

Implementasi Prinsip Akuntabilitas Publik dan Kaitannya Dengan Reformasi Birokrasi di Sumatera Barat

YOSERIZAL, KRISMENA TOVALINI

Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP Universitas Andalas, Padang;

Jurusan Administrasi Negara STIA Adabiah, Padang.

yose.unand@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan prinsip akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akuntabilitas publik merupakan prinsip dasar dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik dan juga berimplikasi pada prinsip transparansi, efektifitas, efisiensi dan partisipasi. Penelitian ini menemukan bahwa akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan belum dilaksanakan dengan baik dengan melihat pada indikator manajemen keuangan, manajemen respons dan kekuatan institusi. Inilah aspek penting yang harus diperbaiki melalui agenda reformasi birokrasi yang sekarang dilaksanakan pemerintah daerah, khususnya di tingkat provinsi dan kabupaten. Selain itu, penelitian ini juga menemukan indikator penting yang dapat membantu pemerintah daerah memperbaiki prinsip akuntabilitas ini adalah kesediaan berubah untuk menjadi lebih baik. Inilah dasar reformasi birokrasi yang sekarang dilaksanakan. Namun, dalam proses reformasi birokrasi tersebut Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar justru hanya menguatkan aspek kelembagaan dan pengaturan tanpa melihat kebutuhan masyarakat yang berkembang. Penelitian ini menyimpulkan pemerintah daerah cenderung menggunakan paradigma administrasi publik lama ketimbang paradigma manajemen publik baru.

Kata kunci: akuntabilitas, reformasi birokrasi dan manajemen publik baru.

Abstract

This study aims to investigate the implementation of the principle of public accountability in local governance. Public accountability is a basic principle in the implementation of good governance and also has implications for the principle of transparency, effectiveness, efficiency and participation. This study found that public accountability in governance has not been implemented properly by looking at the indicators of financial management, response management and the strength of the institution. These factors are important aspects that should be improved through bureaucratic reform agenda in which has been implemented by local government, especially at provincial and district levels. In addition, the study also found the degree of willingness of local governments to change for the better system can improve the accountability principle. This is the basis of bureaucratic reform is now implemented. However, in the process of bureaucratic reform which was conducted by the West Sumatra Provincial Government and the Regency of Tanah Datar only strengthen the institutional aspects and settings but ignore the expectations of the community. This study concluded local governments tend to use the old paradigm of public administration rather than new public management paradigm.

Key Words: accountability, bureaucracy reform, new public management.

I. PENDAHULUAN

Sejak dilaksanakannya otonomi daerah, perhatian sarjana kepada pelaksanaan fungsi pemerintahan semakin menguat. Ini sangat beralasan karena dasar pertimbangan pelaksanaan otonomi daerah ini yang dikaitkan dengan bagaimana mendekatkan pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat. Begitu juga pelaksanaan pembangunan daerah terkait dengan upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akibatnya, pelaksanaan otonomi daerah ini berimplikasi pada besarnya kewenangan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ada. Besarnya kewenangan ini juga berhubungan dengan pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat. Sehubungan dengan itu, artikel ini menjelaskan dua aspek penting yang menjadi fokus pembahasan, yaitu pelaksanaan pertanggungjawaban kepada publik atau yang dikenal dengan akuntabilitas dan evaluasi terkait dengan proses reformasi birokrasi yang dilaksanakan pemerintah daerah di provinsi Sumatera Barat.

II. TINJAUAN TEORI

Governance adalah kata yang selalu menjadi perbincangan hangat di kalangan sarjana, terutama sejak dikeluarkannya Washington Consensus pada tahun 1989. Sejak itu, *governance* sering dijadikan salah satu indikator dalam mengukur praktik demokrasi di negara berkembang (Demmers et.al., 2004). Ini cukup beralasan karena prinsip-prinsip yang dikandungnya memang mendukung pelaksanaan demokrasi, terutama terkait dengan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun

begitu, untuk melaksanakan *governance* ini dalam pemerintahan sehari-hari bukanlah hal yang mudah. Selain masalah pemahaman konsep *governance* dan pelaksanaannya, pemerintah daerah juga menghadapi masalah ketersediaan infrastruktur politik yang mendukung, dan ketidakpercayaan pemerintah pusat terhadap kemampuan pemerintah daerah melaksanakan fungsi pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Misalnya, Daly (1996) menemukan adanya sikap ketidakpercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melaksanakan fungsinya memberikan pelayanan kesehatan sehingga akuntabilitas pelayanan kepada publik tidak dapat dilaksanakan. Dengan kata lain, tidak akuntabelnya pelayanan kesehatan di Inggris karena pemerintah pusat belum melibatkan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan tersebut sehingga akuntabilitas dalam pelayanan kesehatan tersebut tidak tercapai. Padahal menurut Daly (1996:58), “[l]ocal democratic governance could be achieved by giving local authorities the responsibility for the commissioning of health services and this is something for which a number people have argued.”

Akuntabilitas pemerintahan daerah menyelenggarakan pelayanan publik ini juga berkaitan dengan komitmen elitnya untuk menguatkan demokrasi lokal. Menurut Wampler (2004) keberhasilan tiga kota di Brazil, yaitu Sao Paulo, Recife, dan Porto Alegre dalam melaksanakan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran pemerintahan daerah adalah karena adanya komitmen elite memberi ruang kepada penglibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Implikasinya adalah masyarakat dapat

melembagakan partisipasinya membantu pemerintah menyusun, melaksanakan dan menilai fungsi pelayanan publik sesuai dengan kepentingan masyarakat. Seperti yang ditulis Wampler (2004:95): “*participatory institutions increase citizens' access to government and encourage public debate, both of which intensify pressure on municipal administrations to implement policy projects selected by citizens.*” Walaupun begitu, partisipasi masyarakat yang dijelaskan Wampler di atas juga belum mengaitkannya dengan pelaksanaan NPM.

