

Good Governance Dalam Mengukur Kinerja Lembaga Negara (Review)

Jefirstson Richset Riwukore¹⁾, Fellyanus Habaora²⁾, Terttiaavini³⁾

^{1) 2)}Program Studi Magister Manajemen, Universitas Indo Global Mandiri

³⁾Program Studi Sistem Informasi, Universitas Indo Global Mandiri

Jl. Jend. Sudirman No.4, 20 Ilir D. IV, Kec. Ilir Tim. I, Kota Palembang, Sumatera Selatan 30129

Email : jefritson@uigm.ac.id¹⁾ 2020502006@students.uigm.ac.id²⁾ avini.saputra@uigm.ac.id³⁾

ABSTRACT

This study aims to encourage the realization of good governance as accountability and transparency of the performance of state institutions. This study uses a literature review method which is analyzed descriptively. The data source used is secondary data. This scientific study was conducted for 2 (two) months, namely July-August 2020. The process of preparing the report was carried out by referring to the research stages of data collection, data reduction, data presentation, and drawing conclusions. Based on the results of this study, efforts to realize good governance epistemologically can only be implemented in five universal principles, namely: responsibility, accountability, fairness, independence, and transparency. Strategies to encourage accountability and transparency of the performance of state institutions to achieve good governance can be carried out through strengthening the basis for supporting state institutions' performance instruments, strengthening performance-based budgeting and monitoring the performance of state institutions. Recommendations that can be made are: (1) setting up the instrument model for the performance of state institutions in accordance with the principles of good governance; (2) setting and developing a performance-based budget system to monitor and evaluate performance in accordance with the principles of good governance; and (3) innovative role models for monitoring the performance of state institutions.

Keywords : *good governance, accountability, transparency, state institutions*

ABSTRAK

Kajian ini bertujuan untuk mendorong terwujudnya good governance sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi kinerja lembaga negara. Kajian ini menggunakan metode literatur review yang dianalisis secara deskriptif. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari jurnal-jurnal, internet, buku, majalah, dan dokumen literatur yang mendukung penelitian ini. Kajian ilmiah ini dilakukan selama 2 (dua) bulan, yakni mulai dari Juli-Agustus 2020. Proses penyusunan laporan dilakukan dengan mengacu pada tahapan penelitian diantaranya pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Berdasarkan hasil kajian ini bahwa upaya dalam mewujudkan good governance, secara epistemologi hanya mampu diimplementasi dalam lima prinsip yang universal, yakni: responsibility, accountability, fairness, independency, and transparency. Strategi mendorong akuntabilitas dan transparansi kinerja lembaga negara untuk mencapai good governance dapat dilakukan melalui memperkuat basis penunjang instrument kinerja lembaga negara, memperkuat anggaran berbasis kinerja dan pengawasan kinerja kepada lembaga negara. Rekomendasi yang dapat dilakukan adalah: (1) pengaturan model instrument kinerja lembaga negara sesuai dengan prinsip good governance; (2) pengaturan dan pembuatan sistem anggaran yang berbasis kinerja untuk memantau dan mengevaluasi kinerja yang sesuai dengan prinsip-prinsip good governance; dan (3) role model pengawasan kinerja lembaga negara yang inovatif. Rekomendasi ini dapat pula dijadikan sebagai bahan kajian lanjutan dalam konteks pengembangan ilmu pengetahuan terkait dengan kinerja lembaga negara.

Kata Kunci : *good governance, akuntabilitas, transparansi, lembaga negara*

1. Pendahuluan

Pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi isu kontekstual manajemen administrasi publik saat ini. Hal ini seiring dengan peningkatan pengetahuan masyarakat karena kemajuan ilmu pengetahuan, wawasan, dan teknologi sebagai dampak dari *rulling government* menuju *good governance* dalam negara demokrasi. Salah satu tuntutan adalah menguatkan kinerja lembaga agar berakuntabilitas dan transparan kerjanya.

Good governance dalam satu negara demokrasi terjadi jika diimplementasikan atas dasar 5 (lima) prinsip universal, yaitu *responsibility*, *accountability*, *fairness*, *independency*, dan *transparency*. *Responsibility* berorientasi pada kesesuaian manajemen pemerintahan yang sehat sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya, *accountability* berorientasi pada pertanggungjawaban efektif dari lembaga dalam manajemen pemerintahan terhadap kejelasan fungsi, struktur, dan prosedur kinerja. *Fairness* berorientasi kepada *equality* (kesetaraan) dalam pemenuhan dan perlindungan hak-hak dasar berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Kemudian *independency* berorientasi kepada profesionalitas terhadap manajemen pemerintahan yang tidak didikte, tidak ditekan, atau tidak bebenturan kepentingan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan *transparency* berorientasi terhadap keterbukaan informasi manajemen pemerintahan baik itu secara material dan relevan di dalam proses pengambilan keputusan.

Kelima prinsip universal di atas bukanlah harga mati (*one size fits all*), artinya dalam implementasi dan penegakan *good governance*, prinsip-prinsip tersebut disesuaikan dengan budaya dan problem masing-masing lembaga negara (instansi pemerintah) yang akan menjalankannya. Selain itu, jika ditinjau dari *code of conduct or best practice* dari berbagai lembaga atau institusi di berbagai negara, maka prinsip-prinsip tersebut hampir ditemukan karena sifatnya yang universal. Tetapi perlu diketahui bahwa prinsip tersebut bersifat *evolutionary in nature*, artinya berkembang sesuai kebutuhan dan dinamika masyarakat yang menerapkan dan menegakkannya.

Demikian juga, dalam praktik *good governance* diberbagai institusi di beberapa negara mengajarkan "*good governance is about time as well*", penerapan dan penegakan *good governance* tidak semudah membalikkan telapak tangan, melainkan akan terkait erat dengan waktu, mengingat perubahan yang akan dilakukan adalah tidak sedikit dan tidak sederhana, terutama pada aspek mental dan budaya masyarakat yang akan menerapkan dan menegakkan *good governance*. Kajian ini bertujuan untuk mendorong terwujudnya *good governance* sebagai akuntabilitas dan transparansi kinerja lembaga negara.

