

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Literatur

Good Governance adalah tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa. Terkait dengan itu, pemerintah yang bersih (*clean government*) dan bebas KKN. Reformasi Birokrasi merupakan perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi, antara lain kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan, dan pelayanan publik. Beberapa contoh reformasi, birokrasi, misalnya reformasi kelembagaan dan kepegawaian, keuangan, perbendaharaan, perencanaan dan penganggaran, keimigrasian, kepabeanan, perpajakan, pertanahan, dan penanaman modal. Hal yang penting dalam reformasi birokrasi adalah perubahan mind-set dan culture-set serta pengembangan budaya kerja. Reformasi Birokrasi diarahkan pada upaya-upaya mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi, secara berkelanjutan, dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa (*good governance*), pemerintah yang bersih (*clean government*), dan bebas KKN. Pada pembukaan Rakornas-PAN 2005 di Istana Negara, 15 November 2005, Presiden SBY memberikan arahan, (1) laksanakan reformasi birokrasi; (2) tegakkan dan terapkan prinsip-prinsip *good governance*; (3) tingkatkan kualitas pelayanan publik menuju pelayanan publik yang prima; dan (4) berantas korupsi sekarang juga mulai dari diri sendiri dan hindari perbuatan tindak pidana korupsi.¹³

Undang-undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

¹³ Taufiq Effendi, *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat antara lain dari banyaknya pengaduan atau keluhan dari masyarakat dan dunia usaha, tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik, baik seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang belum optimal dari birokrasi pemerintahan, tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang masih rendah, disiplin dan etos kerja pegawai yang masih rendah, kurang informasi, kurang akomodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan, sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu dan biaya) serta masih banyak dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang berindikasikan penyimpangan dan praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang masih berlangsung hingga saat ini.¹⁴

Buruknya kinerja pelayanan publik ini antara lain dikarenakan belum dilaksanakannya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Instruksi Presiden R.I. Nomor 5 tahun 2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama dengan *International Monetary Fund* (IMF), menginstruksikan antara lain kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, untuk melakukan langkah-langkah dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan masyarakat terutama yang menyangkut kepastian prosedur, waktu, dan pembiayaan pelayanan publik.

Amanat MPR-RI, Tap MPR-RI Nomor VI/2001 mengamanatkan agar Presiden membangun kultur birokrasi Indonesia yang transparan, akuntabel, bersih

¹⁴ Menpan, *Pedoman Umum Reformasi Birokrasi (Peraturan Menpan No. PER/15/M.PAN/7/2008)*, 2008, hal. 10.

dan bertanggungjawab, serta dapat menjadi pelayan masyarakat, abdi negara, contoh dan teladan masyarakat.¹⁵

Selain itu, untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas, transparan dan akuntabel antara lain telah ditetapkan keputusan Men. PAN Nomor 63/KEP/M. PAN/7/2003 tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Namun demikian transparansi dan akuntabilitas yang merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan secara utuh oleh setiap instansi dan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsinya belum juga dapat dilaksanakan secara menyeluruh.

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu penjabaran secara lebih rinci mengenai transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, karena pelayanan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan meningkatkan kinerja pelayanan publik. Transparansi dan akuntabilitas harus dilaksanakan pada seluruh aspek manajemen pelayanan publik. Meliputi kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan/pengendalian, dan laporan hasil kerjanya. Transparansi dan Akuntabilitas hendaknya dimulai dari proses perencanaan pengembangan pelayanan publik karena sangat terkait dengan kepastian berusaha bagi investor baik dalam negeri maupun luar negeri, serta kepastian pelayanan bagi masyarakat umum yang memerlukan dan yang berhak atas pelayanan.¹⁶

1. Pengertian Transparansi

Transparansi (*transparency*) secara harafiah adalah jelas (*obvious*), dapat dilihat secara menyeluruh (*able to be seen through*). Dengan demikian transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan. Transparansi merupakan salah satu syarat penting untuk menciptakan *Good Governance*. Dengan

¹⁵ *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*

¹⁶ *Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik* (Sesuai dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/26/M. PAN/2/2004 Tanggal: 24 Februari 2004)

adanya transparansi di setiap kebijakan dan keputusan di lingkungan organisasi dan pemerintahan, maka keadilan (*fairness*) dapat ditumbuhkan.¹⁷

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan negara, yang meliputi kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Paling tidak terdapat dua aspek di dalam prinsip transparansi, yaitu (i) komunikasi publik oleh lembaga negara, dan (ii) hak masyarakat terhadap akses informasi.¹⁸

Transparansi juga berarti terbuka bagi pengawasan. Keterbukaan informasi diharapkan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Keterbukaan menuntut lembaga untuk membuka dan menyebarluaskan informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Dalam proses transparansi, peran media sangat besar untuk proses komunikasi public dan sosialisasi kebijakan, serta sebagai pengawasan atas tindakan aparat pemerintahan. Keterbukaan atas berbagai aspek pelayanan pada akhirnya membuat penyelenggara bertanggungjawab kepada semua *stakeholders*.¹⁹

