

# Konsep Akuntabilitas Publik

Oleh: Dr.Muhammad Sawir,M.Si.

## Abstrak

*Kajian pustaka mengenai pengaruh akuntabilitas public merupakan suatu kajian mengenai Akuntabilitas dan Good Governance, Konsep dan Model Akuntabilitas Publik dan Jenis Akuntabilitas Publik. Dimana hasil telaahan pustaka ini diperoleh hasil bahwa ketiga indicator dimaksud memiliki kapasitas dan dimensinya masing-masing.*

*Hal tersebut merupakan telaahan pustaka dari beberapa ahli dalam upaya memberikan gambaran bagaimana konsep ideal yang berkaitan dengan akuntabilitas public hingga perkembangannya saat ini, khususnya pada instansi-instansi pemerintah di Indonesia secara umum.*

### A. Akuntabilitas dan Good Governance

Transformasi pengelolaan birokrasi pemerintah dari *government to governance* dalam perspektif administrasi publik merupakan sebuah konsep dan paradigma baru dalam manajemen pemerintahan yang baik dan modern yang lebih berorientasi kepentingan publik, (Bovair dan Elke, 2003). Pengkajian mengenai model *governance* dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan berarti sebuah kegiatan untuk melihat perkembangan dan perubahan cara pandang berkenaan dengan permasalahan yang dihadapi dalam proses pengaturan dan pengendalian kehidupan birokrasi, sektor swasta dan masyarakat sipil.

Dinamika *governance* belakangan ini lebih menekankan hubungan antar sektor secara sinergitas antara pemerintah, swasta dan masyarakat sipil sebagai bentuk partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berkelanjutan (UNDP, 1997). Kondisi inilah yang menjadi pilihan bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya secara demokratis dan akuntabel karena pemikiran ini merupakan isu yang paling mengemuka dan secara tekstual di pandang sebagai teori baru administrasi publik (Frederickson and Smith:2004).

*Governance* sebagai teori dan paradigma baru berkenaan dengan sistem peradaban yang lahir dan untuk mengimplementasikan dalam tatanan penyelenggara pemerintahan memerlukan persyaratan yang tidak mudah yang harus dipenuhi oleh setiap unsur penyelenggara negara. *Governance* berkenaan dengan aktivitas manajemen pemerintahan yang bertanggung jawab dan sejalan dengan demokrasi dalam mekanisme pasar, serta terkait dengan upaya pencegahan korupsi, nepotisme, dan gratifikasi. Dengan demikian, secara konseptual dapat mendorong adanya sistem birokrasi yang lebih partisipatif dan memberi jaminan rasa keadilan terhadap kepentingan publik.

Dalam perkembangannya, *governance* memiliki tiga dimensi yaitu *economic, political and administrative*. *Economic governance* meliputi proses pembuatan kebijakan yang mempengaruhi aktivitas pemerintahan negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya. *Political governance* merujuk kepada proses pembuatan kebijakan untuk tahap formulasi. Sementara *administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah secara efisien, transparan dan akuntabel. Dalam negara modern, ketiga elemen tersebut menyelenggarakan sistem pemerintahan negara yang mencakup struktur kewenangan pembuatan kebijakan dalam organisasi dan otoritas formal. Dengan demikian makan institusi *governance* meliputi tiga domain, yaitu negara atau pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil.

UNDP (1997) dalam artikelnya tentang “*governance for sustainable development*”, memperkenalkan sembilan prinsip *good governance*, yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, concensus orientation, equity, effectivitas and efficiency accountability and strategic vision*”. Selanjutnya dijelaskan bahwa “*good governance system are participatory, implying, that all members of governance institution have voice in influencing decision making*”.

Salah satu prinsip utama dan sangat penting dalam mewujudkan *governance* adalah akuntabilitas. Dalam kehidupan dunia birokrasi pemerintah, akuntabilitas merupakan sebuah konsep yang digunakan untuk menjelaskan dan memperlihatkan pencapaian misi organisasi. Secara eksistensi, organisasi birokrasi pemerintah dirancang untuk memenuhi kepentingan publik, dan karena itu masalah pertanggungjawaban tindakan dan kebijakan pemerintah kepada publik menjadi fokus dari akuntabilitas publik.

Birokrasi yang akuntabel sudah menjadi sebuah jargon yang terus diperbincangkan oleh banyak kalangan dan bahkan menjadi harapan

publik akan keberadaan institusi pemerintah dalam pengelolaannya termasuk dalam ranah pengambilan kebijakan publik. Rakhmat (2009) menandakan bahwa akuntabilitas publik merupakan sebuah kewajiban dari pejabat publik yang dipercaya untuk mengelola sumberdaya publik yang terkait dengannya untuk dapat menjawab berbagai hal yang menyangkut pertanggungjawabannya.

