

**AKUNTABILITAS DALAM PERSPEKTIF GOOD GOVERNANCE****Sangkala*****Abstract**

This writing discusses about importance of accountability in implementation of governance. The urgency will be visible if it keyed to the main principles of governance those are being the governance orientation on much country, included Indonesia that also called Good Governance. In this writing, the discussion is started with the meaning of accountability in various contexts and the expansion. Furthermore, discussing about change of accountability orientation in the good governance perspective that not only emphasize on political aspect, but also professionalism, legality, organization, and society. The change of accountability mechanism orientation in this perspective appear as a shape of response, responsibility, controlling, transparency, and liability of government who change the definition of relationship between citizen and country. The government doesn't emphasize only to the governance implementation on formal structure and not only efficiency but also accountable.

Key Word: *accountability, good governance, responsiveness, responsibilityA. Pengertian*

Akuntabilitas (*accountability*) dalam konteks administrasi publik senantiasa menarik untuk dikaji, sebab pusat daripada praktek administrasi pemerintahan justru terletak pada isu-isu sekitar akuntabilitas.¹ Di negara-negara Eropa misalnya, akuntabilitas telah lama menjadi perhatian terutama dalam kaitan dengan pembuatan kebijakan. Akuntabilitas merupakan konsep yang terus menerus mengalami perkembangan dan terus menerus digunakan karena memberikan citra transparansi dan

kepercayaan bagi yang menjalankannya.

Pertimbangan agar institusi publik dapat mempertanggungjawabkan setiap keputusan maupun sumberdaya yang digunakan semakin hari semakin tinggi intensitasnya. Hal ini tentu saja tidak berdiri sendiri, tetapi disebabkan oleh berbagai faktor antara lain; karena tekanan fiskal (*fiscal pressures*), yaitu meningkatnya belanja pemerintah di satu sisi dan semakin tingginya angka pengangguran dan kemiskinan di sisi yang lain sehingga mendorong berbagai pihak mempertanyakan

*Sangkala; Guru Besar dalam bidang Manajemen Publik, Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fisip Unhas

¹Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher. hal.172

efektivitas birokrasi pemerintah. Tudingan tersebut muncul karena di satu sisi mesin pemerintah dianggap terlalu gemuk dan terlalu mahal, sementara di sisi yang lain mengabaikan kondisi-kondisi sosial yang terkait dengan persoalan pengangguran dan tingginya biaya ekonomi.

Pengelolaan pemerintahan pada dasarnya tidak hanya berupaya mencapai tujuan ekonomi dan efisiensi, tetapi juga dalam konteks hubungan antara tanggungjawab negara dengan masyarakat. Masyarakat ingin diperlakukan tidak hanya sebagai konsumen tetapi sebagai citizens (warga), yang memiliki hak terhadap pemerintahnya, serta berhak menilai segala tindakan pemerintah. Masyarakat menginginkan pemerintah lebih efisien, dan idealnya lebih hemat. Masyarakat juga menginginkan hak-haknya dilindungi, suaranya lebih didengar, nilai-nilai dan pilihan mereka juga dihormati.

Faktor kedua adalah kualitas. Warga masyarakat pada dasarnya bukanlah orang yang sekedar pengonsumsi, tetapi dia juga adalah pemilik modal dari negara ini. Karena itu, warga masyarakat secara aktif mendefinisikan terus menerus dirinya sebagai konsumen daripada hanya sekedar pengonsumsi dari jasa dan kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah.

Faktor ketiga adalah ideologi. Gelombang reformasi telah melahirkan tekanan-tekanan baru terutama dalam kaitan dengan

perubahan. Perubahan tidak hanya dalam hal perubahan fundamental dalam memberikan pelayanan, tetapi juga menawarkan peluang kepada pembuat kebijakan untuk mencari satu solusi terhadap tekanan pertentangan antara perbaikan layanan dan pengurangan peran negara. Para pembuat kebijakan terkadang melihat perubahan sebagai alat untuk menambah dan memperkuat kekuasaan ditingkat pusat, padahal jarak mereka dengan permasalahan ada pada level bawah (desentralisasi), bahkan mereka kadang beranggapan bahwa perubahan merupakan peluang untuk mendapatkan keuntungan politik dan pribadi.