Helden & Jansen dalam *New public management in Dutch local government* (2003) melihat sistem sosiobudaya juga mempengaruhi pelaksanaan NPM. Menurut mereka masih kuatnya budaya demokrasi konsensus dalam penyelenggaraan *New Public Management* ini menyebabkan ambiguitas dan munculnya banyak penafsiran dalam pelaksanaannya sehingga ia berdampak kepada praktik akuntabilitas pemerintahan itu sendiri. “*However, the need for compromise in consensual democracies may not only moderate NPM, but might also make them multi-interpretable and ambiguous*” (Helden & Jansen 2003:80). Lalu bagaimana mengatasi kelemahan tersebut?

Secara konsep NPM memiliki kelebihan dalam memperkuat akuntabilitas, namun pelaksanaannya mempunyai kelemahan. Dan, agar pelaksanaannya menjadi efektif, maka harus dicarikan solusi untuk mengatasi kelemahan tersebut. Dent & Barry (2004) mengajukan solusi yang menarik, yaitu menguatkan kembali peran aktor sosial dalam mengawasi pelaksanaan *New Public Management*. Menurut mereka, keterlibatan aktor sosial ini sekaligus membantu perubahan secara

institusional kelemahan dalam pelaksanaan *New Public Management*. Lebih jauh Dent & Barry (2004:11) menjelaskan aktor sosial dapat mengarahkan pelaksanaan NPM kepada “*the process of adapting to demands for efficiency, effectiveness and accountability are turned from political rhetoric to organisational practice.*”

Jadi, jelas terdapat kaitan yang erat antara pelaksanaan *New Public Management* ini dengan konsep *governance*, khususnya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat. Dalam konteks ini, pelaksanaan *new public management* oleh pemerintah daerah tidak hanya mendorong meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, tetapi juga sesuai dengan kebutuhan mereka. Selain itu, rasa tanggungjawab pemerintah daerah semakin meningkat seiring dengan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertanyaannya, bagaimana praktik *New Public Management* di Indonesia? Apakah akuntabilitas pemerintah daerah juga sudah dapat diwujudkan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah?

Tidak banyak sarjana di Indonesia yang menyinggung masalah *new public management* dalam studi yang dilakukannya, khususnya yang berkaitan dengan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Misalnya, Hidayat dalam bukunya *Reformasi administrasi: kajian komparatif pemerintahan tiga presiden* (2007) sama sekali tidak menyinggung aspek ini. Hidayat lebih memfokuskan pembahasan terkait dengan reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan secara makro. Ini dapat dilihat dari pembahasannya yang mengaitkan “tekanan politik” yang dihadapi tiga presiden dalam

melakukan reformasi administrasi pemerintahan, yaitu Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati. Kajian ini jelas tidak memfokuskan kepada pelaksanaan NPM dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Agus Dwiyanto et.al. (2006) melakukan kajian tentang kinerja pelayanan publik di tiga daerah, yaitu Sumatera Barat, Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan. Kajian ini samapi pada kesimpulan: masih buruknya kinerja pelayanan publik di tiga daerah tersebut walaupun otonomi daerah sudah dilaksanakan. Kesimpulan tersebut menegaskan: “birokrasi publik di Indonesia belum mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang efisien, adil, responsif dan akuntabel” (Dwiyanto et.al., 2006:252). Walaupun begitu, penelitian Dwiyanto ini tidak menegaskan jawaban terhadap masalah yang dihadapi birokrasi publik ini; apakah ketidakmampuan ini berkaitan dengan paradigma lama (*public administration paradigm*) yang digunakan pemerintah daerah? Lalu, relevankah paradigma NPM yang digunakan untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik agar lebih responsif, adil, efisien dan akuntabel? Dengan tidak mengurangi kelebihan dalam penelitian Agus Dwiyanto et.al, kajian ini berusaha menjawab persoalan tersebut.

Kajian Tri Ratnawati (2006) menemukan akuntabilitas pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Utara juga bermasalah yang dapat dilihat dari tiga isu yang bersentuhan dengan pelaksanaan akuntabilitas pemerintahan daerah tersebut. Pertama, kebijakan pemerintah daerah yang belum mencerminkan keberpihakan kepada masyarakat, terutamanya yang berkaitan dengan retribusi daerah. Kedua, terjadinya KKN, inefisiensi dan salah kelola keuangan publik yang dilakukan oleh pemerintah