Akuntabilitas sebagai konsep etika yang dekat dengan administrasi publik dan pemerintahan yang mempunyai arti yang kadang digunakan secara sinonim dengan konsep yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), yang dapat dipertanyakan (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blamewortiness*), dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*), termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya salah satu aspek dari administrasi publik (Djalil, 2014).

Dalam pengertian yang luas, akuntabilitas politik melibatkan lembaga-lembaga publik dan birokrasi untuk mengendalikan berbagai harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Romzek dan Dubnick (1990) memperkenalkan empat macam akuntabilitas publik yaitu akuntabilitas birokrasi, akuntabilitas politik, akuntabilitas profesional dan akuntabilitas legal. Sementara Jabra dan Dwivedi (1995) menambahkan konsep akuntabilitas moral. Determinan penting yang membentuk sistem akuntabilitas publik adalah tergantung bagaimana mengendalikan berbagai harapan publik. Dengan demikian akuntabilitas publik sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik dapat mewujudkan harapan-harapan publik.

Prinsip akuntabilitas menetapkan bahwa sesungguhnya setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan melalui birokrasi publik harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Djalil (2014) mengatakan bahwa ciri pemerintahan yang akuntabel adalah (1) mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara terbuka, cepat dan tepat kepada masyarakat, (2) mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat, (3) mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya kepada publik, (4) mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan serta (5) sebagai sarana, bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Akuntabilitas birokrasi sering digunakan sebagai mekanisme dalam mengelola agen publik. Fungsi mekanisme akuntabilitas birokrasi mencakup hubungan formal dan terorganisasi antara atasan dan bawahan dengan perlu mengikuti ketentuan-ketentuan yang harus

dipatuhi serta adanya pengawasan dan standardisasi kejelasan regulasi yang akan dilaksanakan. Akuntabilitas legal terkait dengan eksistensi mekanisme hukum atau secara spesifik mengembangkan kebijakan seperti undang-undang yang dapat dimanfaatkan oleh publik untuk menantang kebijakan birokrasi dan perilaku pejabat publik. Mekanisme akuntabilitas legal ini terjadi disebabkan peningkatan interaksi antar publik dengan agen-agen pemerintah dan dampak disfungsi dari kerahasiaan dalam institusi pemerintahan dalam rangka efisiensi dan efektivitasnya.

Akuntabilitas profesional terjadi ketika mengkaji secara terus menerus masalah-masalah kompleks dan kesulitan-kesulitan teknis dalam kondisi seperti itu pejabat publik harus mengerahkan pada keahlian dan keterampilan bawahan untuk memberi solusi yang tepat. Akuntabilitas publik memusatkan pada persoalan demokrasim akuntabilitas publik mengakui kekuasaan otoritas publik untuk mengatur dan memastikan kepatuhan terhadap sebuah perintah. Dapat dikatakan bahwa para pejabat publik dan agen publik dapat memberikan pertanggungjawaban secara politik kepada masyarakat, disamping masyarakat juga dapat mengkritisi pejabat politik atau aktor politik.

Jabra dan Dwivedi (1998) menjelaskan bahwa praktek akuntabilitas dapat berbeda di berbagai profesi karena kriteria yang digunakan untuk menentukan derajat akuntabilitas dari sebuah proses dan kegiatan organisasi sangat dipengaruhi oleh norma dan etika yang dimaknai oleh masing-masing profesi pekerjaan.

Salah satu prinsip utama dalam mewujudkan *good governance* adalah akuntabilitas (*accountability*). Dalam perspektif historis, akuntabilitas sebagai suatu sistem sudah dikenal sejak zaman Mesopotamia pada tahun 4000 SM, yang pada saat itu sudah dikenal adanya hukum Hammurabi yang mewajibkan seorang raja untuk mempertanggung jawabkan segala tindakan-tindakannya kepada pihak yang memberi wewenang (Dunn, 2000). Dalam konteks birokrasi pemerintahan, akuntabilitas merupakan suatu istilah yang digunakan untuk menjelaskan dan memperlihatkan pencapaian misi yang ditetapkan (Benveniste, 1991). Menurut Widodo (2002) organisasi pemerintah dibuat oleh publik dan untuk kepentingan publik karena itu perlu mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya kepada publik, dan dalam studi administrasi negara disebut dengan akuntabilitas.

Secara terminologi, akuntabilitas merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik itu

ditetapkan. Chandler dan Piano (1982) mengartikan akuntabilitas sebagai refers to the institution of checks and balances in an administrative system. Akuntabilitas menurut The Oxford Advanced Learner's Dictionary (2000), diartikan sebagai required or expected to give an explanation for one's action. Untuk itu, akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan oleh birokrasi. Darwin (1997) mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan konsep yang berkaitan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh birokrasi publik.