Kajian ini menggunakan metode dan analisis deskriptif. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu dari jurnal-jurnal ilmiah, majalah, dan

lain sebagainya. Prosedur kerja dilakukan dengan cara membedah data informasi dari sumber-sumber referensi terpercaya, yang dapat dilacak sumbernya pada google scholar index, untuk pengidentifikasian literatur akademik yang relevan. Selain itu, kajian ini menganalisis berbagai cara pandang terkait mendorong *good governance* lembaga negara berbasis akuntabilitas dan transparansi yang digunakan oleh para peneliti. Kajian ilmiah ini dilakukan selama 2 (dua) bulan, yakni Juli-Agustus 2020. Proses penyusunan laporan dilakukan dengan mengacu pada tahapan penelitian pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

2. Pembahasan

2.1 Kinerja Lembaga Negara

Lembaga negara adalah lembaga (organ) dari negara yang tugas dan wewenangnya diatur melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Secara fungsional, lembaga negara dalam penyelenggaraan negara terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Saragih, 2004; Soemantri, 2006:24). UU NRI 1945 telah diamandemen sebanyak 4 (empat) kali, dan hasil amandemennya meletakkan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi (MK RI) Republik Indonesia, dan Komisi Yudisial (KY) Republik Indonesia sebagai lembaga negara, Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia (Riwukore dan Habaora, 2019).

Konstruksi ketatanegaraan sampai pada UUD NRI di amandemen terakhir kalinya di masa sidang 1-11 Agustus 2002 mendistribusikan lembaga negara secara horisontal-fungsional dimana lembaga-lembaga tinggi negara menjadi sederajat, berbeda sebelum di amandemen yang menyatakan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara dan semua lembaga negara lain berada di bawah kedudukan MPR. Setelah amandemen, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara namun rakyat yang menjadi pemegang kedaulatan sepenuhnya dalam pondasi tujuan penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga tinggi negara.

Rakyat sebagai perwujudan kedaulatan maka setiap lembaga negara memiliki pertanggungjawaban dan transparansi kepada pemilik kedaulatan melalui kinerja lembaga. Kinerja lembaga tersebut menjadi indikator terpenuhinya *good governance*. Lembaga Administrasi Negara (2003) menjelaskan bahwa kinerja menjadi gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan maupun kebijakan sebagai perwujudan sasaran dan tujuan, visi dan misi organisasi atau lembaga. Kinerja juga dijelaskan oleh Darwanis dan Charunnisa (2013) bahwa kinerja sebagai suatu proses umpan balik atas kinerja masa lalu yang berguna untuk meningkatkan produktivitas di masa mendatang bagi

suatu proses yang berkelanjutan. Defenisi kinerja juga dipertegas oleh Mardiasmo (2005:121), yaitu kinerja dalam wawasan publik dilakukan untuk pemenuhan 3 (tiga) tujuan, yakni: (1) untuk perbaikan kinerja pemerintah, (2) untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuat keputusan, dan (3) perwujudan pertanggungjawaban publik dan perbaikan komunikasi kelembagaan. Dengan demikian kinerja lembaga merupakan wujud dari akuntabilitas dan transparansi ke publik sebagai pemegang kedaulatan sekaligus mendorong terciptanya *good governance*.

2.2 Indikator Kinerja Lembaga Negara

Pengukuran kinerja diperlukan indikator pencapaian kinerja untuk membandingkan dengan target dan standar kinerja. Hal ini dimaksudkan agar rakyat (penerima layanan publik) benar memperoleh standar pelayanan yang minimal dari organisasi pemerintah atau organisasi sektor publik. Lembaga Administrasi Negara (2003:13) menjelaskan indikator kinerja sebagai syarat ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau digariskan sehingga untuk mengukur kinerja diperlukan indikator kinerja yang dapat dikelompokkan atas beberapa indikator, yaitu: (1) *inputs* (masukan), didefenisikan segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan sesuai yang diharapkan atau dalam rangka menghasilkan output, misalnya: sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya; (2) *process* (proses), didefenisikan segala besaran yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran; (3) *outputs* (keluaran), didefenisikan segala sesuatu berupa produk/jasa (fisik dan atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan; (4) *outcomes* (hasil), didefenisikan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. *Outcomes*/hasil merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat; (5) *benefits* (manfaat), didefenisikan kegunaan suatu keluaran yang dirasakan langsung oleh masyarakat, berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses oleh public; dan (6) *impacts* (dampak), didefenisikan sebagai ukuran tingkat pengaruh sosial, ekonomi, lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh pencapaian kinerja setiap indikator dalam suatu kegiatan.

2.3 Tuntutan Good Governance Lembaga Negara

Etimologi *good governance* berasal dari bahasa latin, yaitu *gubernare* yang dalam bahasa Inggris adalah *govern* yang berarti *steer* (menyetir atau mengendalikan), *direct* (mengarahkan), atau *rule with authority* (memerintah dengan kewenangan). *Governance* pertama kali digunakan di dunia usaha (korporasi). Pasca perang dunia II, *good governance* semakin berkembang karena dianggap sebagai suatu bentuk manajemen pembangunan yang juga disebut

administrasi pembangunan dimana meletakkan peran pemerintah sebagai *agent of change* dari suatu masyarakat berkembang (developing) di dalam negara berkembang. Maksud *agent of change* adalah perubahan yang dikehendaknya menjadi *planned change* (perubahan yang berencana) sehingga juga disebut *agent of development* (pendorong proses pembangunan dan perubahan masyarakat bangsa). Pemerintah mendorong melalui kebijaksanaan kebijakan dalam program-program, proyek-proyek, dan perencanaan anggaran (Chapter, 2013).

