



¹PENINGKATAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH dan BEBAS KKN DAN INDIKATOR-INDIKATOR HASILNYA

Oleh: Andy Fefta Wijaya

Ketua Program Studi MAP Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

e-mail : andyfeftawijaya@yahoo.com.au

Abstract

This paper presents this new perspective of public management (NPM) and governance in administrative sciences and explains the differences between of them. NPM risk leaving the public service function for the poor and marginalized, therefore improving governance perspective NPM movement's weakness. New Public Management Paradigm with no accountability (accountability) would risk leaving the public interest. Accountability as a fundamental pillar of good governance paradigm can improve the weaknesses found in the paradigm previously thought. A major component to the success of public accountability is a system of information transparency. Transparency of information is authorized to be used for public sector performance evaluation measures and for evaluating public sector executive accountability for all decisions and actions, ie to what extent the results / outcomes and impacts resulting from beneficial to the public.

Keyword : New Public Management, Public Accountability, Good Governance

Intisari

Paper ini mengulas perspektif new public management (NPM) and governance dalam ilmu administrasi dan menjelaskan perbedaan diantara keduanya. NPM beresiko meninggalkan fungsi pelayanan publik untuk masyarakat miskin dan termarginalkan, oleh karenanya perspektif governance memperbaiki kelemahan pada gerakan NPM ini. Paradigma New Public Management tanpa tanggung gugat (akuntabilitas) akan beresiko meninggalkan kepentingan publik. Akuntabilitas sebagai pilar dasar paradigma Good Governance dapat menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang terdapat pada paradigma pemikiran sebelumnya. Komponen utama untuk mensukseskan akuntabilitas publik adalah adanya sistem transparansi informasi. Transparansi informasi ini modal dasar yang dapat dimanfaatkan untuk upaya2 penilaian kinerja sektor publik dan untuk mengevaluasi pertanggungjawaban pelaksana sektor publik atas segala keputusan dan

¹ Tulisan ini merupakan bahan paparan yang disajikan pada diskusi terbatas tentang penyusunan indicator pembangunan bidang aparatur pada tanggal 26-27 Juni 2012 di Malang, Jawa Timur.



tindakannya, yaitu sampai sejauhmana hasil/outcome dan dampak yang diakibatkan bermanfaat untuk publik.

Kata Kunci : *New Public Management, Akuntabilitas Publik Good Governance*

PENDAHULUAN: TUMPAH TINDIH MEMPERSEPSIKAN NPM & GOVERNANCE

Ilmu administrasi abad 21 ini tidak terlepas dari perkembangan dua perspektif yang sangat menonjol yaitu *New Public Management* (NPM) dan *Governance*. Perspektif tersebut memberikan warna baru terhadap perspektif weberian birokrasi yang telah bertahan cukup lama. Perubahan-perubahan dan tuntutan-tuntutan sosial, ekonomi, politik dan lingkungan sektor publik yang semakin berkembang dan bervariasi telah memberikan tekanan-tekanan terhadap upaya mereformasi administrasi publik melalui gerakan *new public management* dan *governance* itu.

Perspektif *governance* bukan sesuatu yg baru dan telah mengalami proses pengulasan dan penajaman yang cukup lama. Problem awalnya adalah kesepakatan tentang konsepsi *governance* belum 'wungkul' (utuh) diantara para ilmuwan. Apabila kita lihat beberapa literatur di tahun 1990 - an interpretasi tentang *governance* bervariasi. Beberapa ilmuwan bahkan menyamakan perspektif *new public management* dan *governance*, padahal mereka mempunyai perbedaan-perbedaan yang cukup signifikan. Sebagai contoh Frederickson dalam bukunya '*the Spirit of Public Administration*' yang ditulis pada tahun 1997 masih menyamakan perspektif *new public management* dan *governance* (lihat hal 78 – 83). Ilmuwan ini menyebutkan:

'The single most interesting facet of the osborne and gaebler perspective is its essential similirity to the governance perspective that is now broadly influential in the "new public management"

described and advocated by many leading public administration scholars' (p. 83).