Dalam birokrasi pemerintahan, akuntabilitas diartikan sebagai kewajiban aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkan (Nisjar, 1977). Pandangan serupa dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (2000) dengan menyatakan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban dan individu atau pejabat pemerintah yang dipercaya untuk mengelola sumber-sumber daya publik yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab berbagai hal yang menyangkut pertanggung jawabannya. Akuntabilitas publik dalam pengertian yang lebih luas melibatkan lembaga-lembaga publik dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya (Carino, 1992). Dengan demikian prinsip akuntabilitas akan timbul secara efektif dalam lingkungan birokrasi yang mengutamakan komitmen sebagai dasar pertanggung jawaban.

Akuntabilitas dapat dimulai oleh orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Karena itu akuntabilitas ini sering disebut sebagai tanggung jawab yang bersifat obyektif (objective responsibility). Responsibilitas obyektif bersumber kepada adanya pengendalian dan luar yang mendorong aparatur untuk bekerja sehingga tujuan dapat tercapai secara efisien dan efektif. Selain itu dikenal konsep responsibilitas subyektif (subjective responsibility) yang bersumber dan sifat subyektif individu aparatur. Responsibilitas merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki birokrasi publik atau aparatur pemerintah (Islamy, 1998). Birokrasi publik dikatakan akuntabilitas manakala mereka dinilai secara obyektif oleh masyarakat dan dapat mempertanggung jawabkan segala perbuatannya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangannya yang dimiliki itu berasal (Widodo, 2002). Berdasarkan pemahaman tersebut maka dapat dikatakan bahwa akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk

mempertanggung jawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Secara teoritis akuntabilitas dapat dibedakan dalam beberapa model atau tipe. Chandler dan Piano (1982) membedakan akuntabilitas dalam empat model, yaitu regularity accountability, managerial accountability, program accountability, dan process accountability. Dalam pandangan lain, akuntabilitas dapat digolongkan dalam lima macam, yaitu akuntabilitas politik, akuntabilitas profesional, dan akuntabilitas moral (Islamy, 1998). Untuk memahami model akuntabilitas, secara khusus Carino (1993) memperkenalkan model akuntabilitas administratif yang meliputi tradisional, managerial, program, and process accountability.

Akuntabilitas administrasi merupakan suatu akuntabilitas yang memerlukan adanya hubungan hirarki yang jelas diantara pusat-pusat pertanggung jawaban dengan unit-unit dibawahnya. Hubungan hirarki ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam bentuk aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk jaringan hubungan informal. Prioritas pertanggung jawab lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah, dan pengawasan dilakukan secara intensif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Akuntabilitas tradisional adalah suatu tanggung jawab birokrat yang telah diberikan kewenangan untuk melaksanakan fungsi tertentu sebagaimana yang dinyatakan pada tingkatan hirarki tanggung jawab legal. Standar yang digunakan untuk menilai akuntabilitas tradisional adalah legalitas dan peraturan yang dibuat oleh pihak eksternal kepada orang yang bertanggung jawab. Agar diperoleh obyektifitas sesuai dengan peraturan perundangan dan untuk melindungi penggunaan sumber daya publik, masing-masing agensi membuat prosedur setiap transaksi secara adil, tanpa melihat karakteristik kepentingan klien secara individual dalam transaksi dimaksud.

Untuk akuntabilitas manajerial, masalah efisiensi penggunaan dana publik, tenaga kerja, dan sumber daya lainnya merupakan fokus perhatian. Akuntabilitas ini menghendaki pejabat publik harus bertanggung jawab daripada hanya sekedar mematuhi. Selain itu orientasinya pada sisi masukan dan menganjurkan perlunya perhatian terus menerus untuk menghindari pemborosan dan pengeluaran yang tidak perlu dan mendorong penggunaan sumberdaya publik yang tepat. Dengan demikian akuntabilitas manajerial mendorong program dengan memangkas prosedur pemerintah yang berlebih-lebih atau dengan mengganti alternatif kekurangan biaya di dalam

prakteknya. Tipe akuntabilitasnya program adalah menyangkut pencapaian hasil operasi pemerintah dan melibatkan publik terutama masyarakat lokal. Untuk mencapai efektivitas program sejumlah sarana hams disediakan antara lain berupa pengukuran kinerja secara komprehensif. Dengan demikian akuntabilitas program berkaitan dengan kepemilikan unit-unit dan birokrat yang melakukan aktivitas bersama untuk mencapai

efektivitas program. Akuntabilitas proses menyangkut informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan kegiatan-kegiatan organisasi. Model akuntabilitas politik terkait dengan kewajiban menjalankan dan mengalami adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur dan mendistribusikan berbagai sumber serta menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan tanggung jawab.