Di dalam administrasi publik modern, akuntabilitas adalah raja, dan hasil yang dapat diukur adalah satu keharusan.² Persoalannya adalah bagaimana menentukan dengan tepat konsep mengenai akuntabilitas. Pemahaman yang tepat memungkinkan kita menentukan aspek-aspek apa saja yang dapat dijadikan ukuran untuk menilai akuntabilitas dari pemangku jabatan. Oleh karena itu, persoalan pertama yang terkait dengan hal tersebut yaitu persoalan konseptual. Persoalan konseptual bermakna bahwa apa sebenarnya yang dimaksud dengan akuntabilitas? Akuntabilitas seringkali digunakan dalam pengertian yang agak luas, misalnya seringkali disamakan dengan konsep evaluasi, namun hakekatnya akuntabilitas merupakan konsep yang dapat dipersaingkan dengan responsivitas, tanggungjawab, dan efektivitas. Pertanyaan kedua terkait dengan

² Paterson (1990) dalam Hodgè, Graeme, 1993. *Minding Everybody's Business: Performance Management in Public Sector Agencies*. Australia, Melbourne: Montech Pty Ltd. Hal.4

persoalan analitis, yaitu apa saja yang mencakup tipe-tipe akuntabilitas? Berdasarkan definisi yang sempit, akuntabilitas merupakan serangkaian dimensi yang dapat digunakan untuk menggambarkan berbagai macam hubungan pertanggungjawaban dan susunannya dapat ditemukan di dalam domain yang berbeda dari pemerintahan. Pertanyaan ketiga terkait dengan pertanyaan evaluatif, yaitu mengenai bagaimanakah seharusnya kita menilai hubungan antara akuntabilitas dengan rezim?

Kata akuntabilitas awalnya berasal dari bahasa Anglo-Norman, dan bukan dari Anglo-Saxon. Secara historis dan semantik kata akuntabilitas sangat terkait dengan kata akuntansi (*accounting*) dimana secara harfiah berarti pembukuan. Di dalam diskursus politik, akuntabilitas dan akuntabel tidak lagi membawa citra pembukuan yang kaku dan administrasi keuangan, tetapi membawa janji keadilan dan kepastian. Akuntabilitas tidak mengacu kepada raja untuk menilai, tetapi sebaliknya yaitu kewenangan yang dimiliki raja dipertanggungjawabkan kepada rakyatnya.

Pada akhir abad dua puluh, bentuk akuntabilitas bergerak dari pemahaman akuntansi keuangan ke akuntabilitas publik dan berjalan paralel dengan kemunculan pendekatan *new public management* oleh pemerintahan Margaret Thatcher dan *Reinventing Government* yang digagas oleh

pemerintahan Clinton dan Gore di Amerika Serikat. Kedua bentuk reformasi tersebut memperkenalkan gaya manajemen dan instrumen swasta ke dalam sektor publik.

Dalam idiologi *new public management*, akuntabilitas publik merupakan instrumen dan sekaligus sebagai sasaran. Instrumen berfungsi meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan, dan secara gradual menjadi sasaran di dalam dirinya sendiri. Sebagai sebuah konsep akuntabilitas agak sukar dipahami, ia telah menjadi kata yang dipersoalkan seperti *learning*, *responsibility*, *solidarity* dimana tidak ada yang dapat menjadi objek. Ini adalah satu kata politik yang dapat digunakan untuk menambah argumen yang bertele-tele, untuk memasukkan satu citra kebenaran, kesetiaan, dan keadilan.

Di dalam ilmu politik dewasa ini dan wacana para cendekiawan, akuntabilitas seringkali menjadi payung konseptual yang mencakup berbagai macam konsep yang berbeda. Digunakan sebagai sinonim untuk berbagai kebutuhan definisi politik seperti transparansi, keadilan, demokrasi, efisiensi, responsivitas, tanggungjawab, dan integritas.³ Terminologi ini telah muncul sebagai terminologi umum untuk berbagai macam mekanisme yang membuat institusi lebih responsif terhadap publiknya.⁴

Para cendekiawan di Amerika dan didalam wacana politik, akuntabilitas

³ Mulgan, Richard. 2000, *Accountability: An Ever Expanding Concept?* Public Administration, hal. 78-555; Behn, R.D. 2001, *Rethinking Democracy Accountability*. Washington, D.C. : Brookings Intitution Press. hal. 3-6; dan Dubnick, M.J. 2002. *Seeking Salvation for Accountability*. Paper Presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.