Menurut Nasution²⁰ dalam bukunya, transparansi diartikan sebagai keterbukaan dalam pengelolaan pemerintahan dan pengelolaan lingkungan ekonomi. Transparansi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari akuntabilitas. Untuk mewujudkan transparansi pengadilan, publik perlu dijamin lebih mudah dan leluasa mengakses informasi di pengadilan, termasuk akses terhadap putusan pengadilan. Ini merupakan prakondisi untuk memudahkan publik mengontrol pengadilan.²¹

Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara²² menjelaskan yang dimaksud dengan birokrasi yang transparan adalah birokrasi yang membuka diri

¹⁷ Dedi Mufdi Mawardi, *Perda Transparansi, Perlukah?* (Dimuat di Koran Banten Raya post 25 Juni 2008)

¹⁸ Loina Lalono Krina P, *Op. Cit.*, hal. 13.

¹⁹ Loina Lalono Krina P, *Op Cit.*, 13-14.

²⁰ Anwar Nasution, *Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara*

²¹ Antonius PS Wibowo, *Akuntabilitas dan Transparansi Pengadilan*, Kompas, 30 November 2007.

²² Menpan, *Op Cit.*, hal. 18.

terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Inti dari transparansi di sini adalah sebuah kejujuran dalam pengelolaan birokrasi utamanya yang menyangkut hajat hidup masyarakat banyak, sedangkan birokrasi yang akuntabel adalah birokrasi yang bertanggungjawab atas setiap proses dan kinerja atau hasil akhir dari program maupun kegiatan, sehubungan dengan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan. Hal ini dilakukan secara periodik melalui media pertanggungjawaban yang telah ditetapkan kepada negara dan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian transparansi publik menurut Masyarakat Transparansi Indonesia adalah suatu keterbukaan yang sungguh-sungguh, menyeluruh dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya public.²³ Sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa harus dapat diakses secara terbuka dengan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas didalamnya.

²³ Budhi Masthuri, *Ombudsman dalam Transisi Demokrasi di Indonesia* (www.transparansi.or.id/pendahuluan/html), 28 Feb 2005.

Tabel 2

Perbedaan Keterbukaan dan Transparansi

Keterbukaan & Transparansi (<i>Openness & Transparency</i>)²⁴	
Pengertian	Indikator Minimal
<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat hendaknya mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintahan, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah. • Upaya pembentukan masyarakat transparansi, forum komunikasi langsung dengan eksekutif dan legislatif, wadah komunikasi dan informasi lintas pelaku baik melalui media cetak maupun elektronik, merupakan contoh wujud nyata prinsip keterbukaan dan transparansi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik; • Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh, dan tepat waktu.
Perangkat Pendukung Indikator	Penerapan
<ul style="list-style-type: none"> • Peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi; 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyediaan akses informasi kepada publik mengenai berbagai

²⁴ Dadang Solihin, *Indikator Governance dan Penerapannya dalam Mewujudkan Demokratisasi di Indonesia*, Lokakarya Model Indeks Pemerintahan Bapeda Jawa Barat, Bandung, 17 April 2007, hal. 11.

<ul style="list-style-type: none"> • Pusat/balai informasi; • <i>Website</i> (<i>e-government</i>, <i>e-procurement</i>, dsb); • Iklan layanan masyarakat; • Media cetak dan elektronik; • Papan pengumuman; • Pameran pembangunan. 	<p>pelaksanaan tugas dan wewenangnya, misalnya penyediaan <i>website</i>, melalui media lokal seperti radio lokal dan koran lokal, perpustakaan, dsb;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat dapat memperoleh informasi mengenai pelaksanaan rencana pembangunan termasuk didalamnya pemanfaatan anggaran pembangunan baik di pusat maupun di daerahnya, melalui antara lain media lokal (koran lokal/nasional, radio lokal/nasional, dsb); <i>website</i>, balai informasi, dsb.
---	---

Yang dimaksud dengan “Asas Keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.²⁵

Penerapan transparansi bisa dimulai melalui penyajian secara terbuka laporan keuangan yang akurat dan tepat waktu, penetapan kriteria seleksi personil secara terbuka, penyediaan informasi tentang Harta Pejabat, pengungkapan atas transaksi atau kontrak dengan pihak-pihak yang memiliki hubungan atau kedudukan istimewa, struktur kepemilikan, sampai kepada penyajian informasi. Dalam menerapkan prinsip ini, perlu ada penyamaan persepsi tentang hal-hal apa dan seberapa banyak yang perlu diinformasikan, standar apa yang digunakan sebagai acuan, cara mempublikasikannya dan media apa yang akan digunakan, tolok ukur