Peran pemerintah pasca reformasi telah beralih dari *government* ke *governance* sehingga pemerintah (birokrasi) tidak lagi menjadi sasaran dan aktor utama tetapi beralih ke pengutamakan pelayanan prima kepada masyarakat (Dwiyanto, 2004; Komarudin dan Yudo, 2009). Dengan demikian *governance* sasaran utamanya bukan lagi birokrasi pemerintah (*government*) tetapi berorientasi pada pembagian peran dan pengambilan kebijakan publik yang *equality* (merata).

Pergeseran *government* ke *governance* dapat dicermati dari dimensi aktor, fungsi, struktur, konvensi interaksi, dan distribusi dari kekuasaan (UN Commission on Human Settlements, 1996; Bappenas, 2007; Kurniawan, 2007:14-16; Fibiona dan Purba, 2012). Perbedaan tersebut dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Perbedaan antara *government* dengan *governance* dalam dimensi penyelenggaraan pemerintahan

Dimensi	Government	Governance
Aktor	Memiliki partisan yang sangat terbatas atau diisi oleh lembaga pemerintah	Partisan sangat besar atau diisi oleh publik dan aktor privat
Fungsi	Jarang melakukan konsultasi dengan pihak swasta ataupun <i>civil society</i>	Lebih banyak mengadakan konsultasi, dan memperbesar kemungkinan kerjasama sehingga isu kebijakan yang dihasilkan lebih sempit
Struktur	Bersifat tertutup dan tidak sukarela sehingga tidak melibatkan <i>civil society organization</i> (CSO) dan swasta/privat dalam membentuk struktur keorganisasiannya	Bersifat terbuka dalam struktur keorganisasiannya dan bersifat sukarela sehingga adanya keterlibatan aktor publik maupun aktor privat sehingga pengaturan kebijakan berbasis kebutuhan fungsionalitasnya
Konvensi Interaksi	Hirarki kewenangan bersifat konflik dan penuh dengan	Konsultasi yang bersifat horizontal dengan pola hubungan kooperatif

	kerahasiaan, termasuk pola pembentukan perspektif (<i>mindset</i>)	sehingga lebih banyak transparansi
Distribusi kekuasaan	Dominasi negara sangat kuat dan tidak ada keseimbangan yang terjadi diantara actor	Dominasi negara sangat rendah dan lebih mempertimbangkan kepentingan masyarakat (<i>publicness</i>) dalam pengaturan kebijakan dan adanya keseimbangan antara aktor

Dengan demikian peralihan *government* ke *governance* merupakan peralihan model penyelenggaraan negara dalam segala sektor terhadap berbagai masalah yang dihadapi publik (masyarakat). Hal ini berdasarkan pendapat Leach dan Percy-Smith (2001) *op.cit.* Chapter (2014) bahwa *government* hanya berorientasi seolah politisi dan pemerintah yang memajemen (mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan) sedangkan publik adalah penerima yang pasif. Sedangkan *governance* menunjukkan pemerintah yang diperintah oleh publik. Secara umum konsep *governance* terdiri dari unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif, dan kemitraan. Dengan demikian, *governance* adalah seluruh rangkaian untuk menghasilkan kebijakan maupun keputusan yang diimplementasikan maupun tidak diimplementasikan.

Good governance adalah istilah yang dimunculkan era tahun 1980-an dalam diskusi-diskusi publik bertajuk pembangunan. Tuntutan penyelenggaraan *good governance* ditandai dengan karakteristik, yaitu: (1) *participation* (partisipasi), yaitu setiap warga memiliki suara dalam pembuatan keputusan secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mempresentasikan kepentingannya; (2) *rule of law/fairness* (penerapan hukum), yaitu adanya kepastian hukum tanpa pandang bulu, terutama menyangkut Hak Asasi Manusia (HAM); (3) *transparency* (transparansi), dibangun di atas kebebasan informasi; (4) *responsiveness* (responsif), setiap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus melayani *stakeholders*; (5) *consensus orientation* (orientasi), dimana *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas; (6) *equity* (keadilan), dimana publik memiliki kesempatan untuk menjaga kesejahteraan; (7) *effectiveness and efficiency* (efektif dan efisien), dimana proses lembaga menghasilkan produk sesuai dengan yang digariskan dan menggunakan sumber daya yang dimiliki dengan efisien dan efektif; (8) *accountability* (akuntabilitas), dimana pembuat kebijakan/keputusan baik pemerintah, swasta maupun

civil society atau *civil social organization* harus bertanggungjawab pada publik dan *stakeholders*; (9) *strategic Vision* (strategi vision), dimana para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini; dan (10) saling keterkaitan, dimana keseluruhan ciri *good governance* tersebut di atas adalah saling memperkuat dan saling terkait dan tidak berdiri sendiri. Misalnya, informasi semakin mudah diakses berarti transparansi semakin baik, tingkat partisipasi akan semakin luas, dan proses pengambilan keputusan akan semakin efektif. Partisipasi yang semakin luas akan berkontribusi kepada dua hal, yaitu terhadap pertukaran informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan dan memperkuat keabsahan atau legitimasi atas berbagai keputusan yang ditetapkan. Tingkat legitimasi keputusan yang kuat pada gilirannya akan mendorong efektivitas pelaksanaannya. Kelembagaan yang responsif harus transparan dan berfungsi sesuai dengan aturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku agar berfungsinya itu dapat bernilai dan berkeadilan (Tangklian, 2005:115; Wrihatnolo dan Riant, 2007:125).