daerah sehingga tidak lagi mencerminkan orientasi pelayanan publik. Ketiga, lemahnya peran masyarakat sipil dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Sulawesi Utara yang berdampak kepada lemahnya akuntabilitas pemerintah daerah. Temuan dalam kajian Ratnawati ini sifatnya umum dan tidak secara khusus mendalami bagaimana bentuk dan mekanisme akuntabilitas pemerintah daerah dilaksanakan. Padahal, menurut Leach & Percy-Smith (2001:103), akuntabilitas ini memiliki empat dimensi yang harus dipahami, yaitu (nilai) kebijakan, proses, performa, dan adanya kebijakan yang dilaksanakan dengan mekanisme tertentu. Lebih jauh mereka menegaskan pentingnya dimensi akuntabilitas tersebut difokuskan untuk mengetahui bentuk dan mekanisme akuntabilitas pemerintahan. Kelemahan lain kajian yang dilakukan Ratnawati ini adalah untuk menjelaskan pelaksanaan akuntabilitas pemerintahan daerah ini perlu merubahnya terlebih dahulu ke paradigma *New Public Management*. Menurut Stoker (1998) dan Peter & Pierre (1998), akuntabilitas merupakan kata kunci dari pelaksanaan *New Public Management*. Kekurangan inilah yang akan dilengkapi dengan penelitian ini, terutama menjelaskan bentuk dan mekanisme akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Synnerstrom (2007) juga meneliti tentang reformasi birokrasi di Indonesia dengan memfokuskan kepada dua aspek, yaitu pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas. Penelitian ini menemukan kompleksnya masalah birokrasi yang dihadapi di Indonesia, terutama dari segi struktur institusinya dan kultur pegawai negeri yang menyebabkan reformasi birokrasi ini sukar dilaksanakan. Namun,

menurutnya dengan menguatkan aspek transparansi dan akuntabilitas ini, maka birokrasi dapat dikurangi sehingga reformasi dapat dilakukan secara bertahap. Selain itu, reformasi birokrasi ini dapat dilakukan jika terdapat kekuatan politik yang mendorong proses reformasi birokrasi tersebut. Menurut Synnerstrom: “*a process requires political pressure, management determination, adequate guidance, effective coordination and continual-follow-up*” (2007:176). Penjelasan Synnerstrom ini ada benarnya karena kompleksnya masalah birokrasi di Indonesia, maka reformasi tersebut jadi sulit dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Walaupun begitu, satu kekurangan kajian Synnerstrom ini adalah pengabaianya terhadap faktor budaya lokal yang berkembang dalam masyarakat.

Padahal untuk melaksanakan reformasi birokrasi ini, maka faktor ini harus diberi tumpuan jika ingin reformasi birokrasi tersebut berjalan dengan baik. Artinya, reformasi birokrasi harus dimulai dari tingkat pemerintahan terendah dan bukan sebaliknya. Sebab, fungsi pemerintahan terendah ini terkait langsung dengan sistem sosiobudaya setempat. Di sinilah titik permulaan reformasi birokrasi tersebut harus dilaksanakan. Di samping itu, masalah birokrasi juga tidak dapat disamakan, apalagi Indonesia terdiri dari banyak provinsi yang mempunyai pemerintahan daerah dengan ragam budaya yang berbeda. Namun, dalam konteks otonomi daerah yang dilaksanakan, reformasi birokrasi ini dapat mengacu pada paradigma NPM karena tidak menafikan sistem sosiobudaya yang ada dalam masyarakat. Inilah kekosongan pembahasan yang dilakukan oleh Synnerstrom tersebut yang ingin peneliti lengkapi dengan mengaitkannya dengan

New Public Management-bentuk pelayanan publik yang ingin diwujudkan pemerintah daerah di Indonesia.

Dari beberapa kajian di atas dapat disimpulkan masalah kurangnya pembahasan sarjana mengenai akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama ditinjau dari aspek perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari administrasi publik ke *new public management*. Pada umumnya sarjana di Indonesia masih memfokuskan kajiannya pada penerapan konsep *good governance* dan kaitannya dengan pelayanan publik. Kecenderungan ini jelas menggambarkan masih dominannya paradigma administrasi publik dalam kajian sarjana tersebut. Padahal dalam agenda reformasi pemerintahan daerah yang dilaksanakan sekarang ini, terutamanya di tingkat lokal menunjukkan kecenderungan ke arah *new public management*. Atas alasan itu, maka penelitian ini difokuskan kepada aspek akuntabilitas pemerintahan daerah dan reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Sumatera Barat.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengkaji tentang akuntabilitas dan respons pemerintah daerah terkait dengan perubahan paradigma *New Public Management* dalam reformasi birokrasi yang sedang dilakukan di daerah Sumatera Barat. Untuk menjawab permasalahan penelitian tersebut, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan teknik *grounded theory*. Teknik *grounded theory* ini sesuai dengan permasalahan yang dikaji karena ingin mengkonstruksi konsep/proposisi terkait dengan bentuk dan mekanisme akuntabilitas pemerintah daerah sesuai dengan arah reformasi

birokrasi yang menggunakan paradigma new public management. Konstruksi konsep/proposisi ini sangat sesuai dengan teknik ini karena grounded theory menumpukan kepada kedalaman data yang dicari, terutama yang terkait dengan pola, konsep, ciri dan dimensi dari fenomena yang diamati (Strauss & Corbin, 1998).

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Sumatera Barat

Akuntabilitas adalah satu prinsip yang menjadi dasar pelaksanaan fungsi pemerintahan tidak hanya di tingkat nasional, tapi juga lokal. Pelaksanaan prinsip akuntabilitas ini sebenarnya tidak berjalan sendiri, namun dihubungkan juga dengan prinsip yang lain seperti prinsip transparansi, efektifitas dan efisiensi, partisipasi masyarakat, persamaan, responsivitas, pelaksanaan aturan hukum, konsensus bersama dan visi strategis (UNDP, 1997). Keseluruhan prinsip tersebut dikenal dengan pemerintahan yang baik (*good governance*). *Governance* memiliki pengertian yang luas sesuai dengan konteks pelaksanaannya. Misalnya, politik dan publik, ekonomi dan sosial. Dalam konteks politik ini melibatkan tiga komponen penting, yaitu negara, pemerintah dan masyarakat dalam mengorganisasikan dan mengurus masalah mereka yang saling berkaitan. Sementara itu, dalam konteks ekonomi melibatkan komponen sektor swasta yang terkait dengan kebijakan untuk mengorganisasikan untuk menghasilkan dan mendistribusikan barang dan jasa.

