sendiri susunan organisasi dan tatakerja (STOK) di berbagai daerah, terdapat dua kecenderungan besar, yaitu:

- (1) Ada daerah yang sangat hati-hati dalam membentuk STOK dan cenderung untuk membentuk organisasi terbatas untuk mencegah jangan sampai PAD (penghasilan asli daerah) dan DAU mereka habis untuk membiayai belanja aparatur.
- (2) Ada daerah yang masih berpikir dalam cara lama, yaitu melakukan proliferasi organisasinya. Akibatnya, daerah-daerah tersebut menanggung belanja aparatur yang tinggi dalam membiayai birokrasi Pemerintahan Daerah.

Pada sisi lain, dengan dikeluarkannya PP No. 84/2000, telah menaikkan eselonisasi yang berpengaruh sangat signifikan dalam belanja aparatur, akibat dari membengkaknya tunjangan jabatan dan meningkatnya gaji serta fasilitas yang harus disiapkan oleh pemerintah daerah. Banyak daerah yang 80% hingga 90% APBD-nya habis untuk membiayai belanja aparatur, baik eksekutif maupun legislatif daerah.

Akibat adanya pelimpahan P3D instansi

vertikal ke Daerah, telah menimbulkan penggelembungan jumlah personil di Daerah. Apabila Daerah menata kelembagaan, maka akan banyak sekali personil yang akan kehilangan jabatannya. Keadaan tersebut akan menimbulkan masalah baru di Daerah dan kebanyakan Pemereintah Daerah cenderung untuk tidak mengambil resiko timbulnya *pressure* yang dapat mengganggu stabilitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1.3 Personil

Dengan diberlakukannya UU No. 22/1999 terdapat masalah-masalah aktual kepegawaian Daerah. Antara lain :

- (1) Dengan diberikannya kewenangan manajemen kepegawaian kepada daerah, pegawai daerah cenderung dikooptasi oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada di daerah.
- (2) Status kepegawaian daerah menjadi sangat statis, PNS dari satu daerah sangat sulit pindah ke daerah lainnya karena pembayaran gaji yang bersangkutan lewat DAU dan sulit dialihkan kepada daerah penerima.
- (3) Adanya kecenderungan mencuatnya isu “putera daerah” karena penafsiran otonomi yang sempit. Di berbagai daerah pegawai dari suku pendatang sering *non job* sehingga mereka terpaksa kembali ke tempat asalnya. Gejala nepotisme dan primordialisme ada dan cenderung tumbuh subur.
- (4) Semangat kedaerahan yang sempit dan tidak ada *tour of area* akan membahayakan keutuhan NKRI karena PNS diharapkan sebagai perekat bangsa dan negara.

1.4 Keuangan Daerah

Dengan diberlakukannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, kondisi empirik keuangan daerah menunjukkan gejala-gejala sebagai berikut:

- (1) Konflik kekuasaan kewenangan yang menghasilkan penerimaan, keuangan Daerah yang kurang mencukupi (*finacial insufficiency*), kurang kepatuhan pada peraturan dan

lemahnya penegakan hukum, belanja aparatur yang tinggi, kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan APBD, kurangnya kejelasan sistem pembiayaan melalui dekonsentrasi dan tugas pembantuan, terbatasnya pemampatan DAK, lemahnya manajemen aset, mekanisme pinjaman, kebijakan investasi di daerah, pemisahan keuangan eksekutif dengan legislatif.

- (2) Otonomi luas telah merangsang daerah mencari sumber-sumber penerimaan tambahan guna membiayai otonominya dan memberikan justifikasi daerah mendapatkan sumber-sumber penerimaan dari kewenangan baru hampir tidak ada korelasinya dengan pemberian pelayanan yang terkait dengan kewenangannya.

1.5 Unsur Perwakilan

Setelah diberlakukannya UU No. 22/1999 dengan berbagai peraturan pelaksanaannya telah terjadi berbagai permasalahan, di antaranya: kemitraan yang tidak jelas, arogansi DPRD, kerancuan LPJ (Laporan Pertanggungjawaban), kurang terserapnya aspirasi masyarakat oleh DPRD, campur tangan DPRD dalam penentuan penunjukan pejabat karier, masih kurangnya perundangan, kurangnya kompetensi anggota DPRD, dan lemahnya *networking*.

Persoalan utama penyebab sering munculnya konflik antara kepala daerah adalah diberikannya posisi yang kuat kepada DPRD dalam hubungannya dengan kepala daerah. UU No. 22/1999 mengatur bahwa kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, seyogianya hubungan DPRD dengan Kepala Daerah adalah bersifat “*kollegial*”.

1.6 Manajemen Pelayanan Publik

Apabila pelayanan dikaitkan dengan kegiatan pembangunan sebagai proses untuk menghasilkan pelayanan tersebut, maka berbagai masalah aktual telah terjadi, antara lain adalah: semakin rendahnya kualitas pelayanan, kaburnya pemahaman konsep-konsep perencanaan daerah, masih besarnya peranan pemerintah daerah dalam menyediakan

pelayanan, tidak jelasnya standar pelayanan, rendahnya akuntabilitas pelayanan, tuntutan masyarakat untuk dilibatkan dalam pengambilan keputusan.

Rendahnya kualitas pelayanan disebabkan oleh terbatasnya dana yang tersedia. Dalam banyak kasus antara 80% - 90% APBD terserap untuk pembiayaan belanja aparatur. Untuk mencegah sebagian besar dana daerah terserap oleh belanja aparatur, diperlukan adanya kontrol dan memfasilitasi pusat agar daerah membentuk organisasi pemerintahan daerah tersebut sesuai dengan kebutuhan dan besaran pelayanan masyarakat.

2. Konsepsi *Good Governance*

Kepemerintahan yang baik merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Tuntutan ini merupakan hal yang wajar dan sudah direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik.