	<i>Traditional Accountability</i>	<i>Managerial Accountability</i>	<i>Program Accountability</i>	<i>Process Accountability</i>
<i>Who is accountable?</i>	Employees and officials	Administrator	Administrator	Administrator
<i>To whom is he accountable?</i>	People through legislature, President, Constitutional Bodies, / hierarchy	Same as Col. 1	Same as Col 1 Others: Professional Standars and Individuals conslence	Same as Go). I Other as Col. 3 Direct Accountability to people thru they participation in negotation.
<i>Two what standard of values is he accoutable?</i>	Regulatiry, legality and compliance	Economy and efficiency	Economy, efficiency and effectiveness (3Es)	3 Es plus decentralization and participation.
<i>By what means is he made accountable?</i>	Line-item budgeting, traditional, accountability, standard operating procedures.	Management audit, systems, improvement,	Comprehensive audit, program evaluation, productivity measurement.	Negotiations

Gambar 2: Model Akuntabilitas (Carino, 1993)

dilakukan, baik untuk akuntabilitas tradisional, manajerial, program, maupun proses. Karena itu manajer dikatakan sebagai pejabat yang akuntabel jika bertanggung jawab tidak hanya terhadap yang dilakukan, tetapi juga terhadap kinerja organisasi secara keseluruhan.

Akuntabilitas administrasi publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (agencies) dan birokrat untuk mengendalikan berbagai harapan yang berasal dan dalam dan luar organisasinya. Konsep akuntabilitas dalam administrasi publik menurut Romzek and Dubnick (1990) mencakup empat

model itu akuntabilitas birokrasi, hukum, profesional, dan politik. Faktor penting yang membentuk mekanisme akuntabilitas publik adalah tergantung pada bagaimana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan harapan-harapan yang dilakukan oleh keseluruhan lembaga di dalam atau di luar organisasi. Selain itu, masalah derajat kontrol keseluruhan lembaga terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para agen tadi. Untuk itu akuntabilitas administrasi publik, sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik mewujudkan harapan-harapan publik.

Degree of Control Over Agency Action	Source of Agency Control	
	Internal	External
High	Bureaucratic	Legal
Low	Profesional	Political

Gambar 3 : Model Akuntabilitas (Romzek and Dubnick, 1990)

Perpaduan dua dimensi di atas menghasilkan empat model akuntabilitas. Sumber kontrol internal bertolak pada kewenangan yang melekat pada hubungan formal secara hirarki atau hubungan sosial informal dengan agen publik.

Sumber kontrol eksternal mencerminkan suatu pemisahan yang serupa, dimana kewenangan mereka dapat dibedakan dalam kewenangan yang berasal dan serangkaian peraturan atau pelaksanaan kekuasaan secara informal oleh

kepentingan yang berada di luar agen publik. Derajat kontrol yang tinggi mencerminkan kemampuan kontroler untuk menentukan tindakan dan kedalaman tindakan dimana agen publik dan anggotanya dapat melakukannya. Sebaliknya derajat kontrol yang rendah memberikan deskresi pada bagian operasi agen publik.

Mekanisme akuntabilitas birokrasi sering digunakan sebagai mekanisme dalam mengelola agen publik. Fungsi mekanisme akuntabilitas birokrasi melibatkan dua hal, yaitu (a) hubungan formal dan terorganisasi antara atasan dan bawahan dengan perlu mengikuti ketentuan-ketentuan yang tidak bisa dibantah atau dipertanyakan, (b) supervisi tertutup atau sistem standar atau kejelasan peraturan yang telah ditetapkan (Widodo, 2002). Akuntabilitas legal melibatkan tingkat keseringan melakukan kontrol terhadap seluruh aktivitas administrasi publik.

Menurut Paul (1994), mekanisme akuntabilitas legal terkait dengan eksistensi mekanisme hukum atau secara spesifik mengembangkan kebijakan seperti undang-undang yang dapat dimanfaatkan oleh publik untuk menentang kebijakan birokrasi dan perilaku dan pejabat atau agen-agen pemerintah. Mekanisme akuntabilitas ini terjadi disebabkan peningkatan interaksi antara publik dan agen pemerintah dan dampak disfungsi dan kerahasiaan dalam pemerintah atau masalah efisiensi atau efektivitas pelayanan.