Begitu juga konteks sosial yang melibatkan komponen warga negara dan masyarakat sipil yang terkait dengan sistem nilai dan kepercayaan yang dibutuhkan untuk memperkuat perilaku sosial dalam proses pembuatan keputusan bersama. Dengan melihat kepada konteks pelaksanaan *governance* ini, maka *governance* dapat dikaitkan dengan kemampuan negara atau pemerintah melayani masyarakat; juga sebagai mekanisme ketika masyarakat melaksanakan fungsinya melalui penggunaan sumberdaya dan aturan yang ada dalam proses berpemerintahan (Przeworski et al., 1999).

Lalu apa kaitannya dengan pelaksanaan *Good Governance* dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan? Pelaksanaan *Good Governance* dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah di era otonomi daerah ini ternyata tidaklah menjadi bagian pemerintah daerah. Dari aspek lain, agar pelaksanaan urusan pemerintahan ini menjadi optimal, maka pemerintah daerah juga berusaha melibatkan komponen lain seperti swasta dan masyarakat. Oleh karena, praktik *good governance* ini terkait dengan penyelenggaraan fungsi dan kewenangan pemerintahan yang otonom, maka pelaksanaannya dapat dilihat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kenyataan ini sesuai dengan prinsip desentralisasi yang dilaksanakan, seperti yang dinyatakan Rondinelli & Cheema (1983), tidak hanya menjadi urusan pemerintah daerah, tapi juga melibatkan pihak swasta dan masyarakat sipil. Merujuk pada penjelasan ini, jelas praktik otonomi daerah sesuai dengan implementasi prinsip *good governance*.

Salah satu prinsip penting dalam pelaksanaan *good governance* ini adalah akuntabilitas. Prinsip akuntabilitas ini

mendapat sorotan karena pemerintah belum optimal melaksanakannya. Walaupun begitu, pelaksanaan otonomi daerah juga menyertakan prinsip lain, namun mengkaji prinsip akuntabilitas jelas berimplikasi pada prinsip lain seperti efektifitas, efisiensi dan partisipasi. Mengapa demikian? Akuntabilitas berkaitan dengan tanggung jawab pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya kepada masyarakat. Apalagi ketika terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari *Old Public Administration* ke *New Public Management* (selanjutnya menuju *New Public Service*), maka tanggung jawab sosial pemerintah mulai berkurang.¹ Padahal esensi keberadaan pemerintah ini adalah memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat. Karena kehadiran pemerintah dalam masyarakat adalah bagian dari tanggungjawab sesungguhnya kepada masyarakat. Oleh karenanya, seperti apa akuntabilitas pemerintah daerah ini dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya perlu dijelaskan, terutama dalam upaya pemerintah daerah di Sumatera Barat. Apalagi jika dikaitkan dengan proses reformasi birokrasi. Dalam konteks ini, akuntabilitas merupakan bentuk konsistensi administrator publik untuk mengikuti aturan dalam melaksanakan fungsi birokrasi. Dengan melaksanakan tugas mengacu pada aturan ini, maka secara tidak langsung administrator publik ini telah

¹ Salah satu aspek penting dalam paradigma *new publik management* ini adalah fungsi pelayanan yang diserahkan kepada swasta untuk memaksimalkan capaian dari fungsi tersebut. Hal ini terkait dengan keterbatasan yang ada pada pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Sementara pemerintah hanya berfungsi sebagai pengatur bagaimana barang dan jasa itu disebarkan ke masyarakat oleh pihak swasta sesuai dengan mekanisme pasar. Kecenderungan ini jelas berdampak pada pemerataan pelayanan yang

melakukan tanggung jawabnya. Misalnya, tanggungjawab kepada masyarakat dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya yang menjadi bagian dari tanggung jawab moral mereka. Begitu juga secara konstitusi, tanggung jawab yang ingin diwujudkan dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan adalah dalam rangka menguatkan legitimasi para pelaksana dan pembuat kebijakan publik (Turner & Mark, 1997:107-110).

Pertanyaannya sekarang, bagaimana prinsip akuntabilitas ini dilaksanakan di Sumatera Barat? Bagaimana kaitannya dengan reformasi birokrasi yang sedang berlangsung? Dalam konteks ini pemerintah daerah menyadari perlunya menguatkan prinsip akuntabilitas ini yang dilaksanakan melalui proses reformasi birokrasi. Agenda reformasi birokrasi menjadi bagian dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) pada masa kepemimpinan Gubernur Irwan Prayitno, yaitu 2011-2015. Bahkan sesuai dengan komitmen Gubernur, reformasi birokrasi menjadi satu di antara agenda utama yang menjadi prioritasnya.² Agenda ini menjadi tugas penting yang harus dituntaskan oleh Gubernur tidak hanya di wilayah kewenangannya, tapi juga untuk seluruh pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Barat. Karenanya komitmen terhadap reformasi birokrasi ini ditunjukkan dengan terbitnya Peraturan Gubernur No. 24/2011 tentang pedoman

diperoleh masyarakat karena swasta yang jelas berorientasi pada keuntungan mendahulukan mereka yang mampu membayar untuk pelayanan yang mereka sediakan. Inilah kritikan terhadap paradigma ini yang dianggap lebih berpihak pada kapitalisme dengan meninggalkan unsur sosialnya. Selanjutnya lihat Denhart & Denhart (2004).