Karakteristik prinsip *good governance* di atas menunjukkan bahwa negara dalam mengimplementasi kebijakan/keputusan maupun administrasi negara dengan sendirinya adalah administrasi publik (*public governance*) karena *good governance* merupakan kelembagaan *multistakeholder* (melibatkan negara, swasta, dan masyarakat), demokratis atas dasar *multistakeholder*, dan pengutamakan proses dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan (Dwiyanto, 2004). Adanya *good governance* dengan sendirinya terjadi transformasi paradigma lembaga negara dari *government* ke *governance*, yaitu: (1) perubahan paradigma manajemen pemerintahan dari orientasi yang serba negara ke orientasi yang serba pasar (*market or public interest*), (2) perubahan paradigma dari orientasi kekuasaan pemerintah yang absolut, besar, kuat dan otoritarian menjadi paradigma pemerintahan yang *small and less government*, egalitarian, dan demokratis, dan (3) perubahan paradigma sistem pemerintahan yang sentralistis menjadi desentralisasi dalam pengelolaan pemerintahan (Wahab, 2002:34; Mustopadidjaja, 2003; Bappenas, 2007). Dengan demikian *good governance* adalah bentuk pemerintahan dalam perspektif proses secara *multistakeholder* terhadap pengelolaan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, penyelenggaraan negara, dan administrasi negara.

Bentuk pemerintahan yang dimaksud adalah bentuk otoritas politik, ekonomi, dan administratif. Hal ini sesuai pernyataan United Nations Development Programme bahwa *governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs. It is the complex mechanism, process, relationships and institution through which citizens and groups articulate their interest, exercise their rights and obligations and mediate their differences* (UNDP, 1997:9). "Kepemerintahan diartikan sebagai

pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk manajemen urusan-urusan dari suatu bangsa. Kepemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks melalui warga negara dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan diantara mereka”.

Konsep *governance* menurut UNDP di atas dari aspek ekonomi berorientasi pada proses pembuatan keputusan yang memengaruhi langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya yang berimplikasi terhadap pemerataan, kemiskinan, dan kualitas hidup. Kemudian politik berorientasi pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang terlegitimasi dan otoritatif dari cabang pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang representatif kepentingan politik pluralis dan memperbolehkan setiap warga negara memilih secara bebas wakil-wakil mereka. Sedangkan administratif berorientasi pada sistem implementasi kebijakan terhadap sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.

Tiga elemen *good governance* di atas menunjukkan pelaksanaan sistem pemerintahan melingkupi struktur kewenangan pembuatan keputusan institusi maupun organisasi formal dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari tiga unsur, yaitu negara, swasta, dan masyarakat. Hubungan unsur tersebut harus seimbang dan saling kontrol agar menghindari penguasaan (eksploitasi) oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. Pemerintah (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memainkan peran dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *governance*, kemudian dunia usaha swasta berperan dalam penciptaan lapangan kerja dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi dan politik. Ketiga unsur tersebut dalam memainkan perannya masing-masing harus sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam tata pemerintahan yang baik (LAN, 2005:5; Chapter, 2015:89).

Chapter (2013:59-60) menyatakan bahwa penciptaan tata pemerintahan yang baik setidaknya memiliki 5 (lima) sasaran, yaitu: (1) berkurangnya secara nyata praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme di birokrasi yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas; (2) terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah yang efisien, efektif, dan profesional transparan dan akuntabel; (3) terhapusnya peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara; (4) meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik; dan (6) terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah.

Dengan demikian *good governance* lembaga negara dapat tercapai jika administrasi publik/birokrasi mampu melaksanakan peran, tugas, dan fungsinya secara benar, bertanggungjawab, efektif, efisien, bebas dari KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) untuk peningkatan

kesejahteraan, keadilan, kemakmuran bagi seluruh masyarakat dan warga negara.

2.3 Tuntutan Akuntabilitas Lembaga Negara dalam Konsep *Good Governance*

Akuntabilitas lembaga negara merupakan pertanggungjawaban performa lembaga negara atas fungsi, kewenangan, dan otoritas tertentu yang dilaksanakan. Hal ini sesuai pendapat dari Mardiasmo (2000) bahwa akuntabilitas sebagai hubungan antara pihak yang memegang kendali dan mengatur entitas dengan pihak yang memiliki kekuatan formal atas pihak pengendali tersebut. Darwanis dan Chairunnisa (2013:158) menyatakan akuntabilitas dapat ditetapkan atau diformulasikan melalui aturan hukum atau perjanjian tertentu. Akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diketahui apabila pemerintah tidak memberitahukan kepada masyarakat/warga negara tentang informasi yang berhubungan dengan pengumpulan sumber daya dan sumber dana masyarakat beserta penggunaannya. *American Accounting Association* menyebutkan bahwa akuntabilitas dapat ditinjau dari 4 (empat) sudut pandang (perspektif) akuntansi, yaitu: (1) sumber daya finansial, (2) kepatuhan terhadap hukum dan kebijaksanaan administratif, (3) efisiensi dan ekonomisnya suatu kegiatan, dan (4) hasil program dan kegiatan pemerintah yang tercermin dalam pencapaian tujuan, manfaat, dan efektivitas (Mardiasmo, 2000 dan 2006).

Good governance pada sistem pencapaian karakter pokok akuntabilitas berorientasi pada hasil, penggunaan standari indikator keterpilihan untuk pengukuran performa, penggunaan informasi dalam pengambilan keputusan atau kebijakan, pendataan yang secara konsisten secara histori, dan pelaporan atau publikasi yang teratur. Keadaan ini menurut Mardiasmo (2005:21) bahwa kewajiban akuntabilitas publik oleh lembaga negara perlu dilakukan pada setiap dimensi, yaitu: akuntabilitas kejujuran dan hukum, akuntabilitas proses, akuntabilitas program, dan akuntabilitas kebijakan. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan dan terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik. Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, dan sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap representasi masyarakat (DPR/DPRD, DPD, MPR) dan masyarakat luas.