Akuntabilitas profesional terjadi ketika pemerintah mengkaji terus menerus masalah-masalah kompleks dan kesulitan-kesulitan teknis. Dalam kondisi seperti itu pejabat publik harus mengarahkan pada keahlian dan keterampilan bawahan untuk memberikan solusi yang tepat. Jabra dan Dwivedi (1989) mengatakan bahwa praktek akuntabilitas berbeda diberbagai profesi karena kriteria yang digunakan untuk menentukan akuntabilitas profesional sangat dipengaruhi oleh norma atau etika profesi yang disetujui dan diterapkan disetiap profesi. Mekanisme akuntabilitas politik memusatkan pada tekanan demokratik. Dalam akuntabilitas ini para pegawai dan agen publik bertanggung jawab kepada pimpinan politik. Akuntabilitas politik mengakumulasi kekuasaan otoritas politik untuk mengatur dan memastikan kepatuhan kepada perintah-perintah. Meskipun demikian, Corbett (1992) mengatakan bahwa para pejabat dan agen publik mungkin tidak bertanggung jawab secara politik kecuali masyarakat mampu mengkritik aktor politik yang kepadanya pejabat atau agen publik bertanggung jawab.

#### **B. Konsep dan Model Akuntabilitas Publik**

Setidaknya, ada tiga pilar utama yang menjadi prasyarat terbangunnya akuntabilitas,

yaitu : (a) adanya transparansi para penyelenggara perguruan tinggi dengan menerima masukan dan mengikutsertakan berbagai komponen dalam mengelola perguruan tinggi. (b) adanya standar kinerja disetiap institusi yang dapat diukur dalam melaksanakan tugas dan fungsi dan wewenangnya. (c) adanya partisipasi untuk saling menciptakan suasana kondusif dalam menciptakan pelayanan masyarakat dengan prosedur yang mudah, biaya yang murah dan pelayanan yang cepat.

Akuntabilitas menurut Krina (2003) merupakan prinsip yang menjamin setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Menurut Mardiasmo (2009) Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Tjahjanulin (2002) berpandangan akuntabilitas adalah kewajiban bagi pengelola keuangan daerah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkannya.

Bentuk akuntabilitas menurut Krina (2003) sebagai berikut : (1) keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan. Cara untuk mengetahui keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan yaitu adanya proses perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dan masyarakat dapat mengetahui informasi tentang program dan kebijakan pembangunan di daerah. (2) Akurasi dan kelengkapan informasi. Cara untuk mengetahui akurasi dan kelengkapan informasi yaitu informasi yang berkaitan dengan program/kebijakan telah disampaikan kepada masyarakat dan informasi yang disampaikan kepada masyarakat adalah lengkap mencakup seluruh program/kebijakan di daerah. (3) penjelasan sasaran kebijakan yang diambil dan dikomunikasikan. Cara untuk mengetahui penjelasan sasaran kebijakan yang diambil dan dikomunikasikan yaitu setiap keputusan dalam pengambilan kebijakan dan program pembangunan pemerintah di daerah telah disosialisasikan kepada masyarakat dan telah tersedia informasi secara tertulis yang dapat diketahui oleh masyarakat tentang program dan kebijakan di daerah. (4) kelayakan dan konsistensi. Cara untuk mengetahui kelayakan dan konsistensi yaitu dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan harus sesuai dengan keputusan yang telah disepakati oleh masyarakat sebelumnya, kebijakan dan program yang dilaksanakan apakah layak dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dalam pelaksanaan telah sesuai dengan kesepakatan kebijakan yang telah disepakati. (5) penyebaran informasi mengenai suatu

keputusan. Cara untuk mengetahui penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan yaitu adanya hasil sebuah keputusan kebijakan daerah yang disebarkan di media masa dan masyarakat dapat mengetahui informasi program dan kebijakan pembangunan.

Akuntabilitas publik hanya dikenal di negara yang menerima konsep-konsep demokrasi yang menganggap rakyat sebagai faktor yang sangat penting. Asas akuntabilitas menetapkan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara. Ada beberapa definisi tentang akuntabilitas di antaranya adalah : Menurut Mardiasmo (2002) akuntabilitas publik adalah : “Kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan mengungkapkan segala aktifitasnya dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut”.

Dari kedua rumusan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan suatu bentuk kewajiban seseorang (pimpinan/pejabat/pelaksana) untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya. Dalam Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah Bappenas & Depdagri (2002) akuntabilitas publik adalah “prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan”.

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk itu perumusan kebijakan dilakukan secara bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik. Adapun definisi-definisi dari akuntabilitas yaitu sebagai berikut : Menurut Rosjidi (2001) definisi akuntabilitas yaitu : “Akuntabilitas merupakan sebagai perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan atas pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan, melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik”.

Mahmudi (2007) mengatakan akuntabilitas adalah sebagai berikut: “Akuntabilitas berarti kewajiban untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang”. Berdasarkan fungsinya, akuntabilitas berfungsi : (1) menyajikan informasi mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang

diambil selama beroperasinya suatu entitas (satuan usaha), (2) memungkinkan pihak luar (misalnya legislatif, auditor dan masyarakat luas) untuk mereview informasi tersebut, dan (3) mengambil tindakan korektif jika dibutuhkan.