² Lihat http://padangekspres.co.id/?news=berita&id=10_628/mental belum berubah program Irwan-MK terhambat birokrasi. (2 September 2011).

pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintah provinsi Sumatera Barat tahun 2011-2015. Salah satu pertimbangan (konsideran) diterbitkannya Pergub ini adalah "...untuk mewujudkan tata-pemerintahan yang baik dan bersih serta meningkatkan profesionalisme aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan." Tentunya, ini sejalan dengan harapan masyarakat yang menginginkan birokrasi yang profesional karena selama ini birokrasi pemerintah daerah memang bermasalah.

Seperti yang diakui oleh Asrul, Asisten I Bidang Pemerintahan Sekretaris Daerah Provinsi Sumatera Barat bahwa masalah birokrasi di Sumatera Barat memang menjadi hambatan tersendiri dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah ini. Ini tidak saja menyangkut efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi birokrasi pemerintah daerah provinsi, tapi juga daya responsnya (*responsiveness*) terhadap kebutuhan masyarakat. "Dengan jumlah pegawai yang hampir mencapai 9.000 orang tentunya ini tidak efektif bagi pengelolaan birokrasi, terutama dalam melaksanakan fungsinya. Apalagi dalam konteks otonomi daerah, kewenangan daerah provinsi sebagai daerah otonom memang terbatas."³ Hanya ada satu pilihan rasional yang dapat dilakukan oleh pemerintah provinsi adalah dengan mereformasi birokrasi dengan cara menguatkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan cara ini, prinsip akuntabilitas lebih mudah diwujudkan karena aparatur pemerintah menjadi lebih profesional dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya.

³ Wawancara yang dilakukan pada tanggal 7 Agustus 2011 di Padang.

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan tanggungjawab yang dilakukan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya; sejauhmana pemerintah daerah melaksanakan tugas dan fungsinya itu sesuai dengan kepentingan masyarakat. Ini sangat beralasan karena institusi pemerintah adalah organisasi publik yang kehadirannya terkait dengan kemunculan masyarakat. Kenyataan ini menegaskan bahwa tugas pemerintah adalah untuk melindungi bahkan menjamin hak individu warga negara secara ekonomi, sosio budaya dan politik. Inilah yang menjadi *nature law* atau prinsip moral yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan yang diungkap Locke (1632-1704).

Sehubungan dengan ini, pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyadari pentingnya makna akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut. Seperti yang dinyatakan Asrul, asisten I bidang pemerintahan sekretariat daerah pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang menjelaskan bahwa prinsip akuntabilitas adalah satu prinsip yang diacu dalam menjalankan tugas pemerintahan.⁴ Karenanya akuntabilitas yang menjadi pemicu pelaksanaan prinsip lain. Dalam konsepnya, akuntabilitas ini mencakup dua hal, yaitu tanggungjawab yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai institusi publik-termasuk tugas yang dilaksanakannya dan kealpaan dalam melaksanakan tugas-tugas sebagai institusi publik tersebut dapat dikenakan sanksi. Akuntabilitas dalam konteks pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan termasuk ke dalam akuntabilitas vertikal. Artinya,

⁴ Wawancara yang dilakukan pada tanggal 7 Agustus 2011 di Padang.

pemerintah bertanggungjawab kepada masyarakat yang melegitimasi pembentukan pemerintah tersebut. Oleh karena itu, dalam konteks inilah pemerintah harus mempertanggungjawabkan kebijakan dan pelaksanaannya kepada masyarakat.

Walaupun pemerintah menyadari adanya tanggung jawab yang harus dipikul kepada masyarakat, namun dalam praktiknya sering terjadi pelanggaran. Misalnya, kebijakan yang dibuat adakalanya tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Bahkan pemerintah cenderung untuk memaksakannya. Ini dapat dilihat dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang cenderung merealisasikan program pemerintah berbanding yang diusulkan oleh masyarakat. Musrenbang hanya menjadi kegiatan untuk melegitimasi program pemerintah seolah-olah muncul dari masyarakat. Jelas, gejala ini bukanlah suatu bentuk akuntabilitas kepada masyarakat. Selain itu, kelemahan praktik akuntabilitas pemerintah daerah ini juga terkait dengan lambatnya respons pemerintah dalam menanggapi kebutuhan masyarakat. Apalagi realita ini sangat bertolak belakang dengan hak otonomi yang diberikan kepada daerah. Contohnya dalam pembangunan infrastruktur dasar seperti jalan, pasar dan sebagainya yang tidak dapat dinikmati masyarakat dengan baik.

Lalu apa kaitan akuntabilitas ini dengan implementasi paradigma *new public management*? Menurut Stoker (1998) dan Peter & Pierre (1998), akuntabilitas merupakan kata kunci dari pelaksanaan *New Public Management*. Sebagai sebuah paradigma dalam

penyelenggaraan pelayanan publik, manajemen publik baru ini menjadi pilihan dan banyak dilaksanakan di negara berkembang. Memang dalam implementasi paradigma ini di Indonesia, khususnya di Sumatera Barat terdapat keterlibatan swasta disamping masyarakat. Namun, keterlibatan swasta dan masyarakat ini tidak begitu signifikan karena terbatasnya akses dua sektor ini pada proses pembuatan kebijakan publik. Ini karena dominannya kepentingan pemerintah dalam proses kebijakan sehingga mengurangi peran swasta dan masyarakat dalam proses tersebut. Dari segi lain, terbatasnya akses masyarakat ini karena tidak terbentuknya kelas menengah yang bersungguh-sungguh untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat sekaligus memperkuat peran mereka terlibat dalam sektor publik. Akibatnya yang terjadi hanyalah dominasi dua pilar penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu pemerintah dan swasta. Realita ini banyak ditemukan di beberapa kabupaten di Sumatera Barat.