Tumpah tindih mempersepsikan konsep *governance* dan NPM tersebut bisa dimaklumi berhubung sekitar tahun 1990 - an tersebut gerakan NPM yang lebih menonjol dan mendapatkan porsi lebih sering dibahas oleh pemerhati ilmu administrasi. Sedangkan pembahasan konsepsi *governance* sering diangkat dalam rangka menjelaskan NPM tersebut.

PERBEDAAN PERSPEKTIF 'NEW PUBLIC MANAGEMENT' DAN 'GOVERNANCE'

Frederickson bersama Smith ditahun 2003 (lihat hal 217-211) telah memberikan penjelasan tentang perbedaan yang esensial antara *new public management* dan *governance*. Hal ini memperlihatkan bahwa pemberian makna tentang *governance* terus berkembang, termasuk dalam diri ilmuwan seperti Frederickson (bandingkan dengan pendapatnya di tahun 1997 diatas).

Perbedaan pertama adalah yang disebutkan adalah NPM sebagai sebuah usaha menginjeksi nilai-nilai *corporate* dalam sektor publik. Padahal penerapan sektor manajemen bisnis ke sektor publik belum tentu mengindahkan makna 'publik' seperti kebutuhan pelayanan publik yang merata dan adil. Dalam perspektif *governance*, publik sektor adalah unik dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari prinsip-prinsip demokrasi. Kebutuhan publik (bukan 'keinginan publik' seperti kebanyakan dalam spirit pelayanan NPM) dan Lingkungan sektor publik berbeda dengan bisnis, tidak semua hal bisa dikompetisikan dan hanya sedikit yang



bisa dikonteskan. Kedua, *governance* berhubungan dengan upaya untuk memahami proses yang mana kebijakan publik dibuat, diimplementasikan dan dikelola. Sedangkan NPM lebih terfokus pada *outcomes/* hasil-hasil yaitu lebih pada pertanyaan tentang berapa banyak hasil yang diperoleh daripada bagaimana kebijakan dikelola. Ketiga, filosofi pemikiran NPM berasal dari teori organisasi dan *public choice theory/* teori pilihan publik, sedangkan *governance* lebih pada teori politik untuk menjelaskan kenapa pemerintah melakukan seperti yang mereka lakukan dan bagaimana hal tersebut bisa dilakukan lebih baik lagi.

Keempat, NPM berupaya menggantikan manajemen publik menjadi manajemen bisnis, sedangkan *governance* ingin mempertahankan penyediaan layanan publik dibawah kontrol pemerintah, walaupun yg memberikan layanan tidak harus pemerintah. Sehingga ada garis yg tegas tanggung jawab dan akuntabilitas antara yang melayani dan yang dilayani. Kelima, *governance* tidak seperti NPM yang berlandaskan pada '*market based institutional reform*', *governance* lebih pada upaya *partnership* datau jaringan kemitraan bersama non sektor pemerintah. Kelima hal diatas memperlihatkan perbedaan antara perspektif *governance* dan *new public management*. Hal ini senada dengan Rhodes dalam Pierre (2000, p 54) menyebutkan:

Governance is part of fight back. It is a description of the unintended consequences of corporate management and marketization. Also, marketization fragmented service delivery systems by drawing in actors and organizations from the public, private, and voluntary sectors. The networks so central to the analysis of governance are a response to this pluralization of policy making.

Sesuai dengan opini Rhodes diatas *governance* adalah sebuah perlawanan kembali terhadap konsekuensi tidak diinginkan dari penerapan *corporate management* dan marketisasi disektor publik. Marketisasi sistem pelayanan publik membuat analisis jaringan menjadi hal yang utama dalam perspektif *governance*. Peters and Pierre dalam Frederickson & Smith (2003) juga menyebutkan dominasi jaringan merupakan satu dari 4 elemen dasar dalam diskursus *governance*. Ketiga lainnya adalah: kapasitas pemerintah yg semakin menurun untuk melakukan kontrol langsung, bersatunya pemanfaatan sumber daya publik dan privat, dan penggunaan instrumen yang bermacam-macam.