Sebagaimana halnya dengan perusahaan, lembaga pemerintahan termasuk lembaga pendidikan juga memerlukan pertanggungjawaban baik untuk menilai kinerjanya maupun untuk memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat atas dana-dana yang berasal dari masyarakat. Menurut Ihyaul Ulum (2004) akuntabilitas publik adalah sebagai berikut : “Akuntabilitas publik merupakan kewajiban pihak pemegang amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut”. Sementara Mardiasmo (2002) berpandangan akuntabilitas publik adalah sebagai berikut : “Akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan disclosure atas aktivitas dan kinerja financial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut”.

Setiap kegiatan yang dilakukan oleh lembaga sektor publik diperlukan adanya pertanggungjawaban kepada masyarakat yang telah memberikan dananya kepada pemerintah, khususnya pertanggungjawaban mengenai pengolahan keuangan. Pertanggungjawaban kepada masyarakat ini disebut akuntabilitas publik. Dengan kata lain, dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak-pihak yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Konsep akuntabilitas menurut Mardiasmo (2002) adalah bahwa “Akuntabilitas publik adalah kewajiban pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut”.

Sedangkan menurut Mahmudi (2007) yaitu : “Akuntabilitas publik adalah kewajiban agen untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumberdaya publik kepada pihak pemberi mandat”.

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri dari beberapa dimensi. Mardiasmo (2002) menjelaskan terdapat

4 dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik yaitu ; Akuntabilitas kejujuran (accountability For Probility) terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (abuse of power) sedangkan akuntabilitas hukum (legal accountability) terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik. Akuntabilitas proses (process accountability) terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas dapat dilakukan missal dengan memeriksa ada tidaknya mark-up dan pungutan-pungutan lain diluar yang ditetapkan serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahalnya biaya pelayanan publik dan kelambanan pelayanan. Pengawasan dan pemeriksaan akuntabilitas proses yang terkait dengan pemeriksaan proses tender untuk melaksanakan proyek-proyek publik. Yang harus dicermati dalam pemberian kontrak tender adalah apakah proses tender telah dilakukan secara fair melalui compulsory competitive tendering (ICT) ataukah dilakukan melalui pola KKN.

Akuntabilitas program (program accountability) terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dan biaya yang minimal. Akuntabilitas kebijakan (policy accountability) terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas. Adapun teori pendukung dalam penelitian ini menurut Mardiasmo (2002) yaitu : "Pengelolaan uang rakyat dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep Value For Money sehingga tercipta akuntabilitas publik" .

Akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standard eksternal, yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh administrasi negara. Akuntabilitas ini yang menilai, adalah orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Karenanya akuntabilitas ini, sering disebut sebagai tanggungjawab yang bersifat objektif (objective responsibility). Responsibilitas objektif (objective responsibility) bersumber kepada adanya pengawasan (external control) yang mendorong, atau memotivasi aparat untuk bekerja keras, sehingga prinsip economy, efficiency, and effectiveness dari organisasi dapat pemerintah

dapat dikatakan accountable, apabila mereka dinilai secara objektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatan, sikap, dan tindakannya kepada pihak mana kekuasaan, dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Eksekutif harus mempertanggungjawabkan implementasi kebijakan yang dilakukan kepada lembaga legislatif. Secara keseluruhan DPRD dan Pemerintah harus mempertanggungjawabkan seluruh tindakannya kepada masyarakat luas.

### C. Jenis Akuntabilitas Publik

Berdasarkan jenisnya akuntabilitas menurut Mardiasmo (2002) dapat dibedakan melalui : (1). Akuntabilitas vertikal (vertical accountability), dan (2). Akuntabilitas horizontal (horizontal accountability). Pandangan tersebut memiliki kesamaan dengan pandangan Rosjidi (2001) yang beranggapan bahwa berdasarkan jenisnya akuntabilitas, meliputi; (1). Akuntabilitas internal (internal accountability), dan (2). Akuntabilitas eksternal (external accountability).

Adapun penjelasan dari jenis-jenis akuntabilitas adalah sebagai berikut : (1) Akuntabilitas Vertikal (Internal) merupakan pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, yang berlaku bagi setiap tingkatan dalam organisasi internal penyelenggara negara termasuk pemerintah. Setiap pejabat atau petugas publik baik individu atau kelompok secara hierarki berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada atasan langsungnya mengenai perkembangan kinerja atau hasil pelaksanaan kegiatannya secara periodik maupun sewaktu-waktu bila diperlukan. (2) Akuntabilitas horizontal (eksternal) melekat pada setiap lembaga negara sebagai suatu organisasi untuk mempertanggungjawabkan semua amanat yang telah diterima dan dilaksanakan ataupun perkembangannya untuk dikomunikasikan kepada pihak eksternal (masyarakat luas) dan lingkungannya (public or external accountability and environment).

Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa macam tipe. sebagaimana dikemukakan oleh Nisjar (1997) yang membedakan akuntabilitas dalam tiga jenis, yaitu akuntabilitas politik, ekonomi, dan hukum. Akuntabilitas politik, berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu. Sistem politik multi partai dinilai lebih mampu menjamin akuntabilitas politik pemerintah terhadap rakyatnya, dari pada pemerintahan dengan sistem politik satu partai. Akuntabilitas keuangan atau ekonomi, artinya, adalah bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber

dari penerimaan pajak dan retribusi. Sedangkan akuntabilitas hukum, mengandung arti bahwa rakyat harus mendapat keyakinan, bahwa pemerintah dapat bertanggung jawab secara hukum atas segala tindakannya. Organisasi pemerintahan yang pada praktiknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan, dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

Sedarmayanti (2003) bahwa tolok ukur atau indikator mengukur kinerja, adalah kewajiban individu dan organisasi untuk mempertanggungjawabkan pencapaian kinerja, melalui pengukuran seobjektif mungkin. Media pertanggungjawaban dalam konsep akuntabilitas tidak terbatas pada laporan pertanggungjawaban saja, tetapi mencakup juga praktik kemudahan pemberi mandat mendapatkan informasi, baik langsung maupun tidak langsung. Dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain, yaitu : (1) Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas; (2) Kepada siapa dia berakuntabilitas; (3) Apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitas; dan (4) Nilai akuntabilitas itu sendiri.

Berdasarkan pandangan di atas, maka akuntabilitas adalah merupakan kewajiban seseorang, atau badan/organisasi sebagai pemegang amanah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan, pengendalian sumber daya, dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan, melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain (Hopwood & Tomkins, 1984) :

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for public and legality*). Akuntabilitas hukum dan kejujuran adalah akuntabilitas lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku. Akuntabilitas hukum berkaitan dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam menjalankan organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menuntut penegakan hukum (*law enforcement*), sedangkan akuntabilitas kejujuran menuntut adanya praktik organisasi yang sehat tidak terjadi malpraktek dan maladministrasi.
2. Akuntabilitas Proses (*process accountability*), Akuntabilitas proses terkait dengan prosedur yang digunakan dalam

melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, system informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat responsive, dan biaya yang murah.

3. Akuntabilitas program (*program accountability*), Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Lembaga-lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.
4. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*), akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak dimasa depan.

Dari dimensi akuntabilitas yang telah di jelaskan dan disebutkan di atas yang bersumber dari (Hopwood dan Tomkins, 1984: 28 dan Elwood, 1993: 68) dimensi tersebut dapat dijelaskan menjadi indikator akuntabilitas adalah sebagai berikut : (1) Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran. (2) Akuntabilitas Proses. (3) Akuntabilitas Program. (4) Akuntabilitas Kebijakan, dilakukan dengan mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah diambil.

Transparansi dan akuntabilitas adalah dua prinsip yang paling mendasar dalam pelaksanaan good governance, transparansi dan akuntabilitas secara konsep saling berhubungan, tanpa transparansi tidak akan ada akuntabilitas, tanpa akuntabilitas transparansi menjadi tidak berarti ([www.undp.org](http://www.undp.org)). Transparansi adalah syarat bagi terlaksananya prinsip akuntabilitas, meskipun secara normative prinsip ini berhubungan secara sejajar.

Akuntabilitas publik menghendaki birokrasi publik dapat menjelaskan secara transparan (transparency) dan terbuka (openness) kepada publik mengenai tindakan apa yang telah dilakukan. Menurut Widodo (2011) Transparansi dan keterbukaan tersebut bertujuan untuk menjelaskan bagaimana pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya. Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan,



masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan atau telah diambil oleh pemerintah sehingga dapat memberikan feedback atau outcomes terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, masyarakat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan public dan implementasinya.

Schacter (2000:1) selanjutnya menegaskan bahwa pelaksanaan akuntabilitas pada dasarnya memiliki dua tujuan utama. Pertama, tujuan politik (political purpose), yaitu akuntabilitas merupakan suatu mekanisme untuk meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan. Kedua, tujuan operasional (operational purpose), yaitu akuntabilitas merupakan mekanisme untuk membantu menjamin pemerintah bertindak secara efektif dan efisien.