Misalnya, kabupaten Tanah Datar yang memang dalam melaksanakan prinsip akuntabilitas yang selalu mengacu kepada tiga pilar *good governance*, khususnya masyarakat. Pemerintah kabupaten ini menyadari bahwa tanggung jawab publik yang harus dilaksanakan karena ini bagian penting yang tidak dapat diketepikan. Kesadaran pada prinsip ini menempatkan Kabupaten Tanah Datar sebagai salah satu kabupaten terbaik dalam penyelenggaraan *good governance* di Indonesia pada tahun 2009.⁵ Walaupun begitu, pada tahun 2010 yang lalu kabupaten ini tidak lagi mendapatkan penghargaan dari aspek akuntabilitas kinerja yang dievaluasi oleh

⁵ Wawancara dengan Plt Sekretaris Daerah Kabupaten Tanah Datar pada 8 Agustus 2011.

pemerintah pusat.⁶ Tentunya, ini menimbulkan pertanyaan, mengapa prestasi ini turun?

Menurut Muzwar M, asisten II sekretaris kabupaten bidang administrasi dan keuangan menegaskan turunnya prestasi ini terkait dengan banyak faktor seperti komitmen Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk menyelesaikan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) yang tidak tepat waktu, keterbatasan sumberdaya dalam mengeksekusi program sesuai dengan sasaran strategis (*outcome*) dan target yang ditetapkan serta ketersediaan sumberdaya pendukung sarana dan prasarana dan keuangan.⁷ Mengacu pada realita ini agar masalah ini dapat diatasi, maka usaha mereformasi birokrasi di kabupaten ini menjadi strategi penting untuk dilaksanakan.

Salah satu kebijakan progresif maju yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Tanah Datar sebagai bagian dari proses reformasi birokrasi dan upaya meningkatkan kualitas akuntabilitas kinerja adalah dengan membentuk Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) dalam pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah daerah. Ini merupakan gambaran dilaksanakannya debirokratisasi dan deregulasi terhadap praktik pemerintahan. LPSE ini dikenal

juga dengan kaedah *e-procurement* yang menjadi mode di pemerintah daerah. LPSE di Tanah Datar ini bertujuan "...untuk meningkatkan persaingan usaha yang sehat, memperbaiki tingkat efisiensi proses pengadaan, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, mendukung proses monitoring dan audit serta memenuhi kebutuhan akses informasi yang [sic] *real time*."⁸ Dengan adanya mode kerja seperti ini juga berdampak pada perbaikan akuntabilitas kinerja sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Aspek lain yang dilakukan pemerintah kabupaten Tanah Datar dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintahan yang juga bagian dari upaya perbaikan paradigma lama dan berusaha menuju paradigma manajemen publik baru adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik. Program pemerintah daerah yang penting dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja ini adalah dengan meningkatkan komitmen pegawai terkait dengan pelayanan prima. Menurut Nusirwan, kepala bagian tata usaha Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Tanah Datar untuk meningkatkan kualitas pelayanan sesuai dengan kepentingan masyarakat, maka pemerintah kabupaten Tanah Datar menyiapkan sarana dan prasarana agar masyarakat dapat menikmati pelayanan prima ini. Inilah bentuk tanggungjawab

⁶ Dari publikasi yang disampaikan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tahun 2010 capaian akuntabilitas kinerja pemerintah daerah baru mencapai 16, 27 persen dari 20 persen yang ditargetkan. Akuntabilitas kinerja yang paling baik hanya diperoleh oleh 9 provinsi dari 29 provinsi yang dinilai, yaitu Kalimantan Timur, Jawa Tengah, DKI Jakarta, Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Barat dan Jawa Barat. Sementara, 5 kabupaten/kota yang mendapat peringkat paling baik adalah Kota Sukabumi, Kabupaten Batang Hari, Kabupaten Sleman, Kabupaten Musi Banyu

Asin dan Kota Dumai. Tidak satu pun kabupaten/kota yang mendapat peringkat paling baik dari Sumatera Barat. Ini jelas merupakan tantangan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah di Sumatera Barat.

⁷ Wawancara yang dilakukan pada tanggal 8 Agustus 2011 di Batusangkar.

⁸http://www.tanahdatar.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1178:pemerintah-kabupaten-tanah-datar-terapkan-lpse&catid=52:berita&Itemid=77 diakses pada 2 September 2011

yang diberikan kepada masyarakat kabupaten Tanah Datar.⁹

Merujuk pada kenyataan ini, sebenarnya terdapat hubungan langsung antara usaha meningkatkan akuntabilitas publik dengan proses reformasi birokrasi yang tengah dilaksanakan oleh pemerintah daerah saat ini. Misalnya, ini dapat dilihat dari beberapa indikator berikut yang menjadi tolak ukur proses reformasi birokrasi tersebut. Pertama, aspek penting yang menjadi indikator akuntabilitas ini adalah diketahuinya standar kinerja dan prosedur baku oleh masyarakat (SK). Sebab, dengan diketahuinya indikator ini oleh masyarakat, maka mereka dapat mengukur kinerja birokrasi pemerintah daerah. Jelas sebagai organisasi modern, birokrasi pemerintah daerah sudah memiliki standar kinerja yang dibuat oleh pemerintah yang diikuti dengan prosedur baku dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan yang ada pada birokrasi pemerintah. Misalnya, pemerintah menerbitkan standar pelayanan minimal dalam melakukan pelayanan publik adalah bukti adanya prosedur baku dalam melaksanakan fungsinya. Ini sudah banyak dilakukan oleh pemerintah daerah, walaupun pelaksanaannya belum optimal.