⁴ Mulgan, 2003. po.cit hal.8

seringkali digunakan secara bergantian dengan kata *good governance* atau perilaku berbudi. Akuntabilitas dalam pengertian yang luas ini bukanlah konsep yang bertentangan, atau sebuah konsep tanpa batas tertentu. Bagi O'Connell, akuntabilitas terlihat apabila layanan yang diberikan publik berkualitas tinggi, biaya yang dikeluarkan minim, dan terlaksana dengan baik.⁵

Koppel dalam bukunya *Pathologies of Accountability* menjelaskan dimensi-dimensi akuntabilitas. Koppel menyebutkan tidak lebih dari lima dimensi akuntabilitas yaitu *transparency, liability, controllability, responsibility*, dan *responsiveness*, dimana masing-masing dimensi tersebut memberi gambaran dan konsep yang memayungi dirinya sendiri.⁶ Sedangkan menurut Bovens pengertian akuntabilitas dapat dibagi ke dalam pengertian luas dan sempit. Akuntabilitas dalam pengertian luas akuntabilitas lebih bernuansa konsep evaluatif, bukan konsep analitik. Akuntabilitas juga terkait erat dengan aspek *responsiveness* dan *sense of responsibility*, keinginan untuk berperilaku atau bertindak secara transparan, adil, dan dengan cara-cara yang wajar. Menurut Bovens akuntabilitas ini dinamakan dengan tanggungjawab aktif (*active responsibility*) atau tanggungjawab sebagai

kebijakan, karena memberikan standar untuk lebih proaktif mempertanggungjawabkan perilaku aktor.⁷ Namun menurut Gallie akuntabilitas dalam pengertian ini pada hakekatnya masih merupakan konsep yang masih dipertentangkan.⁸

Definisi yang paling ringkas mengenai akuntabilitas adalah kewajiban untuk menjelaskan dan membenarkan tindakan. Definisi ini memberikan pengertian secara tidak langsung terhadap hubungan antara aktor (yang dinilai), penilai, dan forum, pejabat penilai atau yang dinilai. Penjelasan dan pembenaran tidak dibuat dalam satu ruang hampa, tetapi berhadapan-hadapan atau berlawanan secara signifikan dengan pihak yang lain. Hal ini biasanya mencakup tidak hanya sekedar memberikan informasi tentang kinerja dari pihak yang dinilai, tetapi juga kemungkinan untuk dilakukan perdebatan, pengajuan pertanyaan oleh forum dan jawaban oleh aktor, dan akhirnya penilaian aktor oleh forum. Penilaian juga memberikan pengertian secara tidak langsung tentang pengenaan sanksi informal dan formal bagi aktor atas kinerja yang tidak tercapai di satu sisi, dan pemberian penghargaan bila kinerjanya baik di sisi yang lain. Inilah yang kita sebut dengan akuntabilitas yang sempit (*narrow*

⁵ O'Connell, Lenahan. 2005. *Program Accountability as an Emergent property. The Role of Stakeholders in a program Field*. *Public Administration Review* 65 (1), hal. 85-93

⁶ Koppel, Jonathan GS. 2005. *Pathologies of Accountability*. ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder" *Public Administration Review* 65 (1), hal. 94-107

⁷ Bovens, Mark. 1998. *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*.

Cambridge: Cambridge University Press.

⁸ Gallie, 1962 dalam Bovens, Mark. 2006. *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*. *European Governance Papers (EUROGOV)*. No. C-06-01 <http://www.onnex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>, hal

accountability): Oleh Bovens disebut dengan istilah tanggungjawab pasif (*passive responsibility*) atau tanggungjawab sebagai akuntabilitas (*responsibility-as-accountability*), karena aktor berkewajiban untuk dinilai oleh forum, *ex post facto*, bagi tingkah lakunya.

Paling kurang menurut Bovens terdapat tujuh elemen yang disebut dengan akuntabilitas sempit yaitu ada aktor yang menyediakan informasi mengenai tindakannya kepada forum; harus ada unsur menjelaskan dan menilai tindakan aktor – dan bukan propaganda, atau menyediakan informasi atau instruksi kepada publik. Penjelasan harus diarahkan pada forum tertentu – dan tidak diberikan secara acak. Aktor mesti merasa berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban. Harus ada kemungkinan untuk diperdebatkan dan dinilai akuntabilitas yang disampaikan oleh aktor kepada forum, ada satu pilihan penggunaan sanksi (informal) atau penghargaan – dan bukan satu monolog tanpa keterlibatan. Terakhir, memenuhi syarat-syarat sebagai akuntabilitas publik, penilaian yang telah diberikan harus dapat diakses oleh publik – bukan hanya semata-mata dari kalangan internal saja, dan informasi yang diperoleh publik tidak boleh berlainan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas publik terjadi manakala: ada hubungan antara aktor dengan forum; dimana aktor diwajibkan menjelaskan dan dinilai tindakannya, forum dapat mengajukan pertanyaan, memberikan penilaian, dan aktor dapat menghadapi

konsekuensi.