²⁵ Pasal 2 angka (2), RUU tentang Administrasi Pemerintahan.

penilaiannya, serta bagaimana mengatasi kendala-kendala yang mungkin terjadi, termasuk kendala budaya.²⁶

Berdasarkan berbagai pengertian dan konsep transparansi, Krina merumuskan empat indikator, yaitu:²⁷

1. Penyediaan informasi yang jelas tentang prosedur-prosedur, biaya-biaya, dan tanggung jawab.
2. Kemudahan akses informasi.
3. Adanya mekanisme pengaduan jika terdapat peraturan yang dilanggar.
4. Peningkatan arus informasi melalui kerjasama dengan media massa dan lembaga nonpemerintah.

Indikator-indikator tersebut diterjemahkan ke dalam beberapa alat ukur dari sisi aktivitas, informasi yang disajikan, dan penanganan keluhan. Aktivitas yang dapat menjadi alat ukur adalah publikasi kebijakan melalui media komunikasi berupa laporan tahunan, brosur, *leaflet*, pusat informasi, *hotline*, liputan media, iklan layanan masyarakat, *website*, papan pengumuman, dan forum-forum pertemuan dengan *stakeholders*. Informasi yang disajikan meliputi prosedur pelayanan, perawatan data, laporan kegiatan, dan prosedur penyampaian keluhan. Sedangkan penanganan keluhan meliputi respon terhadap pemberitaan media, polling opini dan survey kebijakan dan pelayanan, serta standar penanganan keluhan.²⁸

²⁶ Dedi Mufdi Mawardi, Op Cit.

²⁷ *Ibid.*, hal. 15.

²⁸ *Ibid.*, hal. 15-16.

2. Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan konsep yang dikenal di dalam organisasi pelayanan publik, di mana masih diminati di dalam kompleksitas, sejarah dan implikasi-implikasinya. Akuntabilitas mempunyai arti, misalnya mengurus dan mengaudit, melakukan tanggung jawab, laporan kinerja, menjawab atas perilaku atau tindakan-tindakan yang telah dilakukan, keputusan dan tindakan, terbuka bagi pemeriksaan dan peradilan, bagian dari sanksi dan penghargaan.²⁹

Menurut Maksum³⁰, konsep dan aplikasi akuntabilitas sebenarnya sudah ada namun seiring dengan perubahan lingkungan tuntutan akuntabilitas menjadi semakin besar. Tuntutan akuntabilitas ini juga semakin besar seiring dengan semakin sedikitnya fungsi kontrol yang dilakukan oleh *local democratic control* (kelompok-kelompok yang dipilih oleh masyarakat), peran ini digantikan dengan berbagai *central non-elected bodies (quangos)*. Jika *local democratic control* menggunakan bentuk akuntabilitas langsung kepada publik, organisasi baru ini belum memiliki bentuk akuntabilitas yang sesuai dengan keberadaannya. Organisasi baru yang masuk dalam kelompok *quangos* ini direkrut biasanya berdasarkan profesionalisme oleh eksekutif yang memberikan dana dalam operasionalnya. Jelas bahwa organisasi baru ini membutuhkan mekanisme akuntabilitas yang berbeda mengingat perbedaan rekrutmen antara keduanya.

Akuntabilitas dari sisi konseptual adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat kepada yang memberi mandat.³¹ Akuntabilitas merupakan prinsip yang menjamin setiap kegiatan penyelenggaraan negara dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan secara terbuka kepada masyarakat. Akuntabilitas adalah konsekuensi dari prinsip pemerintahan sebagai organisasi publik yang mendapatkan mandat dari rakyat.

²⁹ Hinton dan Wilson, hal. 123, 1993.

³⁰ MENPAN-RI, *Naskah Akademik RUU Akuntabilitas*, Jakarta: 2008

³¹ Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, (Bandung: Mizan, 1998), hal. 107.

Pengertian Akuntabilitas menurut Solihin³², adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban atau keterangan;
2. Melalui penerapan prinsip ini, suatu proses pengambilan keputusan atau kinerja dapat dimonitor, dinilai dan dikritisi;
3. Akuntabilitas juga menunjukkan adanya *traceableness* yang berarti dapat ditelusuri sampai ke bukti dasarnya, serta *reasonableness* yang berarti dapat diterima secara logis.

Tabel 3

Akuntabilitas (*Accountability*)

Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)³³	
Pengertian	Indikator Minimal
<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga-lembaga pemerintahan dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. • Demikian halnya dengan kebijakan, program dan kegiatan yang dilakukannya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan; • Adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan; • Adanya <i>output</i> dan <i>outcome</i> yang terukur.