Terlaksananya prinsip transparansi maka informasi mengenai penentuan kebijakan publik akan terbuka bagi para stakeholder. Pengawasan merupakan salah satu kriteria dalam akuntabilitas. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan kondisi saling mengawasi antara seluruh stakeholders, pengawasan dapat tercipta jika transparansi terwujud sehingga semua stakeholders mempunyai informasi yang cukup dan akurat tentang kebijakan publik dan proses pelaksanaannya.

#### DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin, 1996 *Birokrasi* Yogyakarta :

PT.Tiara Wacana

Bastian, Indra, 2001. *Akuntabilitas Sektor Publik di Indonesia*, PPA FE UGM dan BPFE, Yogyakarta.

....., 2006, *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta.

Blau, Peter M.& Marshal W. Meyer, 2000, *Birokrasi dalam Masyarakat Moderen*, Jakarta: Prestasi Pustaka Karya.

Bryant dan White, 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Cetakan Pertama, Alih Bahasa Rusyanto L. Simatupang, LP3ES, Jakarta.

Darwin, Muhadjir. 1996. *Pengembangan Aparatur Pemerintah Indonesia dalam Riza Noer Arfani. Demokrasi Indonesia Kontemporer*. Rajawali Press, Jakarta.

Frederickson and Smith, K. 2004. *Public Administration Theory Primer*. USA. Kumarin Press.

Heeks, Richard. 2014. *Information System and Public Sector Accountability*. London. Manchester Institute for Development Policy and Management.

Haryanto dkk, 2007, *Akuntabilitas Sektor Publik*, Edisi Pertama Universitas Diponegoro

Hoessein, B. 1999. "Pergeseran paradigma otonomi daerah dalam rangka reformasi administrasi publik di Indonesia". Makalah dalam Seminar *Reformasi Hubungan Pusat-Daerah Menuju Indonesia Baru* : Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan Undang-Undang Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI. Jakarta: 27 Maret.

Ihyaul Ulum MD, 2004, *Akuntansi Sektor Publik* : Sebuah Pengantar. Malang: UMM Press

Jabra and Dwivedi. 1998. *Public Sector Accountability*. Connectual. Kemarin Press, Inc.

Krina P, 2003, *Indikator Dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi, Sekretariat Good Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*, Jakarta.

Kaloh, 2003. *Kepala Daerah-Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Mizan, Bandung.

Mahmudi. 2007. *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah* . UPP STIM YKPM. Yogyakarta

Mardiasmo, 2002 , *Akuntansi Sektor Publik*, Andi, Yogyakarta.

Mustopadidjaja, AR., 1997, "Transformasi Manajemen Menghadapi Globalisasi Ekonomi", dalam *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol.1 No.1, 1997, ISSN 1410-5101, PP PERSADI, Jakarta

Nisjar S. Karhi, 1997, *Beberapa Catatan Tentang Good Governance, Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta.

Robin, Jack. 2005. *Eyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York. Taylor and Francis.

Rakhmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*, Jakarta. Pustaka Arief.

Rakhmat. 2014. *Akuntabilitas sistem informasi dan teknologi dalam perpektif administrasi Publik* Orasi Ilmiah STIMIK AKBA, Makassar

Romzek dan Dubnick. 1995. *Accountability in the Public Sector*, Connectual. Kemarin press.

Rosjidi. 2001. *Akuntansi Sektor Publik Pemerintah: Kerangka, Standar dan Metode*. Surabaya: Aksara Satu.

Rasyid, M Ryaas. (1997). *Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta: MIPI, Yarsip.

- Schacter, M. 2000. *When Accountability Fails : A Framework for Diagnosis and Action*. Institut on Governance, Canada.
- Siagian, Sondang. 2014. *Sistem Informasi Manajemen*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Strukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung.
- Sarundajang, 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Thoha, Miftah. 1987. *Administrasi Kepegawaian Daerah*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1990. *Kepemimpinan dan Manajemen (Suatu Pendekatan Perilaku)*. Sinar Baru : Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1991. *Perfektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta, Rajawali Press.
- \_\_\_\_\_, 2002, *Perspektif Perilaku Birokrasi*. 2 jld, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2003. *Kepemimpinan Dalam Manajemen*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Tjahjanulin. 2002. *Reinventing Keuangan Daerah: Studi Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. *Jurnal Administrasi Negara* Vol II No. 02 Maret 2002 hal:51-56.
- Weber, Max, 1947 *The Theory of Social and Economic Organization*, diterjemahkan A. Henderson & T. Parsons. New York: Oxford Univ. Press,
- Wikipedia. 2014. *Sistem Informasi Manajemen*, diakses 3 oktober 2014.
- Widodo, Joko, 2011. *Membangun Birokrasi berbasis Kinerja*, Malang : Bayu Media 3
- \_\_\_\_\_, 2002. *Good Governance*. Surabaya: Insan Cendekia.