B. Orientasi Pelaksanaan Akuntabilitas

Dalam dua dekade terakhir kita telah menjadi saksi dari pendewaan pemikiran Neo-liberalisme. Prinsip-prinsip *Neo-Liberalisme* bahkan telah diterjemahkan keseluruh spektrum reformasi dan merasuk ke dalam sektor publik. Reformasi ekonomi yang terjadi telah berfokus pada liberalisasi pasar sebagai akibat dari distorsi yang dihasilkan oleh intervensi pemerintah sebelumnya: reformasi sektor publik pun akhirnya mengikuti logika yang sama, ketidakjelasan perbedaan antara publik dan swasta (privat), dan upaya mengurangi ukuran dan aktivitas negara, sambil memperkenalkan disiplin atau prinsip-prinsip sektor swasta ke dalam sektor publik. Penerapan ini berlangsung dari satu konsepsi ekonomi politik tertentu kepada suatu ide bahwa sektor publik terdiri dari seperangkat institusi yang khusus dan sempit serta dengan identitas yang unik. Menilai pemerintah atau sektor publik dapat dilakukan dengan cara menganalisis negara dalam konteks hubungan yang lebih luas antara masyarakat dengan ekonomi; mengikuti logika ini kemudian prinsip-prinsip *neo-liberalisme* selanjutnya diterapkan kepada area kebijakan sosial dan juga kebijakan ekonomi.

Perkembangan hubungan yang nampak nyata tersebut ditandai dengan munculnya ide mengenai “*good governance*” yang mendasarkan diri pada konsepsi politik, terutama ditujukan pada pelaksanaan reformasi yang lebih tepat. Ketika akar sosialisme runtuh di Uni Sovyet dan di

beberapa negara Eropa Timur, ide ini kemudian mendapatkan bentuk dan substansinya dimana berasal dari kebijakan baru mengenai kondisi politik yang diterapkan, baik oleh negara donor yang sifatnya bilateral maupun multilateral terkait dengan pembangunan dan transisi ekonomi. Strategi awal pembangunan ekonomi pada saat itu terkait dengan reformasi struktural. Pendekatan baru ini mendua karena tidak konsisten baik di dalam konsepsi maupun dalam praktek. Lebih nyata dari kontroversi tersebut yaitu munculnya intervensi ekonomi oleh donor. Hal ini memunculkan pertanyaan termasuk juga kecurigaan akan adanya tekanan politik baru jika diterapkan.

Studi administrasi publik terutama bila dikaitkan dengan apa yang seharusnya pemerintah lakukan ternyata lebih kompleks bila dibandingkan dengan abad dua puluh sebelumnya, karena ia merefleksikan perluasan secara substansial dari tanggungjawab sosial dan ekonomi pemerintahan modern. Karena itu, bentuk tradisional pemerintahan pada awalnya berasal dari teori klasik birokrasi yang diperkenalkan oleh ahli sosiologi Jerman yang dipelopori oleh Max Weber. Birokrasi klasik lebih berfokus pada sistem administrasi, dan secara esensial terdiri dari analisis struktur formal dan institusi pemerintahan, dimana secara konseptual melakukan pemisahan antara administrasi dan politik.

Kerangka analisis tersebut selanjutnya diperluas dan dikritisi lebih jauh oleh dua

perspektif lainnya yaitu perspektif kebijakan publik dan administrasi/manajemen publik. Perspektif kebijakan publik lebih berkonsentrasi pada proses kebijakan daripada institusi formal. Perspektif ini memiliki perhatian utama pada: konteks politik dimana administrasi publik berlangsung; organisasi dan jaringan pribadi yang mencakup formulasi dan penyampaian kebijakan; kesuksesan, kegagalan dan keinginan mengenai kebijakan aktual, terkait dalam mekanisme implementasi sampai kepada hasilnya; konsep utama dari negara, esensinya untuk memahami hubungan antara administrasi dan sistem politik, dan antara politik, ekonomi dan masyarakat.⁹

Perspektif manajemen publik pada dasarnya terbentuk dari prinsip-prinsip ekonomi neo-klasik, telah diarahkan pada pertanyaan penting mengenai ukuran, peran dan struktur sektor publik, termasuk pada negara-negara yang sedang membangun. Hasil penilaian menunjukkan bahwa di beberapa negara sektor publik justru telah gagal menjadi mesin pembangunan nasional. Di beberapa negara bahkan menjadi penghambat bagi pembangunan. Birokrasi publik dianggap tidak mampu mengelola dengan efektif sarana yang terkait dengan kepentingan publik seperti suplai listrik atau telekomunikasi. Pegawai dipandang sangat tidak fleksibel dan terlalu berdasar pada aturan untuk merespon kebutuhan perubahan, sehingga kebijakan industri yang dicanangkan justru menghalangi perusahaan