Perspektif *governance* mempunyai visi dan misi mewujudkan '*good public governance, good corporate governance dan good community governance*'. 'Networks' adalah unit analisis *governance* yang menyeimbangkan jaringan antar sektor publik, privat dan masyarakat. Analisis *governance* bukanlah sektoral, maksudnya ini hanya permasalahan publik, atau permasalahan privat atau permasalahan masyarakat. Hal yang dipetakan tidak melulu yang terstruktur dan formal namun juga suprastruktur dan informal.

Pendekatan *governance* dalam melihat permasalahan publik berusaha memetakan jaringan problem tersebut dalam interaksi yang bisa jadi kompleks diantara ketiga sektor tersebut. Problem publik dilihat dalam konteks yang lebih luas pembangunan filosofi, visi, misi, karakter dan mentalitas bangsa kedepan. Pencarian upaya memanajemi problem publik juga dengan mensinergikan pola interaksi yang maksimal diketiga sektor tersebut.

Problem publik akan selalu timbul dan orientasi pada pemecahan problem bukanlah



jawaban satu-satunya, walaupun itu juga perlu. Birokrat dan politisi kadang beorientasi singkat pada *'problem oriented approach'* dalam *'day to day public management'*. Isu isu kebijakan publik di Indonesia mulai dari pengangguran, korupsi, bencana alam, inefisiensi, kemiskinan dan sebagainya datang silih berganti. Hal yang perlu dikritisi dari awal adalah apakah kita menempatkan problem-problem ini sebagai *'the end'* atau tujuan akhir sebagai target penyelesaian atau sebenarnya problem itu hanyalah sarana (*'means'*) untuk menjadi tujuan tertentu.

Ilustrasi yang cukup sederhana untuk mengkritisi *'problem oriented approach'* yang dalam ilmu kebijakan publik dikenal istilah filosofis *'garbage cans'* (tong sampah).² Sampah yang dimasukkan kedalam tong akan dikeluarkan lagi oleh petugas sampah ditempat penampungan dalam bentuk sampah juga. Istilahnya *'carbage in' and 'garbage out'* atau sampah yang masuk maka sampah juga yang akan keluar. Solusi singkat menjawab problem sampah adalah menyediakan tempat penampungan.

Namun masalah baru yang akan timbul adalah bagaimana dengan bau yang dihirup masyarakat sekitar tempat penampungan, kondisi air bawah tanah apabila sampah tidak segera dikelola, kemungkinan berkembangnya penyakit disekitar wilayah tersebut dsb. Walaupun tidak menutup kemungkinan sampah tersebut juga membawa rezki bagi para pemulung. Padahal problem seyogyanya dikelola dalam rangka mensukseskan suatu *'value'* tertentu yang ingin dicapai. Values atau nilai2 ini biasa dibungkus dalam bentuk falsafah, visi, misi, strategi, program dsb (Lihat *'Unlocking Public Value'* oleh Cole and Parston 2006). Sehingga setiap upaya pengatasan problem merupakan suatu langkah untuk

mewujudkan visi dan misi tertentu bagi pemerintah dan masyarakat setempat.

Oleh karena itu karakter kepemimpinan yang kuat dengan visi dan misi yang jelas akan menjadi modal utama mengarahkan semua kekuatan dan kelemahan (problem-problem) serta peluang dan tantangan untuk mencapai *'values'* yang telah dipatok tersebut. Pemecahan problem merupakan salah satu komponen saja dalam pencapaian nilai-nilai yang ingin dibangun.

NPM: PROBLEM PELAYANAN BAGI KAUM MISKIN DAN TERMARGINALKAN

Kesepuluh prinsip *'reinventing government'* dalam bukunya Osborne and Gaebler (1992)³ banyak dirujuk oleh ilmuwan sebagai prinsip-prinsip dasar pengembangan perspektif NPM. Seperti spirit untuk mengutamakan fungsi *'steering rather than rowing'*, maksudnya pemerintah berperan sebagai pengatur dan pengontrol daripada pelaksana langsung. Si pelaksana layanan publik bisa diberikan kepada sektor privat. Privatisasi dan marketisasi fungsi-fungsi pemerintah merupakan pilihan strategi kebijakan dalam era *'New Public*

² Dalam buku Frederickson and Smith (2003) judul *'The Public Administration Theory Primer'* hal 85 – 88 dijelaskan tentang *'garbage cans theory'*

³ Kesepuluh prinsip *'reinventing government'* dari Osborne dan Gaebler dikategorikan masuk dalam era *'new public management'*: Pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh, Pemerintahan milik masyarakat: memberi wewenang ketimbang melayani, Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan kedalam pemberian pelayanan, Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan, Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan, Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi, Pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan, Pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati, Pemerintahan desentralisasi, Pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar.