Dari segi *functional aspect*: *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya? UNDP mendefinisikan sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*”, sehingga *governance* mempunyai tiga kaki, yaitu:

(1) *Economic Governance*, meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktifitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic Governance* ini mempunyai implikasi terhadap *equity*, *poverty*, dan *quality of life*.

(2) *Political Governance*, adalah proses-proses

pembuatan keputusan-keputusan untuk formulasi kebijakan.

(3) *Administrative Governance* adalah proses implementasi sistem kebijakan. Oleh karena itu, institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu: *State* (negara atau pemerintahan), *Private Sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *Society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. *Institusi pemerintahan* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, di dalam ini termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik, sektor swasta menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, di dalam sektor swasta ini meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sektor informal lain di pasar, sedangkan *Society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, ekonomi dan politik, ini meliputi lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi profesi dan lain-lain.

Arti *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan nasional kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; *kedua*, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstitusinya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights, autonomy and devaluation of power*; dan *assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai kompetensi dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administratif secara efektif dan efisien.

-
- Karakteristik *good governance* adalah :
- (1) *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
 - (2) *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia (HAM)
 - (3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
 - (4) *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
 - (5) *Consensus Orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
 - (6) *Equity*. Semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
 - (7) *Effectiveness and Efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
 - (8) *Accountability*. Para pengambil keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
 - (9) *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam itu.

Kesembilan karakteristik saling memperkuat dan tidak dapat berarti sendiri, maka dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggara pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain *negara*, *sektor swasta*, dan *masyarakat*. Oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.

Jika dilihat dari ketiga domain tersebut maka domain pemerintah (*state*) menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance* karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sektor dunia usaha swasta dan masyarakat, serta fungsi administratif penyelenggara pemerintahan melekat pada domain ini. Upaya-upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan agar dapat terwujud *good governance*. Dari aspek pemerintahan, *good governance* dapat dilihat melalui aspek-aspek:

(1) *Rule of Law*. Hukum/kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik, dan ekonomi.

(2) *Administrative Competence and Transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan keterbukaan informasi.

(3) *Decentralization*. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen.

(4) *Creating Competitive Market*. Penyempurnaan mekanisme pasar, dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintahan dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

2.1 Manajemen Perubahan

Manajemen perubahan baik atas perubahan kondisi lingkungan maupun perubahan kelembagaan dan organisasi adalah suatu strategi. Sesuai GBHN 1999-2000, krisis multidimensi akan diatasi melalui perubahan mendasar (reformasi total) dan 4 P Pembangunan. Kemampuan para pemimpin penyelenggaraan pemerintahan, negara, dan pembangunan untuk mengelola perubahan yang gagal disebabkan kekeliruan sebagai berikut:

(1) Terlalu cepat puas. Reformasi selalu menemui jalan buntu dan gagal mencapai misi dan tujuan, ketika di mana-mana terdapat fenomena cepat puas diri. Kita melihat segelintir aparat menjadi tidak berdaya ketika dihadapkan dengan kemungkinan negatif oleh terusnya rasa puas diri, yaitu menjadi orang yang defensif, kepercayaan diri merendah, merosotnya kinerja, mencampuradukan urgensi dengan keraguan, membesar-besarkan keraguan, mendorong resistensi terhadap perubahan. Akibatnya, kebijakan, program, dan aktivitas untuk mewujudkan tujuan dan sasaran instansi, berkinerja rendah atau gagal. Sumbang saran dan dialog, visi dan strategi hanya sekedar pembicaraan birokratis di permukaan.

(2) Tim (Koalisi) pengarah yang cukup efektif gagal. Perubahan besar tidak mungkin bergulir wajar tanpa aparat instansi pemerintah yang proaktif dan visioner. Para pemimpin yang memiliki komitmen peningkatan kinerja instansi pemerintah memilih bentuk tim inti menjadi pemimpin perubahan. Restrukturisasi kelembagaan organisasi, tugas pokok, fungsi dan tanggung jawab, balas jasa, boleh saja digulirkan, akan tetapi cepat atau lambat, kekuatan resistensi akan menghentikan inisiatif perubahan. Konflik kepentingan yang eksplisit maupun terselubung, aparat dan pihak yang berkepentingan dengan instansi pemerintah hampir selalu menjadi pemenang dalam mencegah perubahan struktural dalam rangka perubahan sikap.

(3) Mencibir kekuatan visi dan komunikasi visi dan strategi. Sekalipun tidak cepat puas dan pengarah efektif hadir dimana-mana, adanya visi yang meningkatkan komitmen menjadi kebutuhan masuk akal. Visi berperan besar dalam perubahan

oleh karena membantu mengarahkan dan memperbaiki inspirasi untuk bertindak baik dan benar (hemat, efisien, adil, unggul dan taat asu). Tanpa adanya visi yang membimbing proses pengambilan keputusan, yang terjadi hanya debat kusir tanpa henti yang meningkatkan ketegangan emosional yang merendahkan harkat dan martabat, semangat dan kinerja.

(4) Membiarkan “tembok penghalang” visi baru. Menggulirkan setiap perubahan memerlukan partisipasi jajaran instansi pemerintah. Inisiatif perubahan sering kandas bilamana para pelaku yang sudah bervisi, merasa tidak berdaya, percaya dirinya rendah dengan adanya “tembok” penghambat jalan mereka mulai dari hanya dalam pikiran. Hambatan yang ada berupa: pengetahuan, keahlian dan sikap yang tidak kompeten, pengukuran manajemen serta evaluasi kinerja yang tidak ada hubungannya dengan prinsip dan praktek *good governance* dan akuntabilitas yang berlaku. Apabila aparat yang cerdas, kompeten, dan berintegritas, enggan mengatasi hambatan-hambatan yang ada, ini berarti mereka tidak memperdayakan orang dan organisasi dan menghambat perubahan.