⁹ Minogue, Martin, Charles Poliano, dan David Hume. *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance*, UK: Edward Elgar Publishing, Inc. hal. 3

berkembang daripada membantu mempromosikan perusahaan. Sebaliknya sektor swasta justru dipandang lebih memiliki kapasitas manajerial, lebih fleksibel karena didorong oleh tingkat persaingan untuk lebih efisien dan efektif dalam menyediakan berbagai aktivitas yang sebelumnya diasumsikan menjadi bagian sektor publik.

Pemerintahan di berbagai negara, baik yang sudah maju maupun yang masih berkembang selanjutnya melakukan review terhadap peran pegawai, kewenangan pemerintah daerah, dan perusahaan publik. Banyak fungsi-fungsi sebelumnya dijalankan oleh organisasi sektor publik diprivatisasi agar lebih menguntungkan. Kewenangan pemerintah daerah kemudian diperkuat terutama dalam kegiatan-kegiatan seperti tender (*procurement*), namun dengan catatan harus mampu bersaing dengan pemasok dari swasta. Perubahan dramatik ini didorong oleh konsensus ideologi global, dan di banyak negara perubahan ini justru menjadi satu masalah namun sekaligus juga menantang. Isu-isu mengenai nilai-nilai institusional, kepercayaan, norma-norma serta sikap individual, mengarah kepada satu fokus yakni pada kultur organisasi, dan bagaimana hal ini dapat dirubah oleh pembuat kebijakan dan pimpinan tertinggi.¹⁰ Keseluruhan label manajemen publik dianggap sebagai cara yang akurat menangkap keseluruhan hubungan publik dan sektor swasta. Gelombang

reformasi ini yang pada awalnya berasal dari negara-negara ekonomi maju seperti Inggris, selanjutnya meluas tidak hanya kepada ke negara-negara transisi ekonomi namun juga ke negara-negara yang sedang membangun.

Meskipun orientasi privatisasi dari reformasi di dalam pemerintahan diakui penting, namun peran penting pemerintah di negara-negara yang sudah maju atau negara yang terlebih dahulu menerapkannya ternyata masih tetap ada dalam kaitan dengan upaya mengelola responsivitas dengan efektif terutama kebutuhan sosial dan ekonomi dari masyarakatnya, atau dengan kata lain terkait dengan manajemen pembangunan.¹¹ Pemerintah di negara maju nampaknya telah mampu mengurangi terpusatnya kebijakan ekonomi, namun pusat masih akan terus bertanggungjawab dalam mendesain dan menerapkan kebijakan publik secara efektif, terutama dalam hubungannya dengan transformasi ekonomi, mengurangi kemiskinan, meningkatkan kinerja pertanian, penyediaan lapangan kerja, pasokan layanan sosial yang lebih baik dan perlindungan terhadap lingkungan.¹²

Manajemen dan administrasi pembangunan tidak dapat mengelak dari munculnya isu-isu seperti desain, implementasi dan evaluasi kebijakan. Pengembangan kebijakan merupakan tanggungjawab utama pemerintah di negara-negara berkembang, yang mencakup isu-isu

¹⁰ UNDP, 1995. *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*, New York: UNDP

¹¹ World Bank, 1997. *World Development Report, 1997.; the State in a Changing World*, Oxford: Oxford University Press

¹² UNDP Op.Cit

ekonomi (pertumbuhan ekonomi, perdagangan, belanja dan kebijakan fiskal, hubungan antara desa dan perkotaan). Manajer publik merupakan 'agen pembangunan', karena itu manajer publik harus diberdayakan dan dilengkapi kemampuan untuk melakukan perannya. Efektifitas manajemen pembangunan juga secara tidak langsung menyatakan efektivitas pembangunan manajemen. Isu ini dipandang memiliki hubungan erat baik pada negara-negara yang berada dalam transisi ekonomi maupun pada negara-negara yang perekonomiannya telah maju. Reformasi sektor publik dikenal sebagai komponen penting dari program reformasi, baik pada negara yang mengalami transisi ekonomi maupun yang telah maju.