Management'. Pierre (2000) menyebutkan perspektif ini mempromosikan marketisasi ('marketization') sektor publik, penggunaan manajemen kontrak, privatisasi, membuka alternatif² pelayanan sehingga konsumen mempunyai pilihan.

Fungsi pemerintahan mengalami pencekungan atau dalam istilah Rhodes pada saat presentasi bersama penulis di konferensi tahunan APSA (Australasian Political Science Association) tahun 2004 di Adelaide - Australia, menyebutnya sebagai 'hollowing'⁴, yaitu penyusutan fungsi - fungsi pemerintah dalam aktifitas-aktifitas langsung yang berhubungan dengan publik (lihat juga Rhodes - 1997 dalam *understanding governance*).

Fungsi-fungsi birokrasi pemerintah disamping telah dilimpahkan kesektor non-pemerintah juga mengalami pergeseran paradigma ke masa-masa dimana penggunaan teknik-teknik manajemen sektor privat dipergunakan disektor pemerintahan. Pada halaman pembuka buku berjudul '*New Public Management*' karya Lane (2000) ditulis: "*New public management is a topical phrase to describe how management techniques from the private sector are now being applied to public services*".

Perspektif ini mereformasi pendekatan manajemen pelayanan publik sebelumnya yang menggunakan pendekatan birokrasi weberian. Sebagai contoh bentuk-bentuk pengaturan yang melibatkan sektor non pemerintah dalam manajemen 'public utility', King and Maddock (1996, p. 9) membagi tiga model dasar untuk public utility yang bercirikan bisnis infrastruktur. Model pertama, perusahaan yang beroperasi adalah dibawah pemerintahan dan dibawah kontrol

politik, disebut sebagai Perusahaan Negara/publik. Model Kedua, perusahaan privat diijinkan mengoperasikan perusahaan publik milik pemerintah namun mereka diatur dengan regulasi yang ketat untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dikarenakan mempunyai hak-hak monopoli pengelolaan bisnis. Model Ketiga, perusahaan-perusahaan privat diijinkan berkompetisi untuk mendapatkan hak monopoli mengelola suatu wilayah.

Teknik-teknik manajemen yang biasa digunakan disektor bisnis telah digunakan disektor pemerintahan, seperti penyusunan renstra dan pengukuran kinerja untuk pemerintahan lokal, BUMN dan BUMD⁵. Inefisiensi unsur-unsur sektor pemerintah seperti unit-unit pemerintah, BUMN dan BUMD menyebabkan pendekatan ini mendapatkan tempat, apalagi didukung realita anggaran pemerintah yang mengalami defisit dan keharusan membayar hutang luar negeri. Sehingga BUMN dan BUMD serta bentuk-bentuk unit-unit pemerintahan lainnya yang mengurus anggaran pemerintah diprivatisasi ke pihak swasta.

Problem yang timbul kemudian adalah fungsi 'serving' dari pelayanan publik yang telah diprivatisasikan tersebut terutama terhadap masyarakat miskin dan marginal yang secara struktural dan kultural berada pada posisi yg kurang menguntungkan untuk bersaing dan berkompetensi mendapatkan akses-akses pelayanan (lihat Denhardt and Denhardt, 2003 dalam bukunya '*The New Public Service*'). Kritik terhadap NPM mencakup kesangsian tentang pelayanan publik yang masih menjunjung prinsip-prinsip

⁴ Paper2 konferensi ini bisa didownload di www.adelaide.edu.au/apsa/paper

⁵ Jones (2001, p. 124) menyebutkan 'Public sector organisations are called upon to produce mission statements, strategic plans, statements of objectives and performance indicators-the basic components of performance management'



keadilan, pemerataan dan kepastian terutama bagi masyarakat miskin dan termarginalkan.