³² Dadang Solihin, *Mewujudkan Keuangan Negara yang Transparan, Partisipatif, dan Akuntabel*, Diklatpim Tingkat IV Angkatan III, Pusdiklat Pegawai BPK, Jakarta, 30 November 2006, hal. 27.

³³ Dadang Solihin, Op Cit hal. 18.

Perangkat Pendukung Indikator	Penerapan
<ul style="list-style-type: none"> • Adanya <i>Standard Operating Procedure</i> (SOP) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan atau dalam penyelenggaraan kewenangan/pelaksanaan kebijakan; • Mekanisme pertanggungjawaban; • Laporan tahunan; • Laporan pertanggungjawaban • Sistem pemantauan kinerja penyelenggara negara; • Sistem pengawasan; • Mekanisme <i>reward and punishment</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan pelaporan pertanggungjawaban program pembangunan yang dilakukan baik di pusat maupun di daerah secara berkala; • Pelaksanaan kegiatan pengendalian dan evaluasi; • Menerapkan <i>reward and punishment</i> secara konsisten baik terhadap institusi maupun individu; • Memperbaiki format laporan akuntabilitas; • Menerapkan standar kompetensi jabatan; • Menyusun dan memperbaiki sistem pengaduan masyarakat; • Mengembangkan sistem informasi yang akurat, yang mencakup informasi masa lalu, masa kini dan masa depan.

Menurut Suwandi³⁴ pengertian akuntabilitas adalah kewajiban seseorang/badan hukum atau pimpinan kolektif suatu organisasi untuk mempertanggungjawabkan dan menjelaskan kinerja dan atau tindakannya kepada

³⁴ Made Suwandi, *Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik*, Jakarta.

pihak-pihak yang mempunyai hak untuk meminta jawaban serta penjelasan atas hasil seluruh tindakannya tersebut. Keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan misi organisasi dapat diukur melalui evaluasi terhadap kinerja yang dihasilkan.

Pengertian Akuntabilitas lainnya adalah “Suasana pemerintahan yang bertanggungjawab mulai dari individu (*intern/spiritual accountability*) dan unit kerja yang paling kecil sampai dengan instansi/lembaga puncak (kepresidenan dan yang sederajat) atas pelaksanaan kebijaksanaan ekonomi, sosial, politik keuangan, dan praktik-praktik penyelenggaraan/pelayanan pemerintah pada masyarakat.”

Akuntabilitas merupakan kata kerja dari kata akuntabel³⁵, pengertian tersebut adalah:

Required or expected to give an explanation of one's action, expenditure, etc.

Dimana suatu kinerja individu atau organisasi disebut akuntabel apabila individu atau organisasi tersebut telah memenuhi kriteria akuntabilitas, dimana dalam akuntabilitas itu terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan seluruh kegiatannya terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi dan atau yang berkepentingan.

Akuntabilitas merupakan keharusan memberikan jawaban kepada otoritas tertinggi, baik itu otoritas hukum maupun otoritas organisasi, untuk kegiatan-kegiatan didalam masyarakat luas atau terutama pada posisi organisasional.

Berkaitan dengan upaya mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme, disebutkan bahwa:

Yang dimaksud dengan “Asas Akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

³⁵ *Oxford Advance Learner's Dictionary*, hal. 9, 1995.

kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁶

Menurut Mawardi³⁷ Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban atau keterangan . Melalui penerapan prinsip ini, suatu proses pengambilan keputusan atau kinerja dapat dimonitor, dinilai dan dikritisi. Aplikasinya Laporan pertanggungjawaban Walikota, kemudian laporan pertanggungjawaban para pejabat baik itu Kepala Dinas, Kepala Badan dll selama ini sering dilakukan, lalu apa peran DPRD selama ini saat rapat-rapat dengar pendapat dengan para pejabat tersebut ? penulis meyakini prinsip akuntabilitas ini sebenarnya sudah dilakukan oleh para Pejabat, walaupun dirasa masih kurang, maka peran DPRD dalam menjalankan fungsi control haruslah ditingkatkan.

Lebih lanjut pengertian Akuntabilitas Kinerja sebagai berikut:

Akuntabilitas Kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu instansi Pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik.³⁸

Akuntabilitas menuntut dua hal, yaitu kemampuan menjawab (*answerability*) dan konsekuensi (*consequences*). Akuntabilitas berhubungan dengan tuntutan bagi aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang, kemana mengalokasikan sumber daya, dan apa yang telah dicapai. Dari sisi masyarakat, prinsip akuntabilitas menunjukkan tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para *stakeholders* yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut.³⁹

³⁶ Pasal 3 angka (7) Penjelasan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999

³⁷ Dedi Mufdi Mawardi, Op Cit.

³⁸ Inpres Nomor 7 Tahun 1999

³⁹ Loina Lalono Krina P, *Op Cit.*, 7-10.