Reformasi sektor publik dibanyak negara telah mampu mencapai tujuan ekonomi dan efisiensi. Namun harus disadari bahwa pemerintahan modern tidak hanya sekedar efisiensi, tetapi juga terkait dengan hubungan akuntabilitas antara negara dengan masyarakatnya; masyarakat yang diperlakukan tidak hanya semata-mata sebagai konsumen atau kustomer (seperti di dalam pendekatan manajemen publik baru) tetapi sebagai warga negara (*citizen*), yang memiliki hak terhadap pemerintahnya, menilai tindakan yang telah diambil termasuk berbagai kegagalan pemerintahnya. Warga negara berkeinginan agar pelayanan yang diperoleh lebih efisien, dan idealnya dengan pajak yang rendah, dan secara simultan hak-hak mereka dapat dilindungi, suara mereka didengar, nilai-nilai dan pilihan-pilihannya

dihargai.

Pada level penyediaan layanan, perubahan manajerial dapat mengurangi akuntabilitas: pada level sistem pemerintahan, institusi akuntabilitas dapat menjadi lemah atau tidak hidup. Isu-isu akuntabilitas, pengawasan, responsivitas, transparansi dan partisipasi, paling tidak sangat penting sebagai isu ekonomi dan efisiensi. Dengan demikian bagi warga negara, pertanyaan tentang hukum hanya dapat dijamin oleh negara – dan dilegitimasi oleh negara.

C. Akuntabilitas dan Good Governance

Istilah "*governance*" pada dasarnya dimaksudkan untuk menggambarkan perhatian yang lebih luas, namun istilah tersebut ternyata tidak tepat dan tidak disepakati, dan ini terlihat ketika kita menilai serangkaian definisi yang dipakai oleh beberapa badan publik yang berbeda. Kelahiran kata *good governance* dalam definisi politik pertama kali digunakan oleh *Department for International Development* (tadinya pembangunan administrasi di luar Inggris) di bawah label "*good government*". Hal ini disusun atas empat komponen utama. Pertama, legitimasi yang menyatakan secara tidak langsung bahwa sistem pemerintahan mesti berlangsung dengan persetujuan pemerintah, karenanya pemerintah mempunyai alat untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan; kedua, legitimasi dipandang di dalam dokumen kebijakan di Inggris dijamin oleh kaum pluralis, dan demokrasi multi partai. Akuntabilitas mencakup keberadaan mekanisme dimana ada kepastian bahwa pejabat publik dan pemimpin politik

bertanggungjawab bagi tindakannya, bertanggungjawab terhadap penggunaan sumberdaya publik, dan melakukan transparansi pemerintah serta kebebasan media. Memiliki kompetensi membuat dan menjalankan kebijakan publik yang tepat termasuk kemampuan menyampaikan layanan kepada publik secara efisien.

Definisi lain diberikan oleh United Nation Development Programme (UNDP, 1995) yaitu dengan membedakan label dari kata '*governance*'. Sedangkan prinsip-prinsip *governance* tetap sama, dan hanya ada dua variasi makna yang signifikan. Pertama, UNDP kurang menekankan pada asumsi superioritas pluralis, multi partai, sistem yang berorientasi pada pemilihan, pengakuan bahwa bentuk kewenangan politik dapat menggabungkan efisiensi dan akuntabilitas di dalam cara yang berbeda. Kedua, mengakui bahwa ada satu masalah mengenai nilai-nilai budaya, dan bahwa sistem *governance* dapat beragam dalam merespon perbedaan susunan nilai-nilai yang ditempatkan pada ekonomi, politik, dan hubungan sosial, memberikan perbedaan bobot ide-ide seperti partisipasi, individualitas, perintah dan kewenangan.

Contoh terakhir yang digunakan oleh Bank Dunia, dimana melompat dari label *netral 'governance'* menjadi "*good governance*". Menurut dokumen Bank Dunia *good governance* pada awalnya lebih menekankan pada ketebukaan dan pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, kebijakan profesional dan manajemen kapabilitas, dan penggunaan dengan efektif sumberdaya untuk mencapai perbaikan tingkat pemba-

ngunan sosial dan ekonomi. Namun kondisi tersebut masih memerlukan partisipasi masyarakat yang kuat, pelaksanaan yang jelas di dalam aturan hukum, sehingga akhirnya Bank Dunia tidak dapat menolak loncatan ke arah wilayah teritori politis (dan kontroversial); dan hampir separuh pinjaman pemerintah antara tahun 1991-1993 merupakan proyek dengan konotasi politik yang tidak dapat dielakkan (world Bank, 1994).