(5) Gagal menciptakan sukses jangka pendek. Upaya perubahan mendasar membutuhkan waktu. Upaya perubahan strategis akan kehilangan momentum apabila tidak mempunyai sasaran kinerja jangka pendek yang harus dicapai dan dapat dibanggakan. Dalam setiap perubahan efektif, para pemimpin perubahan instansi pemerintahan secara proaktif menyusun indikator kinerja jangka pendek yang di-*“aligned”* dengan tujuan jangka panjangnya dalam laporan periodiknya dan terus meningkatkan kinerjanya untuk mencapai tujuan jangka panjang.

(6) Jangan terlalu cepat mengatakan sukses. Menyatakan sukses adalah baik, akan tetapi menyatakan “pekerjaan” sudah selesai adalah kecelakaan besar, oleh karena upaya perubahan harus berakar dan menjadi budaya instansi pemerintah. Dengan demikian, terlalu cepat menyatakan reformasi telah sukses sama halnya memerosotkan orang-orang reformis kedalam “lubang galian di jalan”

(7) Lupa menjangkar perubahan agar berurat berakar dalam budaya organisasi.

Perubahan hanya akan terjadi bila perubahan itu sendiri adalah bagian dari cara “instansi pemerintah melakukan hal di sekitar mereka”. “Ada dua hal yang perlu dilakukan. *Pertama*, menunjukkan bagaimana sikap dan perilaku tertentu telah membantu peningkatan kinerja instansi pemerintah. *Kedua*, keputusan sukses pemimpin puncak yang merupakan bagian integral dari upaya perubahan. Untuk menghindari risiko sekaligus mengoptimalkan peluang yang ada, organisasi harus menjadi pelaku yang tegak berdiri dan patut diperhitungkan. Metoda reformasi yang tipikal adalah: reformasi di segala bidang, restrukturisasi, rekayasa ulang, bervisi dan bermisi, kebijakan, program dan kegiatan 4 P Pembangunan, pelaporan LAKIP, perubahan strategi, dan perubahan budaya organisasi.

Agar langkah-langkah, metode, dan teknik perubahan organisasi seperti perubahan budaya dan strategi, restrukturisasi, rekayasa ulang, dan *Total Quality Management (TQM)* harus mampu mengatasi hambatan-hambatan dengan baik. Langkah-langkah perubahan organisasi adalah sebagai berikut:

- (1) Menetapkan makna urgensi perubahan;
- (2) Menciptakan koalisi pengaruh yang kuat;
- (3) Mengembangkan dan mengakomodasikan visi dan strategi;
- (4) Memberdayakan orang/organisasi/masyarakat untuk melakukan tindakan;
- (5) Menghasilkan sukses jangka pendek;
- (6) Konsolidasi capaian kinerja dan menghasilkan lebih banyak lagi perubahan;
- (7) Melembagakan ancangan baru dalam budaya organisasi.

Masalah perubahan organisasi tidak perlu mengkhawatirkan bila perubahan lingkungan adalah stabil dan tidak kompleks. Akan tetapi, perubahan lingkungan makin cepat dan sangat kompleks, terutama dengan globalisasi dan lokalisasi pasar dan persaingan. Dengan demikian, satu-satunya solusi yang rasional adalah belajar lebih banyak tentang faktor dan konsekuensi perubahan yang sukses dan membagikannya

keseluruh jajaran organisasi.

2.2 Organisasi Masa Depan

Tingkat dan percepatan perubahan organisasi di masa depan tidak akan menurun. Oleh karena itu, ancaman dan peluang yang luar biasa akan dihadapi oleh organisasi akibat perubahan yang luar biasa, cepat, dan kompleks dari globalisasi teknologi, sistem, strategi, staf, *Knowledge-Skill-Attitude (KSA)*, gaya manajemen dan budaya organisasi dan praktik akan selalu menjadi bagian dari persoalan (penghambat) daripada solusi (fasilitator). Kalau perubahan lingkungan organisasi makin cepat dan kompleks seperti yang diramalkan para pakar, organisasi standar abad 20 kemungkinan akan terjadi fenomena “dinosaur” atau “katak rebus”. Oleh karena masa depan selalu penuh dengan risiko, jadi pembahasan dibatasi hanya implikasi dari organisasi masa depan, yaitu:

2.2.1 Memelihara Kesadaran Tinggi akan Urgensi

Perubahan besar organisasi tidak akan pernah sukses bila cepat merasa puas. Kesadaran tinggi akan tingkat urgensi, yaitu memahami hal-hal yang mendesak dan menempatkannya sebagai prioritas dalam menghadapinya, sangat membantu proses mengatasi masalah dan langkah-langkah perubahan besar.

Untuk mampu memelihara tingkat urgensi yang tinggi, diperlukan sistem informasi akuntabilitas kinerja yang jauh lebih baik dibandingkan dengan yang ada sekarang. Data yang relevan dan berintegritas mengenai konsekuensi dan penyebab kinerja serta akuntabilitas misi organisasi, terutama kepada pelanggan, konstituen, pemasok, karyawan, teknologi, dan hasil keuangan.

Dengan demikian yang diperlukan adalah pengukuran kinerja dan manajemen pengetahuan agar mampu belajar dan berinovasi untuk mewujudkan visi menjadi tindakan. Dukungan arsitektur organisasi sebagai hasil analisis institusi alternatif dari struktur *good governance*,

penggunaan model *Balance Sheet Score Card* (BSC) dapat memperbaiki cara dan tujuan.

2.2.2 Arsitektur Organisasi

Misi dan tujuan setiap organisasi publik adalah memuaskan para pihak yang berkepentingan melalui pelayanan publik yang baik (prima) dan pelestarian kepercayaan publik. Tantangan utama dalam mendesain dan pengembangan instansi pemerintah dan sistem nasional ialah mengoptimalkan informasi untuk pengambilan keputusan dan akuntabilitas dan pengetahuan insentif yang sepadan untuk menggunakan informasi dan pengetahuan dalam peningkatan pelayanan publik yang prima dan pelestarian kepercayaan publik pada organisasi.