GOVERNANCE: KEBUTUHAN ATAU HANYA MODE

Urgensinya 'good governance' dalam konteks ini ingin mengembalikan lagi spirit pelayanan publik terhadap masyarakat miskin dan termarginalkan, walaupun dalam situasi sektor pelayanan publik telah dikelola oleh sektor privat. Dalam konteks ini Rhodes (2000) menyebutkan 'good governance marries the new public management to the advocacy of liberal democracy'. Governance yang baik mengawinkan antara 'new public management' dan advokasi demokrasi liberal. Walaupun penulis lebih memilih 'participative democracy' dibanding 'liberal democracy' untuk konteks Indonesia. Karena demokrasi liberal yang berkarakteristik individualistik belum tentu cocok dengan tipologi kebersamaan masyarakat Indonesia, sedangkan 'participative democracy' masih membuka ruang untuk memasukkan kearifan lokal.

Good governance menyangkut pemberdayaan hak-hak masyarakat. Menyeimbangkan kesinambungan antara tujuan ekonomi dengan tujuan-tujuan social dan lingkungan merupakan visi dan misi yang dianjurkan dalam dokumen-dokumen national (UUD'45 dan UU) dan international (Agenda 21-PBB⁶). Untuk menguatkan visi dan misi social dan lingkungan tersebut perlu pemberdayaan hak-hak masyarakat. Masyarakat (secara individu dan kelompok) diberi hak-hak untuk berpartisipasi, khususnya dalam mengawasi dan

mengevaluasi kinerja lembaga-lembaga publik.

Tiga sektor dalam 'Good Governance' yaitu sektor Pemerintah, sektor Privat, dan sektor Masyarakat seharusnya mempunyai pembagian hak dan tanggungjawab bersama yang jelas yang biasanya diatur dalam kontrak-kontrak (legal-formal, sosial, ekonomi dan politik), dimana kontrak-kontrak ini merupakan hasil produk pengaturan bersama yang melibatkan ketiga sektor tersebut. Kontrak-kontrak berisi norma-norma yang mengatur pola hubungan antar pelaku-pelaku dari ketiga sektor tersebut dan menjadi acuan untuk pelaksanaan akuntabilitas (tanggung gugat) mereka.

Fungsi pemerintah sebagai pengatur regulasi dan mengamankan hasil-hasil regulasi berdasarkan kesepakatan bersama ketiga sektor tadi seyogyanya lebih diutamakan. Masyarakat mempunyai hak-hak dan peran langsung seperti akses informasi (kebebasan informasi) dalam mengawasi kinerja lembaga pemerintahan dan mitra kerjanya yang dijamin oleh sistem legal-formal. Sistem ini yang dapat memberi implikasi yuridis apabila lembaga-lembaga tersebut melalaikan fungsinya dalam mewujudkan transparansi informasi dan akuntabilitas publik. Keterlibatan masyarakat langsung untuk berpartisipasi dan atau mengawasi kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pelayanan publik merupakan salah satu fondasi terlaksananya 'Good Governance'. Sektor masyarakat berbagi tanggung jawab dan tanggung gugat (akuntabilitas) dengan sektor pemerintah dan privat dalam fungsi-fungsi pengawasan pelayanan publik.

'Good governance' tidaklah hanya semata-mata permasalahan manajemen pelayanan publik seperti melakukan efisiensi, melakukan privatisasi dan kontrak-kontrak manajemen, mengurangi pegawai. Namun

⁶ Dokumen Agenda 21 bisa di akses di website PBB: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>



'good governance' juga memasuki arena kebijakan publik, dimana masyarakat pemberi mandat demokrasi kewenangan dan legitimasi politik perlu diberikan hak-hak yang nyata diatur dalam produk-produk kebijakan publik (seperti Undang-Undang) untuk mengawasi proses kegiatan pelayanan publik, seperti Rancangan Undang-Undang RI tentang Kebebasan Publik memperoleh Informasi Publik merupakan suatu produk kebijakan publik untuk memberdayakan sektor masyarakat. RUU ini dimaksudkan untuk menjamin hak-hak masyarakat berpartisipasi langsung mengawasi kegiatan pelayanan publik.