Jika membandingkan definisi tersebut, maka kita bisa melihat bahwa *good governance* bertujuan untuk mencapai tidak hanya sekedar manajemen efisiensi dari sumber daya ekonomi dan finansial, atau layanan publik tertentu, tetapi juga merupakan strategi reformasi yang luas untuk memperkuat lembaga masyarakat sipil, dan membuat pemerintah lebih terbuka, responsif, akuntabel dan demokratis. Karena itu, manajemen publik adalah komponen strategik yang lebih luas dari *good governance* dan kita bisa melihat bahwa pertimbangan efisiensi manajemen publik senantiasa dikombinasikan dengan pertimbangan akuntabilitas pemerintah.¹³

Pertanyaan terakhir yang muncul jika kita mulai mengidentifikasi model efisiensi global (*new public management*), dapatkah juga kita mengidentifikasi model global akuntabilitas tersebut? jika kita menghubungkan dan mengintegrasikan dua model ini (efisiensi dan akuntabilitas) maka kita kemudian pada akhirnya akan bersentuhan dengan satu model global pemerintahan dengan penerapan yang bersifat universal. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, perhatian

¹³ Stokke, O. 1995. *Aid and Political Conditionality*. London : Frank Cass

yang semakin tinggi tentang akuntabilitas mencapai momentumnya ketika paradigma administrasi publik memasuki era yang disebut dengan *good governance*. Karena itu, *good governance* pada saat ini merupakan salah satu terminologi yang sangat populer dan merupakan konsep yang banyak diacu dalam studi administrasi publik. *Good governance* dianggap sebagai obat mujarab untuk menyembuhkan penyelenggaraan pemerintahan yang sangat terpusat pada kekuasaan pemerintah semata. Agere menggambarkan *good governance* sebagai sebuah paradigma baru dalam administrasi publik.¹⁴ Mahathir Mohamad mendefinisikan *good governance* sebagai berikut:

*" good governance as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs. This include the complex array of mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens manage affairs involving public life."*¹⁵

Definisi Mahathir Mohamad di atas memperlihatkan bahwa *good governance* merupakan pelaksanaan dari otoritas politik, ekonomi dan administratif dalam kaitannya dengan pengelolaan negara. Termasuk di dalamnya mekanisme, proses, hubungan dan institusi yang bersifat kompleks dimana masyarakat juga ikut mengelolanya sejauh menyangkut kepentingan umum. Sedangkan pilar utama dalam *good governance* adalah akuntabilitas, transparansi, pemberantasan korupsi, partisipasi, dan kepastian hukum.¹⁶

Pemerintahan yang baik dan bersih atau *good and clean government* juga merupakan bagian penting dari *good governance*. Itu berarti pemerintah harus bebas dari pelaksanaan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).¹⁷ Sejalan dengan keterlibatan yang semakin luas dan mendalam dari pemerintah ke berbagai proses pembuatan kebijakan pelayanan publik dan implementasinya, maka semakin bertambah pula kegiatan dan ukuran birokrasi pemerintahan. Selain itu, birokrasi pemerintahan masih dibebani dengan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tradisional, yaitu mempertahankan hukum dan ketertiban masyarakat, serta membangun berbagai infrastruktur yang dibutuhkan masyarakat. Pada masa kini pemerintah terpanggil pula untuk menangan masalah-masalah yang lebih luas seperti sektor pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial. Keadaan ini memposisikan birokrasi sebagai pemain sentral dalam melayani berbagai kebutuhan publik, mulai dari perumus dan pembuat kebijakan, sebagai agen perubahan sosial, agen pembangunan, sebagai manajer untuk menghadapi krisis, pekerja sosial, perantara berbagai kelompok kepentingan (*interest brokers*), pejabat humas (*public relations expert*), pengatur tata niaga berbagai komoditas ekonomi, sampai menjadi juru bicara berbagai kelompok kepentingan.¹⁸

Akibat lebih lanjut dari situasi ini semakin terkonsentrasinya kekuasaan di tangan para pelaksana kebijakan publik. Jika kondisi ini

¹⁴ Sam Agere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat 2000. hal. 1.

¹⁵ Sam Agere, *Ibid.*, hal. 2.

¹⁶ Sam Agere, *Ibid.*, hal. 7.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 51

¹⁸ O.P. Dwivedi and J.G. Jabbara, "*Public Service Responsibility and Accountability*", dalam J.G. Jabbara and O.P. Dwivedi, *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, West Hartford-Connecticut: Kumarian Press, Inc., 1989. hal. 1.