2.2.3 Perubahan Arsitektur Organisasi

Perubahan kondisi pasar, teknologi sistem sosial, regulasi *good governance*, institusi regional dan global dapat mempengaruhi arsitektur desain dan pengembangan organisasi serta biaya proses langkah-langkah perubahan. Arsitektur organisasi mencakup tiga unsur desain organisasi sebagai batasan utama sukses/gagalnya organisasi yaitu:

- (1) Sistem penetapan wewenang, tugas pokok dan fungsi, dan tanggung jawab.
- (2) Sistem balas jasa yang sepadan.
- (3) Sistem evaluasi indikator/pengukuran kinerja untuk individu dan unit organisasi.

Masalah utama ialah meyakinkan diri bahwa pengambilan keputusan dan akuntabilitas semua pihak yang berkepentingan terhadap organisasi mempunyai informasi dan pengetahuan yang relevan mengambil keputusan yang baik dan benar serta adanya insentif yang sepadan yang menggunakan informasi secara produktif dan terpercaya.

2.2.4 Perbandingan Organisasi Abad ke-20 dan Abad ke-21

Untuk mampu memahami implikasi organisasi masa depan yang sangat riskan, perlu juga dibedakan organisasi abad 20 dengan abad 21 yang mencakup struktur, sistem dan budaya organisasi yang menekankan perlunya :

- (1) Kesadaran yang tetap tinggi akan urgensi
- (2) Kerjasama tim dalam tataran manajemen puncak
- (3) Dapat menciptakan dan mengkomunikasikan visi secara efektif
- (4) Pemberdayaan besar-besaran baik individu, organisasi dan masyarakat
- (5) Pendelegasian yang sangat baik pada manajemen tingkat bawah untuk kinerja jangka pendek
- (6) Tidak saling ketergantungan yang tidak perlu
- (7) Budaya organisasi yang adaptif dan penggunaan analisis kinerja (*performance gap driven*)

3. Akuntabilitas sebagai Suatu Konsep: Tinjauan Historis dan Teoretis

Keberadaan akuntabilitas sebagai suatu sistem sudah cukup lama, karena sejarah akuntabilitas sudah dimulai sejak zaman Mesopotamia tahun 4000 SM, di mana pada saat itu sudah dikenal adanya “Hukum Hammurabi” yang mewajibkan seseorang (raja) untuk mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada pihak yang memberi wewenang atau wangsit kepadanya. Untuk menyatakan keberadaan akuntabilitas sebagai suatu sistem dan agar dapat memahami secara utuh, perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

3.1 Perkembangan

Dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatannya, terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/atasannya. Tolok ukur atau indikator pengukuran kinerja adalah kewajiban individu dan organisasi untuk mempertanggungjawabkan pencapaian. Kinerja melalui pengukuran yang seobjektif mungkin. Media pertanggungjawaban dalam konsep akuntabilitas tidak terbatas pada laporan pertanggungjawaban saja, tetapi mencakup juga praktik-praktik kemudahan si pemberi mandat mendapatkan informasi, baik langsung maupun tidak langsung secara lisan

maupun tertulis. Dengan demikian, akuntabilitas akan tumbuh subur pada lingkungan yang mengutamakan keterbukaan sebagai landasan pertanggungjawaban.

Ledvina V. Carino mengatakan, akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan yang dilaksanakan oleh petugas, baik masih berada pada jalur otorisasinya atau sudah berada jauh di luar tanggung jawab dan kewenangannya. Ada empat dimensi yang membedakan akuntabilitas yang lain yaitu :

- (1) Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas;
- (2) Kepada siapa dia berakuntabilitas;
- (3) Apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitasnya;
- (4) Nilai akuntabilitas itu sendiri.

Semakin bertambah majunya pola pemikiran manusia, maka di dalam kehidupan bermasyarakat timbul pemikiran baru bahwa kekuasaan merupakan kumpulan amanat yang diberikan oleh masyarakat kepada seseorang untuk mengatur kehidupan bermasyarakat.

Oleh sebab itu, seseorang yang mendapatkan amanat harus mempertanggungjawabkan kepada orang-orang yang memberikan kepercayaan. Dalam kaitan ini, Samuel Paul melihatnya dalam hubungan terhadap “*Spektrum pendekatan mekanisme dan praktik-praktik yang digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan pelayanan publik (stakeholders) untuk menjamin terwujudnya suatu tingkat kinerja yang diinginkan*”. Efektivitas akuntabilitas publik dalam situasi ini akan tergantung kepada apakah pengaruh dari pihak-pihak yang berkepentingan tersebut meliputi: *pertama*, terdiri dari publik dan konsumen pelayanan, yakni pihak yang terkait dengan panyajian pelayanan yang paling menguntungkan mereka; *kedua*, terdiri dari pimpinan dan pengawas penyaji pelayanan publik, yang merupakan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pelayanan; *ketiga*, terdiri dari penyaji pelayanan itu sendiri dengan tujuan dan keinginan yang seringkali berbeda dengan pihak pertama dan kedua diatas.

Secara absolut, akuntabilitas

memvisualisasikan suatu ketaatan kepada peraturan dan prosedur yang berlaku, kemampuan untuk melakukan evaluasi kinerja, keterbukaan dalam pembuatan keputusan, mengacu pada jadwal yang telah ditetapkan dan menerapkan efisiensi dan efektivitas biaya pelaksanaan tugas-tugasnya.

Pengendalian (kontrol) sebagai bagian penting manajemen yang baik adalah saling menunjang dengan akuntabilitas, atau pengendalian tidak dapat berjalan dengan efisien dan efektif bila ditunjang dengan mekanisme akuntabilitas yang baik pula, sehingga dapat dikatakan bahwa akuntabilitas merupakan perwujudan 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 melalui media pertanggung jawaban secara periodik. Sumber daya meliputi sumber daya manusia, kekayaan alam, material, keuangan, data dan informasi, dan tata ruang, yang merupakan masukan bagi individu maupun unit kerja yang seharusnya dapat diukur dan diidentifikasi secara jelas.