Melalui penerapan akuntabilitas, suatu proses pengambilan keputusan atau kinerja dapat dimonitor, dinilai, dan dikritisi. Akuntabilitas juga menunjukkan adanya *traceableness* yang berarti dapat ditelusuri sampai ke bukti dasarnya, serta *reasonableness* yang berarti dapat diterima secara logis.⁴⁰

3. Tipe-tipe Akuntabilitas

Dalam hal kepada siapa akuntabilitas ditujukan, dalam konteks sektor publik dikenal apa yang disebut dengan *multiple accountability*. Mengenai hal ini menurut Heeks (1998) pada sektor publik dikenal beberapa jenis akuntabilitas :

1. *Managerial accountability*: akuntabilitas kepada pimpinan yang lebih tinggi dalam suatu organisasi;
2. *Political accountability*: kepada institusi yang membenkan legitimasi politik kepada instansi ybs;
3. *Financial accountability*: kepada institusi yang menyediakan/ memberikan anggaran kepada institusi ybs;
4. *Public accountability*: kepada warga Negara/masyarakat;

Beberapa pakar membagi akuntabilitas dengan beberapa tipe, yang diantara mereka berbeda satu dengan lainnya. Seperti misalnya pembagian akuntabilitas dari Jabbra dan Dwidevi yang dikutip oleh Wasistiono⁴¹, yang terdiri dari lima perspektif, yakni:

1. Akuntabilitas organisasional/administratif;
2. Akuntabilitas legal;
3. Akuntabilitas politik;

⁴⁰ Dadang Solihin, *Penerapan Good Governance di Sektor Publik untuk Meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Lembaga Publik*. BinteK dan Orientasi Nasional Penguatan Kedudukan/Fungsi DPRD dan Pemda pada Pelaksanaan Sistem Pengawasan, Budgeting dan Legislasi Berbasis Kinerja. Bali, 26 April 2007.

⁴¹ Wasistiono, Sadu. *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Bandung. Fokusmedia, 2002), hal. 24-25.

4. Akuntabilitas profesional;
5. Akuntabilitas moral.

Suwandi⁴² mengemukakan tiga jenis akuntabilitas, yaitu akuntabilitas manajerial yang fokusnya adalah pada efisiensi dalam mengalokasikan sumber daya manajemen seperti tenaga kerja, dana, aset, dan sumber daya lainnya. Akuntabilitas proses fokus pertanggungjawabannya adalah pada strategi dan kebijakan yang digunakan untuk mendukung kegiatan-kegiatan yang ditempuh mulai dari proses perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, sampai dengan evaluasi serta tindakan-tindakan koreksinya. Apakah semuanya sudah sesuai dengan misi organisasi, dan yang terakhir adalah akuntabilitas program yang fokusnya adalah pada pencapaian hasil kegiatan instansi apakah sudah memberikan kepuasan/kenyamanan kepada pelanggan (*customers*) dan *stakeholders* serta memberikan dampak positif kepada kemajuan masyarakat.

Menurut Elwood yang dikutip oleh Mardiasmo⁴³, yang membagi akuntabilitas dalam empat dimensi, yaitu:

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum;
2. Akuntabilitas proses;
3. Akuntabilitas program;
4. Akuntabilitas kebijakan.

⁴² Made Suwandi, *Op Cit.*, hal. 4.

⁴³ Mardiasmo, *Akuntabilitas Sektor Publik*, (Yogyakarta: ANDI, 2002), hal. 25.

Terdapat dua jenis akuntabilitas⁴⁴, yakni:

1. Akuntabilitas Eksplisit

Pertanggungjawaban seorang pejabat publik manakal ia diharuskan untuk menjawab atau memikul konsekuensi atas cara-caranya dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan.

2. Akuntabilitas Implisit

Segegap aparatur publik secara implisit bertanggungjawab atas setiap pengaruh yang tak terduga dari akibat-akibat keputusan yang dibuat.

Menurut Wibowo⁴⁵ terdapat dua jenis akuntabilitas dilihat dari cetak biru (*blue print*), yaitu akuntabilitas personal dan akuntabilitas institusional. Akuntabilitas personal dapat dinilai tidak valid, berlandung di balik pendapat majelis hakim, dan tidak diketahui publik. Akuntabilitas personal perlu diperbaiki mekanismenya. Sudah waktunya diizinkan adanya *dissenting opinion* dalam putusan majelis. *Dissenting opinion* adalah pendapat tidak setuju dari salah satu anggota majelis hakim terhadap keputusan musyawarah berdasarkan *voting*. Akuntabilitas institusional tetap wajib diadakan, karena menghendaki adanya laporan pertanggungjawaban kinerja setiap lembaga negara.