LAN (2003:5-7) menyatakan akuntabilitas kinerja lembaga negara sebagai bentuk pertanggungjawaban

kinerja melalui pelaporan maka syarat-syarat penyusunan harus memerhatikan pemenuhan hal-hal seperti: (1) beranjak dari sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya yang konsisten dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara; (2) komitmen pimpinan dan seluruh pendukungnya (staf) yang bersangkutan; (3) menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan; (4) berorientasi pada pencapaian visi-misi serta hasil dari manfaat yang diperoleh; (5) jujur, objektif, transparan, dan akurat; dan (6) menyajikan keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan hal tersebut maka prinsip-prinsip yang perlu dilakukan oleh lembaga negara (aktor) berupa (1) harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi pemerintah yang bersangkutan; (2) harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang berlaku; (3) harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; (4) harus berorientasi pada pencapaian visi-misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh; dan (5) harus jujur, objektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen lembaga negara dalam bentuk pemutakhiran metode dan pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Dengan demikian tuntutan akuntabilitas lembaga negara dalam konsep *good governance* adalah perwujudan (implementasi) kewajiban lembaga negara untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya (keberhasilan atau kegagalan) terhadap peran maupun tugas lembaga negara dalam mencapai tujuan dan sasaran yang terindikator (ditentukan, digariskan, atau ditetapkan) melalui bentuk mekanisme pertanggungjawaban saat waktu tertentu berupa bentuk pelaporan atau publikasi dari kegiatan lembaga negara yang telah dilakukan. Pelaporan dan publikasi tersebut akan menjadi bahan evaluasi dari otoritas publik dan memungkinkan adanya penilaian publik.

2.4 Tuntutan Transparansi Lembaga Negara dalam Konsep *Good Governance*

Transparansi lembaga negara dapat diartikan sebagai model demokrasi terhadap kedaulatan dari lembaga negara atas hal yang dilakukan dan diputuskan dalam bingkai penyelenggaraan pemerintahan. Pendapat ini sesuai dengan Mardiasmo (2005:30) bahwa transparansi lembaga negara sebagai keterbukaan (*openness*) lembaga negara dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Rahmanurrajjid (2008:80) menyatakan bahwa transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara lembaga negara dan warga negara sehingga tercipta pemerintahan yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsive terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat. Selain hal tersebut, Rahman (2000:151) mendefinisikan transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan baik informasi mengenai setiap

aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau public sehingga diharapkan akan menghasilkan kompetitif politik sehat, toleran, dan kebijakan yang dihasilkan berdasarkan preferensi publik. Bappenas dan Depdagri (2002:18) mendefinisikan transparansi sebagai prinsip yang menjamin akses dan kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.

Dengan demikian transparansi berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai wujud pertanggungjawaban (akuntabilitas) lembaga negara terhadap warga negara (masyarakat). Transparansi juga berperan dalam penuntasan pemberantasan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang berdampak pada peningkatan penyelenggaraan manajemen pemerintahan. Hal ini dikarenakan tuntutan transparansi lembaga negara dalam konsep *good governance* adalah (1) setiap lembaga negara diwajibkan memublikasikan dan mensosialisasikan keputusan maupun kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan; (2) regulasi yang diterbitkan terkait pengaturan penyelenggaraan peran pemerintah; (3) penawaran dan penetapan program maupun pendanaan proyek terhadap pihak ketiga; dan (4) partisipasi masyarakat untuk mengakses informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif dari lembaga negara. Max Pohan *op.cit.* Rahmanurrajjid (2008) menyebutkan transparansi sebagai pembuka akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait, seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Informasi yang tersedia baik sosial, ekonomi, politik, dan lain sebagainya harus andal (*reliable*) dan berkala harus tersedia untuk diakses publik (umumnya melalui internet maupun media massa yang difilter dalam informasi bertanggungjawab. Hal ini dikarenakan transparansi diletakkan dalam pilar kebebasan resonansi informasi yang disediakan untuk diketahui dan dievaluasi. Transparansi terkait dengan pengurangan tahapan ketidakpastian dalam alur pengambilan keputusan (kebijakan) maupun penerapan kebijakan publik. Penyebarluasan informasi yang selama ini terbatas hanya pada pemerintah menjadi peran berbagai unsur masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Rahmanurrajjid (2008:87-89) menjelaskan bahwa implementasi transparansi lembaga negara seringkali terjebak dalam "paradigma produksi" dalam hal penyebarluasan informasi ini, seakan-akan transparansi sudah dilaksanakan dengan mencetak *leaflet* suatu program dan menyebarkan ke setiap akses publik, atau memasang iklan di surat kabar yang tidak dapat dibaca oleh sebagian komponen masyarakat. Pola pikir ini perlu berubah menjadi "paradigma pemasaran", yaitu bagaimana masyarakat menerima informasi dan memahaminya. Dengan demikian pelaksanaan transparansi dalam mendukung *good governance* maka perlu diperhatikan beberapa hal, yaitu: (1) kondisi

masyarakat yang apatis terhadap program-program pembangunan selama ini membutuhkan adanya upaya-upaya khusus untuk mendorong keingintahuan mereka terhadap data/informasi ini. Untuk itu, dibutuhkan adanya penyebaran (diseminasi) informasi secara aktif kepada seluruh komponen masyarakat, tidak bisa hanya dengan membuka akses masyarakat terhadap informasi belaka; (2) pemilihan media yang digunakan untuk menyebarkan informasi dan substansi/materi informasi yang disebarluaskan sangat bergantung pada segmen sasaran yang dituju. Informasi yang dibutuhkan publik awam sangat berbeda dengan yang dibutuhkan oleh organisasi nonpemerintah, akademisi, dan anggota DPR maupun DPRD. Selain itu, khusus daerah-daerah seringkali cara-cara dan media yang sesuai dengan budaya lokal jauh lebih efektif dalam mencapai sasaran daripada “media modern” seperti televisi dan surat kabar; dan (3) seringkali berbagai unsur nonpemerintah seperti pers, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, menjadi lebih efektif untuk menyebarkan informasi daripada dilakukan pemerintah sendiri. Untuk itu, penginformasian kepada berbagai komponen strategis ini menjadi sangat penting.