Dalam kegiatan kenegaraan, jangka waktu pengelolaan sumber daya oleh individu atau unit organisasi pada lazimnya berlangsung selama satu tahun anggaran. Media akuntabilitas ini dapat berupa laporan tahunan tentang pencapaian tugas pokok dan fungsi dengan aspek-aspek penunjangnya seperti aspek keuangan, aspek sarana dan prasarana, aspek sumber daya manusia lain-lain.

3.2 Jenis

Menurut Sirajudin H. Saleh dan Aslam Iqbal, akuntabilitas sebetulnya merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia yang meliputi:

(1) Akuntabilitas Intern Seseorang. Merupakan pertanggungjawaban orang tersebut terhadap Tuhannya. Kesadaran akuntabilitas intern/spiritual seorang pegawai akan dengan senang hati melakukan pekerjaannya dan tugas-tugasnya dengan sebaik-baiknya.

(2) Akuntabilitas Ekstern Seseorang. Akuntabilitas orang tersebut kepada lingkungannya, baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Akuntabilitas ini lebih mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia memang sudah jelas. Kontrol dan penilaian eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu sistem dan prosedur kerja. Akuntabilitas Eksternal meliputi:

- a) *Internal Accountability to the Public Servant Own Organization.* Dalam akuntabilitas ini setiap tingkatan pada hierarki organisasi, petugas pelayanan publik diwajibkan untuk akuntabel kepada atasannya dan kepada yang mengontrol pekerjaannya. Untuk itu, diperlukan komitmen yang memenuhi kriteria pengetahuan dan keahlian untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan posisinya tersebut.
- b) *External Accountability to Individuals and Organization outside Public Servant's Own Organization.* Akuntabilitas ini mengandung pengertian akan kemampuan untuk menjawab setiap pertanyaan yang berhubungan dengan capaian kinerja pelaksanaan tugas dan wewenang. Untuk itu, selain kebutuhan akan pengetahuan dan keahlian seperti yang disebutkan sebelumnya juga dibutuhkan komitmen untuk melaksanakan kebijakan dan program yang telah dijanjikan/dipersyaratkan sebelum dia memangku jabatan tersebut.

Akuntabilitas eksternal, baik di dalam organisasi maupun di luar organisasi, merupakan hal yang paling banyak dibicarakan dalam konteks akuntabilitas. Banyak pihak yang membagi-bagi akuntabilitas ini menjadi beberapa bagian sesuai dengan sudut pandang masing-masing yang, antara lain, meliputi:

1) Menurut Mario D. Yango

- (a) *Traditional or Regularity Accountability*
Akuntabilitas tradisional atau akuntabilitas secara regular memfokuskan diri pada transaksi regular atau transaksi fiskal untuk mendapatkan informasi mengenai kepatuhan

pada peraturan yang berlaku. Hal ini diperlukan untuk mempertahankan tingkat efisiensi pelaksanaan administrasi publik yang mengarah pada perwujudan pelayanan prima.

- (b) *Managerial Accountability*
Akuntabilitas manajerial menitik beratkan pada efisiensi dan kehematan penggunaan dana, harta kekayaan, SDM, dan sumber-sumber daya lainnya. Efisiensi pengelolaan sumber daya yang menjadi kewenangan suatu instansi pemerintah merupakan ciri utama akuntabilitas manajerial.
- (c) *Program Accountability*
Akuntabilitas program memfokuskan pada pencapaian hasil operasi pemerintah. Pencapaian tujuan pemerintah tentunya dikaitkan dengan program-program instansi pemerintah yang dikaitkan dengan program nasional, sehingga keberhasilan instansi pemerintah ini mempunyai sumbangan yang jelas pada pencapaian program nasional.
- (d) *Process Accountability*
Akuntabilitas proses memfokuskan pada informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan aktivitas organisasi. Untuk itu diperlukan pertimbangan masalah etika dan moral setiap kebijakan pemerintah serta pelaksanaannya, serta bagaimana dampaknya pada kondisi sosial.

2) Pembagian Lainnya

- (a) *Financial Accountability*
Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
- (b) *Effective Accountability*
Akuntabilitas manfaat (efektivitas) pada dasarnya memberi perhatian pada hasil dari kegiatan pemerintah. Efektivitas yang dicapai bukan hanya berupa *output* akan tetapi yang lebih penting adalah efektifitas dari sudut pandang hasil.
- (c) *Procedural Accountability*
Akuntabilitas prosedur 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.

3.3 Hambatan

Akhir-akhir ini banyak informasi yang diperoleh berkaitan dengan terjadinya kesalahan administrasi, banyak korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal ini menunjukkan bahwa akuntabilitas tidak berjalan, banyak faktor yang menyebabkan hal itu, antara lain:

- 1) *Low Literacy Percentage*
Dalam populasi yang kurang peduli terhadap hak-haknya dan masalah sosial, cenderung memberikan toleransi yang tinggi terhadap *lack of accountability, malpractice, nepotism, bribe, corruption*. Setiap individu sibuk memikirkan dirinya sendiri tanpa menghiraukan kesengsaraan orang lain, sehingga lupa pada berbagai kekurangan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan yang akan mengurangi akuntabilitas.
- 2) *Poor Standard of Living*
Pegawai dengan standar gaji yang kurang, memiliki kecenderungan untuk berusaha keras mencari penghasilan tambahan agar dapat menghidupi keluarganya. Kemiskinan kelangkaan dan ketidakamanan pekerjaan memicu orang untuk menganggap normal bukan hanya korupsi akan tetapi juga sogok menyogok.
- 3) *General Decline in the Moral Values*
Sikap moral sangat menentukan dalam usaha untuk membedakan antara nilai-nilai baik dan buruk. Sikap konsumerisme dalam suatu masyarakat dapat mengurangi/menurunkan moral tanggung jawab pegawai pemerintahan pada publik yang seharusnya dilayani. Hal inilah yang mendorong pegawai untuk mencari uang/penghasilan melalui cara yang tidak wajar bahkan seringkali merugikan pihak-pihak yang lain.
- 4) *A Policy of Live and Let Live*

Dengan terjadinya penurunan nilai-nilai moral, maka masyarakat akan semakin mudah melakukan hal-hal yang melanggar aturan. Akibatnya yang lebih jauh adalah dengan terabaikannya hak-hak publik untuk mengetahui kebijakan pemerintah serta implementasinya dalam perspektif akuntabilitas.