Wiranto mengemukakan tiga dimensi akuntabilitas, yaitu akuntabilitas politik, akuntabilitas finansial, dan akuntabilitas administratif.⁴⁶ Akuntabilitas politik biasanya dihubungkan dengan proses dan mandat pemilu. Masyarakat menggunakan hak suaranya untuk mempertahankan politisi yang mampu menunjukkan kinerja yang baik atau menjatuhkan pemerintahan yang berprestasi buruk.

Akuntabilitas finansial fokus utamanya adalah pelaporan penggunaan dana publik yang akurat dan tepat waktu. Tujuan akuntabilitas ini adalah untuk memastikan bahwa dana publik telah digunakan untuk tujuan yang ditetapkan

⁴⁴ Dadang Solihin, *Op Cit* hal. 28.

⁴⁵ Antonius PS Wibowo, *Op Cit*.

⁴⁶ Tatag Wiranto, *Op Cit.*, 1-3.

secara efisien dan efektif. Hasil dari akuntabilitas finansial akan digunakan sebagai dasar keputusan mobilisasi dan alokasi sumber daya dan evaluasi tingkat efektifitas penggunaan dana.

Akuntabilitas administratif merujuk pada kewajiban menjalankan tugas yang diamanatkan sesuai dengan lingkup wewenang dan sumber daya yang disediakan. Akuntabilitas administratif pada umumnya berkaitan dengan pelayanan publik dan jabatan-jabatan publik yang dipilih berdasarkan kompetensi teknis.

Menurut Polidano yang dikutip oleh Wiranto⁴⁷ terdapat dua kategori akuntabilitas, yakni akuntabilitas langsung dan akuntabilitas tidak langsung. Akuntabilitas tidak langsung merujuk pada pertanggung jawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas langsung berkaitan dengan pertanggung jawaban vertikal melalui rantai komando tertentu.

Polidano lebih lanjut mengidentifikasi tiga elemen utama akuntabilitas, yaitu:

- Adanya kekuasaan untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat. Hal ini berkaitan dengan otoritas untuk mengatur perilaku para birokrat dengan menundukkan mereka di bawah persyaratan prosedural tertentu serta mengharuskan adanya otorisasi sebelum langkah tertentu diambil. Tipikal akuntabilitas seperti ini secara tradisional dihubungkan dengan badan/lembaga pemerintah pusat.
- Akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama. Ini merupakan tipe akuntabilitas yang langsung berkaitan dengan hasil sebagaimana diperjuangkan paradigma manajemen publik baru. Hal ini mungkin saja tergantung pada target kinerja formal yang berkaitan dengan gerakan manajemen publik baru.
- Peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan

⁴⁷ Tatag Wiranto, *Op Cit.*, hal. 2.

oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen, ombudsmen, atau lembaga peradilan. Aspek subyektivitas dan ketidakprediksikan dalam proses peninjauan ulang itu seringkali bervariasi, tergantung pada kondisi dan aktor yang menjalankannya.

Terdapat beberapa metode untuk menegakkan akuntabilitas, yaitu pertama, kontrol legislatif melalui pengawasan terhadap jalannya pemerintahan melalui diskusi dan sejumlah komisi di dalamnya, serta meningkatkan kualitas pembuatan keputusan (meningkatkan responsivitasnya terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat), mengawasi penyalahgunaan kekuasaan pemerintah melalui investigasi, dan menegakkan kinerja.

Kedua, akuntabilitas legal merupakan karakter dominan dari suatu negara hukum. Pemerintah dituntut untuk menghormati aturan hukum, yang didasarkan pada badan peradilan yang independen. Aturan hukum yang dibuat berdasarkan landasan ini biasanya memiliki sistem peradilan, dan semua pejabat publik dapat dituntut pertanggungjawabannya di depan pengadilan atas semua tindakannya. Ketiga, ombudsman baik yang dibentuk di dalam suatu konstitusi maupun legislasi, berfungsi sebagai pembela hak-hak masyarakat. Ombudsman mengakomodasi keluhan masyarakat, melakukan investigasi, dan menyusun rekomendasi tentang bagaimana keluhan tersebut diatasi tanpa membebani masyarakat.

Selanjutnya yang keempat, akuntabilitas dalam pelayanan publik juga dapat ditegakkan melalui struktur pemerintah yang terdesentralisasi dan partisipasi. Terdapat beberapa situasi khusus dimana berbagai tugas pemerintah didelegasikan ke tingkat lokal yang dijalankan oleh para birokrat lokal yang bertanggung jawab langsung kepada masyarakat lokal. Terakhir yakni kontrol administratif internal, pejabat publik yang diangkat sering memainkan peran dominan dalam menjalankan tugas pemerintahan karena relatif permanennya masa jabatan serta keterampilan teknis. Biasanya, kepala-kepala unit pemerintahan setingkat menteri diharapkan dapat mempertahankan kontrol hirarkis terhadap para pejabatnya dengan dukungan aturan dan regulasi administratif dan finansial serta sistem inspeksi.