Merujuk beberapa analisis diatas kiranya cukup tepat menampilkan pendefinisian konsep governance berdasarkan Kooiman (2003) yang mengutamakan sisi sosial dan politiknya yaitu sebagai "arrangements in which public as well as private actors aim at solving societal problems or create societal opportunities, and aim at the care for the societal institutions within which these governing activities take place" (Kooiman, 2003, p. 139). Governance bukanlah semata-mata majalah 'day to day management' dan permasalahan teknis belaka, namun memasuki arena 'societal opportunities' dimana 'trust' memainkan peranan yang sangat penting. Kepercayaan merupakan 'glue' yang selama ini menjadi social capital yang sangat berharga dimasyarakat.

Keberhasilan M Yunus dgn Greemen Bank nya di Bangladesh dengan memberikan pinjaman modal tanpa agunan dan hanya bermodal kepercayaan masyarakat miskin yang menjadi nasabahnya merupakan bukti kepercayaan masyarakat bisa menjadi modal sosial yang bermanfaat. Karena sebagian peminjam tetap mengembalikan pinjamannya.

Beberapa prinsip-prinsip good governance lainnya yang belum sempat diulas dalam paper singkat ini sebagaimana disebutkan oleh Bank Dunia (The World Bank 1992) bahwa pelaksanaan 'Good Governance' dilakukan melalui upaya-upaya pengaturan bersama manajemen pelayanan publik dengan prinsip-prinsip transparansi informasi, akuntabilitas publik, kerangka legal yang pro pembangunan untuk masyarakat, dan manajemen yang efisien-efektif dalam merespon pelayanan publik.

Bappenas (2005) menyebutkan 14 prinsip tata pemerintahan yang baik ('good governance'): wawasan kedepan (*visionary*), keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*), /partisipasi masyarakat (*participation*), tanggung gugat (akuntabilitas atau *accountability*), supremasi hukum (*rule of law*), demokrasi (*democracy*), profesionalisme dan kompetensi (*profesionalism and competency*), daya tanggap (*responsiveness*), keefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*), desentralisasi (*decentralization*), kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private and civil society partnership*), komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*), komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*) dan komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*).

Disamping prinsip demokrasi dan orientasi pada visi dan misi yang telah diulas diatas, maka akuntabilitas publik, transparansi informasi dan partisipasi masyarakat akan mendapatkan kajian yang tersendiri dalam sub bab berikutnya ini.



AKUNTABILITAS PUBLIK, TRANSPARANSI INFORMASI & PARTISIPASI MASYARAKAT⁷

Konsepsi governance mempunyai beberapa pilar utama untuk merealisasikan diantaranya adalah akuntabilitas publik dan transparansi informasi. Komentar seperti ini sering ditemui bahwa 'sistem pengawasan dan akuntabilitas saat ini sudah baik, namun implementasinya yang tidak baik dan menyimpang'. Baik menurut mereka karena sudah ada yang melaksanakan fungsi pengawasan seperti internal auditor dari dirjen terkait, Badan Pengawas Daerah, BPKP. Juga sudah ada sistem Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Hasil informasi tersebut juga sudah dilaporkan ke Dewan.

Namun hanya melibatkan unsur- unsur dari sektor pemerintahan saja saat ini dipandang kurang cukup. Tuntutan saat ini lebih luas lagi untuk melibatkan partisipasi masyarakat umum baik perorangan maupun kelompok seperti pengamat sosial, aktifis LSM, dosen, mahasiswa, pers dan lain-lain unsur masyarakat yang ingin mengakses informasi publik, utamanya kinerja sektor publik. Walaupun kadang tuntutan akses informasi semakin dalam termasuk informasi kategori sensitif seperti laporan keuangan, SDM, partner usaha pemerintah dll. Sistem formal dan legal membuat para birokrat pemerintahan tersebut harus memberikan informasi-informasi tersebut terhadap publik, baik diminta taupun tidak diminta.

Partisipasi publik meminta adanya akuntabilitas publik yang merupakan faktor utama untuk mewujudkan good governance. Akuntabilitas publik memerlukan adanya transparansi informasi untuk menjalankan fungsi akuntabilitas tersebut. Akuntabilitas

dan transparansi adalah norma utama untuk mewujudkan good governance.