- 5) *Cultural Factors*
Budaya yang berkembang dalam masyarakat di mana para pejabat pemerintah lebih mendahulukan pelayanan terhadap keluarga dan kerabat daripada publik merupakan budaya yang tidak mendukung akuntabilitas. Hal ini disebabkan karena masih kuatnya budaya kemiskinan yang melekat pada sebagian besar bangsa tersebut sehingga mereka saling berebutan dan tidak menyukai antrian dalam mendapatkan sesuatu.
- 6) *Government Monopoly*
Pada negara dengan sistem sentralisasi penuh, akuntabilitas tidak diperlukan karena masyarakat tidak diikutsertakan dalam penentuan kebijakan-kebijakan publik. Masyarakat hanya menjadi penonton dan kadang menjadi pelengkap penderita dalam kegiatan-kegiatan pemerintah.
- 7) *eficiencies in the Accounting System*
Buruknya sistem akuntansi merupakan salah satu faktor penyebab tidak dapat diperolehnya informasi yang handal dan dapat dipercaya untuk dipergunakan dalam penerapan akuntabilitas secara penuh. Kelemahan ini meliputi sistem informasi yang tidak memadai, sistem internal kontrol dan *internal check* yang tidak memadai, manajemen yang tidak profesional dan tidak kompeten.
- 8) *Lack of Will in Enforcing Accountability*
Hal ini merupakan hasil langsung dari sikap pasif para pegawai yang tidak acuh terhadap kepentingan akuntabilitas, juga diakibatkan para pejabat yang seharusnya melakukan tindakan koreksi atas penyimpangan juga telah banyak menumpuk kesalahan besar sehingga mana mungkin dia melaksanakan akuntabilitas yang akan membuka semua tindakan mereka

-
- sehingga akan bermuara pada penghancuran dirinya sendiri.
- 9) *Bureaucratic Secrecy*
Pemerintah melakukan kontrol yang sangat ketat terhadap media massa, ekonomi, dan pemberitaan akan menjadikan suasana yang tidak akuntabel pada penyelenggara pemerintahan karena tidak ada yang memberikan keleluasaan untuk melakukan tindakan korektif atas praktek penyelenggaraan pemerintah.
- 10) *Conflicts in Perspective and Inadequate Institutional Linkage*
Dengan terlalu tingginya *bureaucracy secrecy* di sektor publik, akan mengakibatkan sulitnya melakukan *review* terhadap program-program sektor publik, akan sulit juga menentukan siapa sebenarnya yang diwajibkan untuk mempertanggungjawabkannya. Informasi mengenai apa yang ditargetkan dan bagaimana realisasinya biasanya tidak tersedia sehingga sulit untuk mengetahui capaian kinerja suatu instansi pemerintah.
- 11) *Quality of Officers*
Kualitas pejabat/petugas mencakup dua permasalahan dalam akuntabilitas. *Pertama*, dengan besarnya jumlah kapital yang terjadi untuk membiayai semua program pemerintah maka dibutuhkan juga jumlah pegawai pemerintah yang banyak. Namun sayangnya kualitas mereka masih rendah sehingga menyebabkan masalah serius terutama pemborosan, inefisiensi dan tidak berjalannya akuntabilitas. Masalah *kedua*, adalah material yang tersedia kurang menunjang efisiensi dan tidak mendorong motivasi para birokrat sebagai akibat kurang tersedianya fasilitas dan peningkatan profesionalisme.
- 12) *Technological Obsolescence and Inadequate Surveillance System*
Tidak tersedianya teknologi yang dapat mendukung kelancaran kerja merupakan faktor penghambat yang serius bagi terselenggaranya akuntabilitas. Teknologi yang telah usang terutama teknologi informasi sehingga sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, handal, dan dapat dipercaya, akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas.
- 13) *Colonial Heritage*
Suatu negara yang pernah dijajah cukup lama akan sangat sulit untuk melakukan perubahan praktik-praktik pemerintah otokratik sebagaimana yang telah dipraktekkan oleh penjajahnya dahulu. Masyarakat tidak diperkenankan untuk melakukan kontrol dan mengetahui sejauh mana pelaksanaan kegiatan pemerintahan.
- 14) *Defects in the Laws Concerning Accountability*
Kelemahan hukum yang paling mendasar adalah pernyataan di mana seseorang dianggap tidak bersalah sebelum dapat dibuktikan bahwa dia bersalah. Sedangkan untuk membuktikan seseorang bersalah atau tidak sangat sulit dan memerlukan tenaga dan biaya yang tidak sedikit. Pembuktian terbalik mungkin dapat mengatasi kelemahan ini.
- 15) *Crisis Environment*
Instabilitas politik telah menciptakan rasa tidak aman dan ketidakpastian. Dalam kondisi ini, masyarakat merasa ketakutan dan tidak menghiraukan akuntabilitas. Di samping hambatan-hambatan yang telah disebutkan di atas, Manajemen Pemerintahan menyebutkan bahwa terdapat empat tambahan hambatan lainnya:
- (1) Gagal untuk mencapai tujuan organisasi akibat kesulitan menyederhanakan pengertian dan komponen-komponen tujuan tersebut yang tergambar dalam perencanaan strategis organisasi
 - (2) Garis wewenang dan tanggung jawab yang tidak jelas mengakibatkan ketidakjelasan siapa bertanggung jawab kepada siapa.
 - (3) Laporan yang diterbitkan oleh instansi pemerintah tidak seperti pada laporan perusahaan yang hanya bertujuan padaperolehan laba, sehingga pada instansi pemerintah tidak terdapat hubungan langsung antara tujuan program dengan kebijakan yang dibuat. Hal ini mengakibatkan diperlukannya

banyak macam akuntabilitas untuk kegiatan pemerintah.