Solihin mengemukakan tiga indikator minimal akuntabilitas sebagai berikut:⁴⁸

1. Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan;
2. Adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan;
3. Adanya *output* dan *outcome* yang terukur.

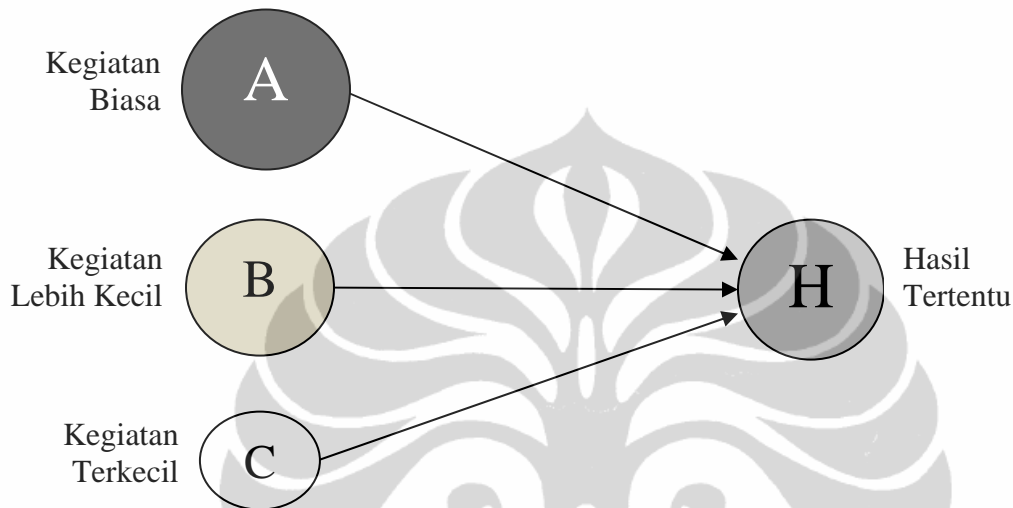
Untuk melihat indikator-indikator tersebut diperlukan perangkat pendukung sebagai alat ukur, yaitu:⁴⁹

1. Adanya *Standard Operating Procedure* (SOP) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan atau dalam penyelenggaraan kewenangan/pelaksanaan kebijakan;
2. Mekanisme pertanggungjawaban;
3. Laporan tahunan;
4. Laporan pertanggungjawaban kinerja penyelenggara negara;
5. Sistem pengawasan;
6. Mekanisme *reward and punishment*.

⁴⁸ Dadang Solihin, *Op. Cit.*, hal. 15.

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 16

Gambar 1
Perbandingan Kegiatan dan Hasil



Berdasarkan gambar di atas, kegiatan yang efisien adalah kegiatan yang terkecil, yaitu kegiatan c, yang mampu mewujudkan hasil yang sama dengan kegiatan lain yang lebih besar. Kegiatan terkecil tersebut menggunakan sarana, sumber daya, dan biaya yang paling kecil dibanding kegiatan lain, tetapi mampu mencapai hasil yang sama.

B. Operasionalisasi Konsep

1. Prinsip Akuntabilitas : Definisi, Indikator & Alat Ukurnya

Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai "pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu."⁵⁰ Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances sistem*). Lembaga pemerintahan yang dimaksud

⁵⁰ Loina Lalono Krina P, *Op Cit.*, 9.

adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan) serta legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat.

Peter menyebutkan adanya 3 tipe akuntabilitas yaitu : (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas kebijakan publik.⁵¹ Paparan ini tidak bermaksud untuk membahas tentang akuntabilitas keuangan, sehingga berbagai ukuran dan indikator yang digunakan berhubungan dengan akuntabilitas dalam bidang pelayanan publik maupun administrasi publik.

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan.⁵²

Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut. Sehingga, berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah:

Solihin mengemukakan tiga indikator minimal akuntabilitas sebagai berikut.⁵³

(1) Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan; (2) Adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan; (3) Adanya *output* dan *outcome* yang terukur.

Untuk melihat indikator-indikator tersebut diperlukan perangkat pendukung sebagai alat ukur, yaitu:⁵⁴ (1) Adanya *standard operating procedure* (SOP) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan atau dalam penyelenggaraan kewenangan/ pelaksanaan kebijakan; (2) Mekanisme pertanggungjawaban; (3) Laporan tahunan;

⁵¹B. Guy Peters, (2000). *"The Politics of Bureaucracy"*, London : Routledge, hal 299-381)

⁵²Op. cit, hal. 19

⁵³Dadang Solihin, *Op. Cit.*, hal. 15.

⁵⁴*Ibid.*, hal. 16

(4) Laporan pertanggungjawaban kinerja penyelenggara negara; (5) Sistem pengawasan; dan (6) Mekanisme *reward and punishment*.