Pollitt secara sederhana mengatakan akuntabilitas adalah sebuah hubungan dimana sebuah pihak tertentu diharuskan untuk melaporkan tindakan-tindakannya terhadap pihak lain (Pollitt, Birchall & Putman 1988). Oleh karena itu dalam akuntabilitas terdapat i) pihak yang bertanggungjawab melaksanakan akuntabilitas, ii) pihak-pihak mempunyai kewenangan dan hak menanggung gugatkan pihak-pihak yang bertanggungjawab tersebut, iii) ukuran-ukuran yang dijadikan patokan penilaian akuntabilitas tersebut, dan iv) norma atau nilai yang menjadi moral spirit dari sistem akuntabilitas tersebut.

Jenis akuntabilitas dibedakan oleh Paul dalam Modul 1 AKIP LAN & BPKP (2000), menjadi i) akuntabilitas demokrasi (democracy accountability) yang merupakan perpaduan antara akuntabilitas administratif dan politik, dimana para penyelenggara layanan publik bertanggung jawab kepada menteri-mentri dan kepala pemerintahan kemudian secara berjenjang mereka mempertanggungjawabkan kinerjanya pada pemimpin-pemimpin politik misal dilembaga-lembaga legislatif; ii) akuntabilitas profesional (*'professional accountability'*) yaitu akuntabilitas para profesional sesuai dengan standar keprofesiannya, dan iii) akuntabilitas legal (*'legal accountability'*) yaitu akuntabilitas hukum dan regulasi yang ada sudahkah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan publik dalam pelayanan barang-barang dan jasa publik.

Berdasarkan penyelenggaraan pemerintahan, Yango dalam Modul 1 AKIP LAN & BPKP (2000) membedakannya menjadi i) akuntabilitas tradisional atau regular (*'traditional atau regularity accountability'*) yang memfokuskan pada transaksi-transaksi

⁷ Penjelasan tentang ini bisa dibaca dalam artikel Andy Fefta Wijaya di Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Vol VIII, No 2, tahun 2007, hal 540-543



reguler atau fiskal, ii) akuntabilitas manajerial (*'managerial accountability'*) yang mengutamakan pada penghematan dan efisiensi penggunaan sumber dana dan daya, iii) akuntabilitas program (*'program accountability'*) yang memfokuskan pada pencapaian hasil usaha pemerintah, iv) akuntabilitas proses (*'process accountability'*) yang memfokuskan kepada proses pelaksanaan dan aktifitas organisasi itu sesuai dengan koridor moral dan etika publik, dan yang terakhir bisa dimasukkan dalam kategori ini (dari Bappenas 2005) adalah v) akuntabilitas hasil dan dampak (*'outcome accountability'*) yang memfokuskan pada hasil dan dampak kegiatan dan aktifitas organisasi publik pada masyarakat.

Konsepsi akuntabilitas (Koppell 2005) mengandung lima dimensi utama, yaitu mencakup: transparansi (sudahkah organisasi terbuka dengan fakta-fakta kinerjanya?), liabiliti (sudahkah organisasi memperhatikan konsekuensi dari kinerjanya?), pengontrolan (sudahkah organisasi melaksanakan prinsip-prinsip yang dianjurkan?), tanggungjawab (sudahkah organisasi mengikuti aturan-aturan yang telah ditetapkan?), responsif (sudahkah organisasi memenuhi tuntutan dan kebutuhan dari masyarakat?).

Beberapa analisis diatas memperlihatkan bahwa prinsip-prinsip good governance bukan merupakan sesuatu yang terpisah dan berdiri sendiri, tapi mereka merupakan elemen-elemen yang terkait satu dengan lainnya untuk mewujudkan good governance tersebut. Hal yang cukup mudah untuk dibicarakan namun akan terasa sulit diimplementasikan terutama pada konteks lingkungan sektor publik yang kurang kondusif terhadap perubahan-perubahan, yang seringkali perlawanan tersebut malah timbul dari para birokrat sendiri dengan 'mindset' yang lama dan tetap menginginkan 'status quo'.