- (4) Indikator keberhasilan maupun kegagalan sektor publik yang tidak jelas.

3.4 Lingkungan yang Mempengaruhi

Lingkungan yang mempengaruhi akuntabilitas suatu entitas meliputi lingkungan yang internal dan eksternal yang merupakan faktor-faktor yang membentuk, memperkuat, atau memperlemah efektivitas pertanggungjawaban entitas atas wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan kepadanya. Di antara faktor-faktor yang relevan dengan akuntabilitas instansi pemerintah antara lain: *Falsafah dan konstitusi negara, tujuan dan sasaran pembangunan nasional, ilmu pengetahuan dan teknologi, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam. Ketentuan dan peraturan yang mengatur akuntabilitas, penegakan hukum yang memadai, tingkat keterbukaan (transparansi) pengelolaan, sistem manajemen birokrasi, misi, tugas pokok dan fungsi, serta program pembangunan yang terkait, dan jangkauan pengendalian dan kompleksitas program instansi.*

Faktor-faktor tersebut mempengaruhi corak akuntabilitas secara simultan dan saling terkait satu dengan lainnya, sehingga sulit untuk diuraikan pengaruhnya tanpa mengaitkan satu faktor dengan faktor lainnya secara keseluruhan. Untuk menghindari distorsi keberagaman misi, tugas pokok, dan fungsi, kompleksitas program pembangunan terhadap tujuan yang ingin dicapai konsep akuntabilitas yang efektif, antara lain :

- (1) Akuntabilitas harus utuh dan menyeluruh (dalam artian tanggung jawab terhadap tugas pokok dan fungsi instansi, serta program pembangunan yang dipercayakan kepadanya, termasuk pengelolaan BUMN/D yang berada di bawah wewenangnya).
- (2) Mencakup aspek yang menyeluruh mengenai aspek-aspek integritas keuangan, ekonomis dan efisien, efektivitas dan prosedur.
- (3) Akuntabilitas merupakan bagian dari sistem manajemen untuk menilai kinerja individu maupun unit organisasi.
- (4) Akuntabilitas harus dibangun berdasarkan sistem informasi yang handal, untuk menjamin keabsahan, akurasi, objektivitas, dan ketepatan waktu penyampaian informasi.
- (5) Adanya penilaian yang objektif dan independen terhadap akuntabilitas suatu instansi.
- (6) Adanya tindak lanjut terhadap laporan penilaian atas akuntabilitas.

3.5 Hal yang Perlu Diperhatikan

Plumtre T. (1981) dalam artikelnya "Perspective Accountability in the Public Sector" memberikan tuntunan untuk mencapai keberhasilan akuntabilitas:

(1) *Exemplary Leadership*

Pemimpin yang sensitif, responsif, dan akuntabel akan transparan kepada bawahannya maupun masyarakat, sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut dia akan memerlukan akuntabilitas yang dipraktikkan mulai dari tingkat yang paling bawah.

(2) *Public Debate*

Sebelum kebijakan yang besar disahkan seharusnya diadakan *public debate* terlebih dahulu untuk mendapatkan hasil yang maksimal masyarakat akan memberikan banyak masukan bagi keberhasilan program-program tersebut mengingat setiap kebijakan pemerintah pada umumnya mempunyai dampak sosial.

(3) *Coordination*

Koordinasi yang baik antara semua instansi pemerintah akan sangat baik untuk tumbuh kembangnya akuntabilitas, namun seringkali koordinasi sulit dilaksanakan karena adanya *conflict of interest* di antara pihak-pihak yang berkoordinasi.

(4) *Autonomy*

Instansi pemerintah dapat melaksanakan kebijakan menurut caranya sendiri yang paling menguntungkan, paling efisien, dan paling efektif bagi pencapaian organisasi. Otonomi di sini adalah pada teknis pelaksanaan kebijakan.

-
- (5) *Explicitness and Clarity*
Standar evaluasi kinerja harus diungkapkan secara nyata dan jelas sehingga dapat diketahui secara jelas apa yang harus di akuntabilitaskan.
- (6) *Legitimacy and Acceptance*
Tujuan dan makna dari akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka kepada semua pihak sehingga standar dan aturannya dapat diterima oleh semua pihak.
- (7) *Negotiation*
Harus dilakukan negosiasi nasional mengenai perbedaan-perbedaan tujuan dan sasaran, tanggung jawab dan kewenangan setiap instansi pemerintah.
- (8) *Educational Campaign and Publicity*
Penerimaan masyarakat akan suatu hal yang baru akan banyak dianugerahi oleh pemahaman masyarakat pada hal baru tersebut.
- (9) *Feedback and Evaluation*
Agar akuntabilitas dapat terus ditingkatkan dan disempurnakan maka perlu diperoleh informasi untuk mendapatkan umpan balik dari pembaca/penerima akuntabilitas serta dilakukan evaluasi perbaikannya.
- (10) *Adoption and Recycling*
Perubahan yang terjadi di masyarakat akan mengakibatkan perubahan dalam akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus secara terus-menerus tanggap terhadap setiap perubahan yang terjadi di masyarakat.

Sedangkan untuk mengimplementasikan akuntabilitas agar menjadi suatu sistem yang efektif, perlu melakukan langkah penting, yaitu:

- 1) Pernyataan yang jelas mengenai tujuan dan sasaran dari kebijakan dan program. Sistem akuntabilitas menekankan pada pengukuran hasil yang akan membantu memikirkan hal yang sebenarnya diinginkan oleh pemimpin politik dan pembuat kebijakan pada saat mereka memutuskan untuk melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat. Sistem akuntabilitas diharapkan dari pelaksanaan suatu program pada

masyarakat.