2. Prinsip Transparansi : Definisi, Indikator & Alat Ukurnya

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.

Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi.

Berdasarkan berbagai pengertian dan konsep transparansi, Loina Lalolo Krina P merumuskan empat indikator, yaitu.⁵⁵

1. Penyediaan informasi yang jelas tentang prosedur-prosedur, biaya-biaya, dan tanggung jawab.
2. Kemudahan akses informasi.
3. Adanya mekanisme pengaduan jika terdapat peraturan yang dilanggar.
4. Peningkatan arus informasi melalui kerjasama dengan media massa dan lembaga nonpemerintah.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 15.

Indikator-indikator tersebut diterjemahkan ke dalam beberapa alat ukur dari sisi aktivitas, informasi yang disajikan, dan penanganan keluhan.

Aktivitas yang dapat menjadi alat ukur adalah publikasi kebijakan melalui media komunikasi berupa laporan tahunan, brosur, leaflet, pusat informasi, hotline, liputan media, iklan layanan masyarakat, *website*, papan pengumuman, dan forum-forum pertemuan dengan *stakeholders*. Informasi yang disajikan meliputi prosedur pelayanan, perawatan data, laporan kegiatan, dan prosedur penyampaian keluhan. Sedangkan penanganan keluhan meliputi respon terhadap pemberitaan media, polling opini dan survey kebijakan dan pelayanan, serta standar penanganan keluhan.⁵⁶

C. Metode Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan dan tujuan penelitian, penelitian ini bermaksud untuk mengenai bagaimana kepuasan, kepercayaan serta kepatuhan masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas pelayanan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan administrasi lembaga peradilan, maka dari itu penting penerapan transparansi dan akuntabilitas di lembaga peradilan juga mempengaruhi tegaknya hukum dan keadilan, karena hukum dan keadilan tidak hanya ditentukan oleh putusan tetapi oleh tata kelola lembaga peradilan yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Unit analisis penelitian ini adalah Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan merupakan suatu organisasi sebagai suatu sistem yang meliputi aspek kelembagaan atau struktur, mekanisme dan prosedur atau ketatalaksanaan, serta budaya yang terbentuk di lingkungan Mahkamah Konstitusi.

Aspek penerapan transparansi dan akuntabilitas akan dilihat dari hasil wawancara dengan pimpinan di Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, dokumen-

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 15-16.

dokumen organisasi berupa aturan dan kebijakan, serta kegiatan nyata di Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh dari pengamatan terlibat atau observasi secara kualitatif terhadap organisasi Mahkamah Konstitusi baik dalam bentuk dokumen maupun praktik pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas mengingat status peneliti sebagai pegawai Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Hasil pengamatan tersebut diperkuat dengan data-data dokumen meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi, serta peraturan-peraturan dan keputusan internal yang terkait dengan penerapan transparansi dan akuntabilitas. Selain itu, dokumen lain sebagai sumber data adalah kebijakan dalam bentuk *blue print*, program kerja, laporan tahunan, dan lain-lain.

Metode observasi dipilih karena posisi peneliti sebagai pegawai Mahkamah Konstitusi memiliki pengetahuan yang cukup terhadap objek yang akan diteliti. Agar tidak bias, dalam melakukan observasi peneliti telah menentukan indikator-indikator yang akan diamati terkait dengan transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu observasi ini dapat dikategorikan sebagai observasi sistematis.⁵⁷ Indikator transparansi meliputi (1) adanya penyediaan informasi yang jelas tentang prosedur-prosedur, biaya-biaya, dan tanggung jawab; (2) adanya kemudahan akses informasi; (3) adanya mekanisme pengaduan jika terdapat peraturan yang dilanggar; dan (4) adanya upaya peningkatan arus informasi melalui kerjasama dengan media massa dan lembaga nonpemerintah.

Sedangkan indikator akuntabilitas meliputi (1) adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan; (2) adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan; dan (3) adanya *output* dan *outcome* yang terukur. Untuk mengukur indikator tersebut, alat ukur yang digunakan meliputi (a) *Standard Operating Procedure* (SOP); (b) mekanisme pertanggungjawaban; (c) laporan tahunan; (d) laporan pertanggungjawaban kinerja penyelenggara negara; (e) sistem pengawasan; dan (f) mekanisme *reward and punishment*.

⁵⁷ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hal. 105

Hasil pengamatan dan data lain yang dikumpulkan diklasifikasikan berdasarkan variabel penelitian yang hendak diketahui, yaitu transparansi dan akuntabilitas. Data tersebut dianalisis berdasarkan indikator penerapan transparansi dan akuntabilitas yang akan ditentukan dalam tinjauan pustaka, serta untuk mengetahui faktor-faktor yang menentukan. Berdasarkan analisis data tersebut dapat digambarkan efektivitas pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas di Mahkamah Konstitusi serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