2.5 Good Governance Berdasarkan Akuntabilitas dan Transparansi Kinerja Lembaga Negara

Akuntabilitas dan transparansi kinerja lembaga negara dalam tuntutan *good governance* dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu: (1) kinerja lembaga negara berbasis instrumen, (2) kinerja lembaga negara berbasis anggaran, dan (3) kinerja lembaga negara berbasis pengawasan. Tiga hal ini menjadi tolak ukur atau indikator kinerja lembaga negara untuk mencapai tujuan atau sasaran kinerja.

Pertama, kinerja lembaga negara berbasis instrumen dimaksudkan agar aktor yang melaksanakan fungsi dan tugas pemerintahan melalui kinerja lembaga negara diatur melalui instrumen sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Adanya instrumen dapat memperkuat penyelenggaraan pemerintahan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum dimaksud adalah penerapan layanan publik atas dasar penggunaan kewenangan terhadap kebutuhan dan kepuasan publik (Brown *op.cit.* Nugraha, 2007:83), sedangkan lembaga negara memiliki kewenangan penetapan kebijakan, pengaturan (*regeling*), melakukan pengamanan, melakukan peradilan, dan melakukan pelayanan kepada warga negara (Stelinga *op.cit.* Atmosudirjo, 1983:213). Dengan demikian dengan adanya kinerja lembaga negara berbasis instrumen akan mampu menciptakan kejujuran/integritas, objektif/ketelitian, selektif, promosi, dan akuntabilitas disertai adanya penyediaan sarana dan hukuman. Chapter (2015:6) menyatakan bahwa kinerja lembaga negara berbasis instrumen diperlukan karena yang dikerjakan dan dijalankan oleh aktor lembaga negara adalah implementasi hak, kewajiban, tanggungjawab, dan transparansi untuk menjawab kepentingan umum dalam terciptanya *good governance*.

Secara umum akuntabilitas dan transparansi dalam mendorong terciptanya *good governance* melalui pengaturan instrumen dimaksudkan agar kinerja lembaga negara dapat mencapai visi-misi, tujuan, sasaran, program, dan kegiatan. Visi mengacu kepada hal yang ingin dicapai oleh lembaga negara dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai. Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi yang tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Sasaran yang menggambarkan langkah-langkah yang spesifik untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu atau SMART (*specific, measurable, achievable, relevant, and timely*) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan. Program yang menggambarkan sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Kegiatan yang menggambarkan serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan *output* (keluaran) and *outcome* (hasil) yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program (Sancoko et al. 2008; Darwanis dan Charunnisa, 2013).

Kedua, kinerja lembaga negara berbasis anggaran dimaksudkan agar pengeluaran negara (biaya belanja) terhadap hasil yang ingin dicapai (indikator kinerja) dapat dipertanggungjawabkan dan diketahui oleh masyarakat maupun warga negara. Sancoko et al. (2008) menyatakan bahwa adanya penciptaan anggaran berbasis kinerja akan memudahkan kinerja lembaga negara mudah diawasi dan dikendalikan penggunaannya baik dalam bentuk *internal cost awareness* (sadar menggunakan uang), audit keuangan dan audit kinerja, serta evaluasi kinerja eksternal. Hal ini untuk mempertegas pernyataan Mardiasmo (2005:84) bahwa lembaga negara dipaksa untuk bertindak berdasarkan *cost minden* (sesuai kebutuhan) dan harus efisien, artinya lembaga negara dituntut untuk mencapai tujuan yang telah disepakati, digariskan, dan ditetapkan secara ekonomis dan efisien. Mardiasmo (2005:63) menyatakan bahwa anggaran menjadi penting perannya dalam mendorong *good governance* dalam akuntabilitas dan transparansi karena fungsi anggaran sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja, alat motivasi, dan alat penciptaan ruang publik.

Anggaran sebagai alat perencanaan artinya anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi, seperti anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh lembaga negara, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja tersebut.

Anggaran sebagai alat pengendalian artinya anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada public, atau tanpa anggaran maka lembaga negara tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran, dan anggaran publik juga digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan). Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (khususnya pemerintah) artinya anggaran dapat digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi sehingga anggaran sektor publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah dan dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi agar anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi. Anggaran sebagai alat politik artinya anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut karena anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen dan kesepakatan antara eksekutif dengan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi artinya anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam lembaga negara yang disusun dengan baik sehingga mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi, dan anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan masing-masing triaspolitika sehingga anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja artinya anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif) dimana kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran, dan anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja. Anggaran sebagai alat motivasi artinya anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar berkerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan dan diharapkan agar target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga mudah untuk dicapai. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang public artinya anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD karena kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka. Kelompok lain dari masyarakat yang kurang terorganisasi akan mempercayakan aspirasinya melalui proses politik yang ada. Kelompok lain yang tidak berdaya akan dengan mudah dan tidak berdaya mengikuti tindakan pemerintah. Jika tidak ada alat menyampaikan suara mereka maka mereka akan mengambil tindakan lain seperti dengan tindakan massa dan melakukan boikot.

Kenis *op.cit.* Darwanis dan Chairunnisa (2013) menyebutkan bahwa kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Oleh sebab itu, anggaran berbasis kinerja dimaksudkan untuk mencapai sasaran yang jelas, spesifik, dan mudah diketahui oleh mereka yang bertanggungjawab untuk diupayakan semaksimal mungkin mencapai sasaran sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi lembaga. Bentuk dari akuntabilitas dan transparansi dari kinerja suatu lembaga negara umumnya dalam bentuk pelaporan. Halim (2002:159) menyatakan bahwa tujuan dari laporan keuangan pemerintah adalah untuk memberikan informasi keuangan terhadap akuntabilitas, manajerial, dan transparansi.