Hikmah kedua yang bisa diambil adalah perspektif governance masih memerlukan kaki-kaki yang menginjak bumi sehingga ide-ide baik tersebut bisa bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat (*'public need'*), akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat merupakan elemen penghubung dengan kaki-kaki yang menancap dibumi tersebut. Seperti yang disimpulkan dalam disertasi doktor Andy Fefta Wijaya (2005) bahwa studi governance saat ini masih memerlukan alat dan model praktis untuk membumikan ide-ide *governance* tersebut. Wijaya (2005) menyimpulkan bahwa: *'governance studies such as Kooiman (2003), Rhodes (2003), (Frederickson and Smith, 2003), Bevir and Rhodes (2003); and Kettl (2002) has been being developed, but a practical means as this outcome performance measurement web model is less developed for evaluating performances in the three governance sectors.* Dengan demikian studi *governance* menawarkan peluang yang sangat besar bagi para ilmuwan untuk mengadakan studi dan penelitian dibidang ini. Tantangan bagi perkembangan ilmu administrasi di abad 21 ini.

KESIMPULAN

Beberapa implikasi teoritis dan praktis terhadap tata kelola dan perilaku individu dan institusi pemerintahan saat ini jelas memeperlihatkan signifikansi akibat berkembangnya perspektif NPM dan governance. Suka atau tidak suka NPM dan governance telah mereformasi sektor publik baik secara sedikit demi sedikit ataupun fulgar, ataupun baik secara langsung ataupun tidak langsung. Birokrasi weberian walaupun telah dipandang 'out of date' oleh banyak ilmuwan namun masih mendominasi tata kelola disektor publik terutama dinegara-negara berkembang. Hal ini juga merupakan tantangan terbesar untuk ekperimentasi



perspektif NPM dan governance dalam abad 21 ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas, 2005. *Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik*, Bappenas, Jakarta
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003). *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
- Cole, M., and Parston, G., 2006. *Unlocking Public Value*, John Wiley and Sons, New Jersey.
- Denhardt, J. V., and Denhardt, R. B., 2003. *The New Public Service: serving not steering*, M. E. Sharpe, Armonk.
- Jones, G., 2001. Performance Management, in C. Aulich, J. Halligan, S. Nutley, *Australian handbook of Public Sector Management*, Allen and Unwin, NSW.
- Frederickson, H. G., 1997. *The Spirit of Public Administration*,
- Frederickson, H. G., dan Smith, K. B., 2003. *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Colorado.
- King, S. dan R. Maddock, 1996. *Unlocking the Infrastructure: the reform of public utilities in Australia*, Allen dan Unwin, NSW
- Kettl, D. F. (2002). *The Trasformation of Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Koppell, J. G., 2005. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities disorder", *Public Administration Review*, 65/1: 94-108
- LAN dan BPKP, 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*, LAN, Jakarta
- Lane, J. E., 2000. *New Public Management*, Routledge, London.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: The Penguin Books.
- Pierre, J., 2000. *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt, C., Birchall, J., & Putman, K. (1998). *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan.
- Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik.
- Rhodes, R. A. W., 1997. *Understanding Governance*, Open University Press, Berkshire.
- The World Bank, 1992. *Governance and Development*, the World Bank, Washington.
- UN. (2004). *Agenda 21*. Retrieved 25 March, 2005, from United Nations (UN) website:
<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21chapter18.htm>
- Wijaya, A. F., 2007. Akuntabilitas Aparatur Pemda Dalam Era Good Governance dan Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Vol VIII No 2
- Wijaya, A. F., 2005. *Water as A Public Good in Indonesia: an evaluation of water supply service performance in an Indonesian water supply enterprise as a means to address social and environmental justice concerns*, Disertasi Doktor di Flinders University, Australia
- Wijaya, A. F., 2004. *Evaluating Outcome Performance in An Indonesian Public Water Company: The Implications of Cost Inefficiency and Price Policy for the Poor*, refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 29 September – 1 October 2004



Peningkatan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih dan Bebas KKN :
Dan Indikator-Indikator Hasilnya
Andy Fefta Wijaya