tidak dikontrol dan dicermati dengan baik, berbagai kemungkinan tindak penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pelaksana kebijakan publik tidak dapat dihindari, seperti melakukan korupsi, tindakan tidak etis, sampai penyalahgunaan kekuasaan dan fasilitas publik untuk kepentingan pribadi dan golongan. Perilaku penyimpangan tersebut terbuka lebar karena kesempatan dan peluang untuk melakukan tindakan itu relatif cukup lebar bagi pemegang mandat pelayanan publik. Dengan demikian, kebijakan publik yang telah dihasilkan pemerintah harus dapat dinilai akuntabilitasnya termasuk dalam hal kualitas pelayanan publik yang telah mereka hasilkan. Dalam kondisi ini terlihat betapa pentingnya akuntabilitas yang mengedepankan aspek-aspek *good governance*. Atas dasar itulah, maka penting ditekankan bahwa mekanisme akuntabilitas penyelenggara negara tidak hanya bertumpu pada akuntabilitas politik saja seperti yang banyak dipaktekkan selama ini, dimana bila pemerintah memberikan laporan pertanggungjawaban di parlemen dianggap telah menjalankan akuntabilitasnya. Yang perlu dikembangkan lebih jauh sejalan nafas prinsip *good governance* yaitu mekanisme akuntabilitas profesional/ birokrat, legal, organisasi/birokrasi, masyarakat/social.

Kesimpulan

Berbagai makna akuntabilitas muncul seiring dengan perkembangan orientasi penyelenggaraan pemerintahan. Dalam perspektif *good governance* penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya berupaya mencapai tujuan-tujuan ekonomi, tetapi juga dalam konteks hubungan antara tanggung-jawab negara dengan masyarakat (warga Negara). Dalam konteks hubungan antara

negara dengan warga negara, warga negara harus ditempatkan tidak hanya sebagai konsumen dari produk kebijakan yang dikeluarkan oleh penyelenggara negara, tetapi juga sebagai warga negara yang memiliki hak terhadap pemerintahnya, berhak menilai segala tindakan pemerintahnya. Selain itu, warga negara harus dihormati keinginannya agar pemerintahnya dalam melaksanakan aktivitasnya lebih efisien menggunakan sumberdaya, hak-haknya dilindungi, suaranya lebih didengar, nilai-nilai dan pilihannya juga dihormati.

Berangkat dari dasar berpikir tersebut menyebabkan terjadi perubahan orientasi mekanisme akuntabilitas yang selama ini lebih banyak dikenal dengan akuntabilitas politik. Pergeseran tersebut ditandai dengan munculnya berbagai jenis mekanisme akuntabilitas profesional, hukum/legal, organisasi/birokrasi, sosial/masyarakat. Dengan demikian akuntabilitas harus dimaknai sebagai bentuk responsif, responsibel, transparan, dapat dikontrol, dan *liability*.

Perspektif baru ini sekaligus menggeser paradigma akuntabilitas dari teori klasik yang berfokus pada sistem administrasi dengan penekanan pada struktur formal dan institusi pemerintahan yang memisahkan antara administrasi dan politik, dan neo-klasik yang berfokus pada penggunaan praktek manajemen pemerintahan yang berbasis bisnis (*new public management*). Dengan demikian akuntabilitas dalam perspektif *good governance* tidak hanya menekankan pada efisiensi penggunaan sumberdaya tetapi lebih jauh bagaimana sumberdaya yang digunakan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Bahan Bacaan

Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of*

- Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Hodge, Graeme, 1993. *Minding Everybody's Business: Performance Management in Public Sector Agencies*. Australia, Melbourne: Montech Pty Ltd.
- Mulgan, Richard. 2000. *Accountability: An Ever Expanding Concept ?* Public Administration Review.
- Behn, R.D. 2001, *Rethinking Democracy Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Dubnick, M.J. 2002. *Seeking Salvation for Accountability*. Paper Presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- O'Connell, Lenahan. 2005. *Program Accountability as an Emergent property. The Role of Stakeholders in a program Field*. Public Administration Review 65 (1).
- Koppel, Jonathan GS. 2005. *Pathologies of Accountability*. ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder" Public Administration Review 65 (1), hal. 94-107
- Bovens, Mark. 1998. *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallie, 1962 dalam Bovens, Mark. 2006. *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*. European Governance Papers (EUROGOV). No. C-06-01 <http://www.onnex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.
- Minogue, Martin, Charles Poliano, dan David Hume. *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance*, UK: Edward Elgar Publishing, Inc.
- UNDP, 1995. *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*, New York: UNDP
- World Bank, 1997. *World Development Report, 1997.; the State in a Changing World*, Oxford: Oxford University Press
- Stokke, O. 1995. *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass
- Sam Agere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
- O.P. Dwivedi and J.G. Jabbara, "Public Service Responsibility and Accountability", dalam J.G. Jabbara and O.P. Dwivedi, *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, West Hartford-Connecticut: Kumarian Press, Inc., 1989.