Akuntabilitas yaitu pertanggungjawaban atas pengelolaan sumberdaya-sumberdaya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada unit organisasi negara dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui laporan keuangan lembaga negara secara periodik. Manajerial yaitu menyediakan informasi keuangan yang berguna untuk perencanaan dan pengelolaan keuangan lembaga negara serta memudahkan pengendalian yang efektif atas seluruh aset, hutang, dan ekuitas dana. Transparansi yaitu menyediakan informasi keuangan yang terbuka bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan *good governance* yang baik. Laporan keuangan tersebut harus mudah dipahami, relevan, andal, dapat diperbandingkan.

Informasi keuangan yang dapat dipahami adalah informasi yang disajikan dalam bentuk dan bahasa teknis yang sesuai dengan tingkat pengertian penggunaannya. Dalam konteks ini, para pihak pengguna sendiri dituntut untuk memiliki tingkat pengetahuan tertentu mengenai akuntansi dan informasi keuangan yang dikandungnya. Dengan demikian sama sekali tidak berarti bahwa informasi akuntansi harus dapat dimengerti oleh setiap orang. Kemudian, penyajian informasi keuangan harus berpautan dengan tujuan pemanfaatannya. Informasi yang tidak berpautan dengan pemanfaatannya adalah tidak relevan dan tidak ada gunanya. Berhubung laporan keuangan disusun untuk memenuhi kepentingan pihak-pihak yang memiliki rupa-rupa tujuan, maka upaya penyajian informasi yang relevan lebih difokuskan kepada kepentingan umum pengguna. Selanjutnya, agar bermanfaat, informasi harus andal. Informasi memiliki kualitas andal jika bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan yang material, dan dapat diandalkan pemakainya sebagai penyajian yang tulus atau jujur dari yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar diharapkan dapat disajikan. Jujur dalam pengertian ini bahwa informasi harus menggambarkan dengan jujur transaksi atau peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan. Disamping itu tidak memihak atau netral yang artinya harus diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak bergantung pada kebutuhan pihak tertentu. Tidak boleh ada usaha untuk menyajikan

informasi yang menguntungkan pihak tertentu yang akan merugikan pihak lain. Selain itu, informasi akuntansi harus dapat diperbandingkan dengan informasi akuntansi periode sebelumnya pada unit kerja atau organisasi yang sama ataupun dengan unit kerja atau organisasi yang sejenis lainnya pada periode waktu yang sama. Agar bisa diperbandingkan, maka lembaga negara harus konsisten dalam menerapkan prinsip akuntansi dari tahun ke tahun. Namun demikian tidak membatasi institusi negara untuk mengubah metode akuntansi yang selama ini digunakan, bila ada metode akuntansi yang lebih baik maka bisa saja merubahnya. Hanya dalam hal ini alasan perubahan metode tersebut harus diungkapkan dalam laporan keuangan pada periode terjadinya perubahan tersebut (Halim, 2002:160).

Ketiga, kinerja lembaga negara berbasis pengawasan dimaksudkan agar tercipta *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum yang dimaksud dengan pengawasan adalah segala kegiatan/aktivitas dan tindakan dat/atau aksi untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah digariskan atau ditetapkan (Darwanis dan Chairunnisa, 2013:153). Hal ini mempertegas yang dinyatakan Mardiasmo (2001) bahwa pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif yaitu masyarakat dan represntatif masyarakat untuk mengawasi kinerja pemerintah. Pengawasan juga sangat diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis (Corynata, 2012). Dengan demikian pengawasan merupakan bentuk aktivitas dan aksi personal atau bentukan yang dilakukan untuk memastikan apakah sesuatu tujuan dan harapan yang telah ditetapkan dapat terlaksana dengan tepat guna dan tepat sasaran melalui kegiatan monitoring dan evaluasi.

Baswir (2000:121) menyatakan bahwa pengawasan dapat dilakukan atas 2 (dua) ruang lingkup yaitu pengawasan secara internal dan eksternal. Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah, sedangkan pengawasan eksternal merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan organisasi eksekutif. Dengan demikian dalam pengawasan eksternal ini antara pengawas dengan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan. Fungsi ini di Indoensia diselenggarakan oleh DPR, BPK, BPKP, dan secara langsung oleh masyarakat.

Berdasarkan tinjauan di atas maka dapat dipahami bahwa pengawasan terhadap atau diantara lembaga negara bertujuan agar kinerja yang dihasilkan dapat memenuhi karakteristik kualitatif, yaitu dapat membantu diantara lembaga negara untuk dapat mengambil keputusan yang akan berguna bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pengawasan yang multicontroling juga mampu menciptakan akuntabilitas dan transparansi. Hal ini dapat ditemukan dalam kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau

penjelasan kinerja seseorang dari apa yang telah dilakukannya. Jika ditinjau dari konteks administrasi negara, akuntabilitas menghendaki birokrasi dapat menjelaskan secara transparan dan terbuka kepada publik mengenai tindak apa yang telah dilakukan. Tujuannya, untuk menjelaskan bagaimanakan pertanggungjawaban hendak dilaksanakan dan apa dampaknya. Dengan adanya penjelasan secara transparan dan terbuka, masyarakat (publik) menjadi tahun tentang apa yang telah dilakukan oleh lembaga negara, berapa besarnya anggaran yang digunakan, dan bagaimana tindakan itu (Chapter, 2015).

Realitas menunjukkan meskipun lembaga negara mampu memenuhi dan mempertemukan tuntutan dan harapan publik dengan standar performa tertentu, tetapi masih ada ruang diskresi (pengambilan keputusan secara sepihak) yang terjadi yang dapat mengurangi kepuasan layanan publik dan berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), maupun praktek yang menyimpang (*kelainan administrasi*). Chapter (2015) menjelaskan bahwa aktor lembaga negara berpotensi mengelak dari tanggungjawab tersebut dengan argumentatif ketidakjelasan instrumen atau ketiadaan instrumen sehingga lembaga negara tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban.