- 2) Pola Pengukuran Tujuan
Perlu ditetapkan suatu indikator kemajuan yang mengarah pada pencapaian tujuan hasil, yang harus melibatkan pihak yang akan melaksanakan program.
- 3) Pengakomodasian Sistem Insentif
Di dalam pengumpulan data mengenai hasil, sistem akuntabilitas akan menyediakan sistem insentif bagi para petugas pelayanan, manajer program, dan mungkin juga masyarakat yang dilayani.
- 4) Pelaporan dan Penggunaan Data
Suatu sistem akuntabilitas kinerja akan dapat menghasilkan data yang cukup banyak. Informasi yang dihasilkan tidak akan berguna kecuali dirancang dengan hati-hati, dalam artian informasi yang disajikan benar-benar berguna bagi para pemimpin, pembuat keputusan, manajer-manajer program, dan masyarakat.
- 5) Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Program yang Dikoordinasikan untuk Mendorong Akuntabilitas

Akuntabilitas pada program pelayanan publik membutuhkan banyak aktifitas dalam perencanaan dan koordinasi yang efektif agar akuntabilitas tersebut dapat terjaga. Akuntabilitas kebijakan membantu mengukur akibat dari program yang berbeda satu dengan yang lainnya pada kelompok sasaran yang sama didalam masyarakat. Agar sistem akuntabilitas berjalan dengan baik harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, tidak secara independen program demi program.

Dilihat dari elemen-elemen penerapan sistem akuntabilitas, dapat disimpulkan bahwa penerapan sistem akuntabilitas berhubungan dengan perencanaan strategik dan pengukuran kinerja. Dalam penerapannya akan membutuhkan suatu artikulasi yang jelas mengenai misi, tujuan dan sasaran yang dapat diukur, dan berhubungan dengan hasil program. Ini berarti, tujuan dan sasaran yang ditetapkan akan berhubungan dengan hasil atau *outcome* dari setiap program yang dilaksanakan.

3.6 Media Akuntabilitas

Media pertanggungjawaban yang menjadi alat evaluasi oleh pihak yang memberikan kewenangan untuk menilai kinerja pejabat pemerintah harus dibuat secara tertulis dalam bentuk laporan yang bersifat periodik. Bentuk laporan diupayakan untuk sesuai dengan standar yang ditetapkan sebelumnya, laporan dapat dimanfaatkan untuk keperluan daya banding antara kinerja suatu instansi pemerintah dengan instansi pemerintah lainnya.

3.7 Pengawasan, Supervisi, Moneter, dan Fasilitasi

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, maka sangat diperlukan adanya peran pengawasan pusat di daerah yang dilaksanakan di daerah oleh wakil pusat di daerah. Untuk itu maka sangat diperlukan adanya penguatan peran gubernur sebagai wakil pusat dalam hal pengawasan, supervisi, moneter, dan fasilitasi agar daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal.

4. Kesimpulan

- (1) Komitmen daerah merupakan kunci utama keberhasilan setiap tindakan yang akan ditempuh. Demikian pula dalam melaksanakan otonomi daerah semua pihak harus bersama-sama mempunyai komitmen yang tinggi untuk mensukseskannya.
- (2) Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hokumpimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggung jawaban.
- (3) Prinsip-prinsip akuntabilitas :
 - a) Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan

pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel.
b) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c) Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

d) Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh.

e) Harus jujur, objektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

- (4) Perencanaan strategi yang disusun oleh suatu instansi pemerintah harus mencakup:

- a. Pernyataan visi, misi, strategi, dan faktor-faktor keberhasilan organisasi.

- b. Rumusan tentang tujuan, sasaran dan uraian aktivitas organisasi.

- c. Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut.


- (5) Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah harus disampaikan oleh instansi-instansi dari pemerintah pusat, pemerintah daerah propinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Penyusunan laporan harus mengikuti prinsip-prinsip yang lazim, suatu laporan harus disusun secara jujur, objektif, dan transparan serta memperhatikan prinsip-prinsip berikut:

- a. Prinsip pertanggungjawaban, yang dilaporkan harus jelas sehingga dapat dimengerti oleh pembaca laporan.

- b. Prinsip pengecualian, yang dilaporkan yang penting dan terdepan bagi pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban instansi yang bersangkutan.

- c. Prinsip manfaat, manfaat laporan harus lebih besar daripada biaya penyusunan.

- (6) Agar pengungkapan akuntabilitas aspek-aspek pendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tidak tumpang tindih dengan pengungkapan akuntabilitas kinerja, maka

-
- harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:
- a. Uraian pertanggungjawaban keuangan dititikberatkan pada perolehan dan penggunaan dana.
 - b. Uraian pertanggungjawaban SDM, dititikberatkan pada penggunaan dan pembinaan dalam hubungan dengan peningkatan kinerja yang berorientasi pada hasil atau manfaat dan peningkatan kualitas pada masyarakat.
 - c. Uraian mengenai pertanggungjawaban penggunaan sarana dan prasarana dititikberatkan pada pengelolaan, pemeliharaan, pemanfaatan, dan pengembangan.
 - d. Uraian mengenai metoda kerja, pengendalian manajemen dan kebijakan lainnya difokuskan pada manfaat atau dampak dari suatu kebijakan yang merupakan cerminan pertanggungjawaban kebijakan (*policy accountability*). 

Sumber Bacaan:

- Bain, Neville., Band, David. 1996. *Winning Ways Through Corporate Governance*. Printed in Great Britain by Mackays of Chatham PLL Chatham, Kent.
- Barbara N., McLennan. 1980. *Comparative Politics and Public Policy*. Duxbury Press A Division of Wordsworth, Inc.
- Blondel, I. 1995. *Comparative Government*. Printed and Bound in Great Britain at The University Press Cambridge.
- Camdessus, Michel. 1997. *Good governance*. International Monetary Fund, Publication Services.
- Deutsch, Karl, W. *Politics and Government*. Atlanta Dallas, Geneva, Illinois Hopewell, New Jersey Palo Alto, London, Second Edition
- Grindle, Merilee, S. 1997. *Getting Good Government*. Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Holmes, Douglas. 1997. *e-Gov e-Business Strategies for Government*. Printed in Finland by Ws. Bookwell.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*. Cambridge University Press.