Kedua, adalah yang terkait dengan manajemen keuangan yang baik (MK), yaitu pengelolaan keuangan yang transparan dan efisien. Dalam realitanya, masalah transparansi dan efisiensi manajemen keuangan ini sulit ditemukan. Faktanya, pemerintah daerah tidak mudah memberikan informasi terkait dengan anggaran pembangunan yang dikelolanya. Salah satu contohnya adalah informasi tentang dana alokasi yang disediakan dalam

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang tidak mudah diakses oleh masyarakat awam. Padahal akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan tersebut tidak hanya menyangkut penyelenggaraan fungsi dan kewenangan pemerintah saja, tapi juga pembiayaan terhadap fungsi dan kewenangan tersebut. Namun, untuk beberapa kasus seperti Pemerintah Kota Padang Panjang transparansi dalam pengelolaan keuangan ini sudah dilaksanakan dengan cara menampilkan APBD di ruang publik sehingga lebih mudah diketahui masyarakat. Namun, dalam banyak hal, pemerintah daerah di Sumatera Barat belum banyak melakukannya dengan baik.

Ketiga, praktik manajemen respons (MR) adalah bagian penting dari bentuk akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat. Manajemen respons belum berjalan dengan baik karena pemerintah cenderung berorientasi kepada dirinya sendiri. Ini dapat dilihat dari banyaknya aspirasi masyarakat, misalnya, dalam pengusulan kegiatan pembangunan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dipelbagai tingkatan pemerintahan. Justru yang terjadi pemerintah daerah melaksanakan program dan kegiatan pembangunan di luar apa yang diusulkan masyarakat dalam Musrenbang. Jadi, kegiatan Musrenbang hanya menjadi proses pemberian legitimasi kegiatan dan program pembangunan yang disusun oleh Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Inilah fakta penting yang terjadi dalam melihat akuntabilitas publik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah di Sumatera Barat.

⁹ Wawancara yang dilakukan pada tanggal 8 Agustus 2011 di Batusangkar

Aspek keempat yang juga harus dilihat dalam menjelaskan akuntabilitas dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan ini adalah kualitas sumber daya manusia (KSDM). Dalam aspek tertentu, sumber daya aparatur pemerintah sudah mulai membaik, namun ini di tingkat pemerintah provinsi dan kabupaten. Namun, jika dilihat lebih jauh lagi, khususnya di tingkat kelurahan dan nagari, maka dapat diketahui potret sumber daya manusia aparatur dalam arti yang sesungguhnya ketika melaksanakan fungsi pemerintahan. Misalnya, di Kabupaten Tanah Datar, penyelenggaraan fungsi pemerintahan di tingkat nagari jauh dari apa yang diharapkan. Fungsi pelayanan publik belum dapat dilaksanakan dengan baik karena keterbatasan sumber daya manusia di tingkat pemerintah daerah. Apalagi dalam konteks birokrasi modern yang sudah masuk ke dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah, maka apa yang terjadi di nagari justru jauh dari penilaian memuaskan. Sementara di kota, sumber daya aparatur yang bekerja di kelurahan juga menjadi bagian penting dalam pelaksanaan fungsi pelayanan publik. Sebagai basis pemberian pelayanan kepada masyarakat, pemerintah kelurahan belum didukung oleh sumber daya yang memadai. Tentu dengan keadaan ini akuntabilitas publik yang diharapkan sulit dilaksanakan.

Kelima, terkait dengan kekuatan institusi (KI). Gambaran kekuatan institusi ini dapat dilihat ketersediaan tenaga ahli yang dapat membantu implementasi kebijakan dalam masyarakat. Ketersediaan pakar juga terkait dengan upaya pemerintah daerah mengendalikan proses perubahan politik yang dilakukan masyarakat. Perubahan ini berimplikasi pada kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah daerah. Karenanya keberadaan pakar dalam

membantu pelaksanaan fungsi dan kewenangan pemerintahan ini menjadi penting. Memang dalam perundang-undangan juga diatur tentang keberadaan staf ahli bagi kepala daerah, namun kebanyakan staf ahli yang dilantik tersebut adalah mereka yang tidak mendapatkan “job” dalam pemerintahan atau yang sering juga diistilahkan sebagai “pejabat yang diparkir”. Padahal keberadaan staf ahli sangat menentukan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Misalnya, di tingkat provinsi, keberadaan staf ahli tidak begitu berfungsi dengan baik karena banyak faktor seperti perbedaan ideologi politik, jarak senioritas, kemampuan yang rendah dan sebagainya. Padahal akuntabilitas publik sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah memaksimalkan kekuatan institusi yang dimilikinya ini. Tidak banyak pemerintah daerah, khususnya di tingkat pemerintahan provinsi dan kabupaten Tanah Datar memanfaatkan kekuatan institusi ini melaksanakan fungsi dan kewenangannya dengan baik.