Masalah kontrol (pengawasan) menjadi penting, bukan saja karena birokrasi publik dalam melaksanakan tugas, wewenang dan tanggungjawabnya memiliki etika dan standar profesional, tapi juga perlu adanya sarana dan sanksi (*punishment*) untuk hal yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan, karena nilai-nilai etika dan standar profesional belum cukup memberikan hukuman, dan keterlibatan yang berlebihan aktor lembaga negara dalam penyelenggaraan *good governance* tidak saja melaksanakan undang-undang, tetapi juga secara sadar membuat undang-undang dan bahkan membuat keputusan hukum. Di samping itu, kontrol (pengawasan) bukanlah untuk mencari kesalahan, tetapi untuk menemukan penyimpangan atas pelaksanaan suatu pekerjaan sehingga dapat dilakukan tindakan korektif. Dengan adanya tindakan korektif maka kinerja yang dilakukan akan sesuai dengan rencana. Jika tidak terdapat kontrol maka hasil yang diharapkan sebagaimana yang ditentukan dalam perencanaan menjadi tidak terwujud. Tetapi Chapter (2013) menjelaskan bahwa kontrol juga tidak akan efektif jika tidak ada perencanaan karena harus ada kejelasan apa yang dijadikan standar untuk melakukan kontrol. Standar untuk melakukan kontrol adalah visi-misi, tujuan-sasaran, serta kebijakan yang telah dituangkan sebelumnya dalam suatu perencanaan strategis. Oleh karena itu, keberadaan perencanaan yang baik (*strategic planning*), pelaksanaan (*implementation*) yang sesuai, pengawasan yang ketat adalah kata kunci mencapai akuntabilitas untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Lebih lanjut dijelaskan Chapter bahwa selain kontrol internal juga terdapat kontrol eksternal, dimana terdapat berbagai strtaegi untuk melakukan kontrol eksternal tersebut baik dengan melibatkan peran serta masyarakat

maupun dengan bantuan lembaga legislatif. Strategi pertama adalah dengan menekan aktor lembaga negara untuk berbagi informasi sehingga mereka harus terbuka (*openness*) dan transparan (*transparency*). Selain itu, lembaga legislatif juga berwenang untuk meminta birokrasi melaporkan kinerja atau hasil kerja mereka secara berkala maupun sewaktu-waktu diperlukan, dan dimana perlu dapat menahan resources (anggaran) yang dibutuhkan oleh lembaga negara tersebut. Selain kontrol administratif juga dikenal kontrol lainnya, seperti kontrol politis dan kontrol yuridis terhadap pemerintah. Kontrol politis adalah kewenangan parlemen, dan kontrol yuridis adalah kewenangan yudikatif, baik melalui peradilan administrative atau Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) maupun pengadilan umum, sedangkan hal-hal lain dilakukan oleh masing-masing lembaga negara.

3. Kesimpulan

Upaya dalam mewujudkan *good governance*, secara epistemologi hanya mampu diimplementasi dalam lima prinsip yang universal, yakni: *responsibility, accountability, fairness, independency, and transparency*. Strategi mendorong akuntabilitas dan transparansi kinerja lembaga negara untuk mencapai *good governance* dapat dilakukan melalui memperkuat basis penunjang instrument kinerja lembaga negara, memperkuat anggaran berbasis kinerja dan pengawasan kinerja kepada lembaga negara. Rekomendasi yang dapat dilakukan adalah: (1) pengaturan model instrument kinerja lembaga negara sesuai dengan prinsip *good governance*; (2) pengaturan dan pembuatan sistem anggaran yang berbasis kinerja untuk memantau dan mengevaluasi kinerja yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*; dan (3) role model pengawasan kinerja lembaga negara yang inovatif.

Daftar Pustaka

- Atmosodirjo, P., 1983. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia Press.
- Bappenas, 2007. *Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik: Petunjuk Bagi Aparatur Negara, Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Jakarta*. [Online] Available at: <http://bappenas.go.id/> [Accessed 30 Agustus 2015].
- Baswir, R., 2000. *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*. Yogyakarta: BPF Press.
- Chapter, 2013. *Good Governance: Suatu Tinjauan*. [Online] Available at: <http://google.com/pdf/> [Accessed 29 Agustus 2015].
- Chapter, 2014. *Good Governance: Suatu Studi Pemikiran*. [Online] Available at: <http://google.com/pdf/> [Accessed 29 Agustus 2015].
- Chapter, 2015. *Perkembangan Tata Kelola yang Baik (Good Governance) dan Penerapannya Dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik: Suatu Studi Pustaka*. [Online] Available at: <http://google.com/pdf/> [Accessed 29 Agustus 2015].
- Coryanata, I., 2012. Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderating Hubungan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD). *Jurnal Akuntansi dan Investasi*, 12(2), pp. 110-125.
- Darwanis & Chairunnisa, S., 2013. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. *Jurnal Telaah dan Riset Akuntansi*, 6(2), pp. 150-174.
- Dwiyanto, A., 2004. *Reorientasi Administrasi Publik dari Government ke Governance, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fisipol UGM, Jogjakarta*. [Online] Available at: <http://lib.ugm.ac.id/> [Accessed 29 Agustus 2015].
- Fibiona, I. & Purba, J. R. T., 2012. *Dari administrasi publik ke publik governance*. [Online] Available at: <http://indracuin.blogspot.co.id> [Accessed 29 Agustus 2015].
- Halim, A., 2002. *Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah: Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMPYKPN Press.
- Halim, A., 2007. *Akuntansi sektor publik: Akuntansi keuangan daerah*. Jakarta: Salemba Empat Press.
- Helmi, A., 2009. *Tunjangan Besar, Kinerja SKPA Kedodoran: SILPA membengkak Dari Tahun ke Tahun*. s.l.:Harian Serambi Indonesia.
- Kenis, I., 1979. Effects on budgetary goal characteristic on managerial attitudes and performance. *The Accounting Review LIV*, Volume 4, pp. 707-721.
- Komarudin & Yudo, S., 2009. Transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik kasus teknologi pengelolaan air bersih dan air limbah domestik. *Jurnal Akuntansi Indonesia*, 5(1), pp. 89-103.