Variabel berikutnya dalam menilai akuntabilitas pemerintah daerah ini adalah konsistensi kebijakan dan kelanjutan rencana (Kons). Kesimpulan umum yang dapat disampaikan disini adalah rendahnya konsistensi pemerintah daerah melaksanakan kebijakan yang sudah dibuatnya. Misalnya, kebanyakan Perda yang dibuat sangat lambat direspon oleh kepala daerah dalam bentuk peraturan yang lebih operasional sifatnya. Malah dalam banyak kasus, peraturan tersebut didiamkan sehingga menjadi tidak efektif. Misalnya, kelanjutan tentang implementasi Perda Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang masih menuai kritik dari

banyak kalangan.¹⁰ Aspek lain yang juga perlu disorot adalah kelanjutan rencana kebijakan yang terkait dengan visi dan misi organisasi yang berorientasi kepada kepuasan masyarakat. Fakta yang dilihat, implementasi visi dan misi dari SKPD yang ada masih jauh dari harapan masyarakat. Tentunya ini mengurangi makna akuntabilitas yang dilaksanakan.

Variabel ketujuh dalam menilai akuntabilitas pemerintah daerah ini adalah bentuk hubungan ke masyarakat yang dilakukan (Humas). Hubungan ke masyarakat ini terkait dengan perlindungan dan jaminan yang diberikan pemerintah terhadap ketersediaan layanan publik yang diberikan baik oleh pemerintah maupun swasta. Dalam aspek ini, hubungan ke masyarakat ini belum optimal dilaksanakan apalagi dengan adanya keterlibatan pihak swasta. Namun demikian, sebagai asas umum dalam pelaksanaan pelayanan publik, pemerintah daerah di Sumatera Barat ini sudah berjalan walaupun dalam beberapa kondisi perlu ditingkatkan, terutamanya di tingkat provinsi.

Variabel lain yang tidak kalah pentingnya adalah peningkatan profesionalisme aparatur pemerintah (Prof). Wujud nyata dari bentuk akuntabilitas ini adalah munculnya sikap profesional aparatur pemerintah dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya. Memang dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tersebut, aparatur pemerintah daerah dibekali dengan kode etik yang menjadi acuannya. Namun dalam banyak hal, sikap dan perilaku mereka sebagai pelayan masyarakat justru tidak mencerminkan sikap yang profesional. Ini

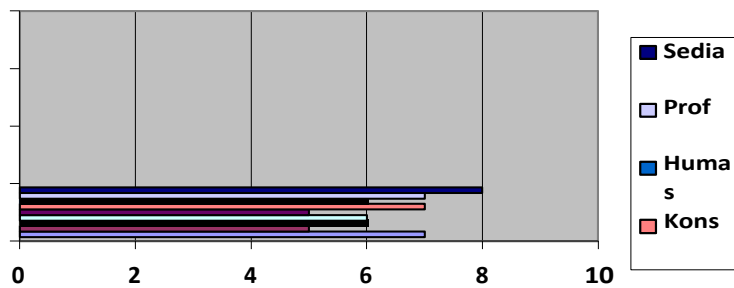
dapat dilihat banyaknya keluhan masyarakat yang mengatakan aparatur pemerintah daerah tidak sungguh-sungguh melayani mereka dalam hal urusan publik. Padahal prinsip akuntabilitas juga dinilai dari sikap profesionalitas aparatur ini.

Variabel lain yang juga menjadi indikator akuntabilitas dilaksanakan dengan baik adalah kesediaan menerapkan standar baru dalam pelaksanaan akuntabilitas publik (sedia). Artinya, pemerintah daerah memiliki sikap sukarela mengubah bentuk dan mekanisme akuntabilitas yang disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Hal inilah yang mendorong munculnya kebijakan tentang reformasi birokrasi. Terkait dengan ini, gerakan reformasi birokrasi yang menjadi agenda penting pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Tanah Datar telah membuktikan adanya keinginan perubahan tersebut. Dengan kata lain, pelaksanaan akuntabilitas ini masih menjadi kendala bagi pemerintah daerah sehingga untuk memperbaikinya diperlukan sejumlah langkah strategis dan salah satunya adalah reformasi birokrasi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa delapan variabel di atas masih belum semuanya dapat dilaksanakan dengan baik. Jika dibuatkan skalanya 1-10, maka posisi pelaksanaan prinsip akuntabilitas pemerintah daerah tersebut dapat digambarkan ke dalam gambar 1 di bawah ini.

¹⁰Teguh. 2011. Menggugat Perda RPJM Sumbar. Lihat <http://harianhaluan.com/index.php?option=com> diakses pada 10 Oktober 2011.

Gambar 1: Rentang variabel dalam menilai akuntabilitas pemerintah daerah



Merujuk pada gambar di atas variabel yang mendapat angka tertinggi dari pelaksanaan akuntabilitas publik ini adalah kesediaan untuk melakukan reformasi birokrasi dari aparatur pemerintah daerah, khususnya pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten Tanah Datar. Sementara, variabel terendah yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah adalah variabel manajemen keuangan dan pemanfaatan kekuatan institusi. Ini berarti pemerintah daerah memprioritaskan variabel ini menjadi bagian penting dalam proses reformasi birokrasi yang dilaksanakan.

Reformasi Birokrasi dan Paradigma Manajemen Publik Baru Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Sumatera Barat

Reformasi birokrasi pemerintah daerah dilakukan karena sistem penyelenggaraan pemerintahan yang ada tidak berjalan maksimal. Apalagi sejak otonomi daerah dilaksanakan pencapaian tujuan otonomi daerah belum juga dapat

direalisasikan. Paling tidak ini dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia Indonesia yang semakin turun seperti data yang dipublikasikan oleh UNDP tahun 2011 yang lalu.¹¹ Pencapaian tujuan otonomi daerah ini tentu sangat dipengaruhi oleh peran birokrasi dalam melaksanakan hak otonominya. Max Weber dalam karyanya *The Theory of Social Economic Organization* (1964) juga membicarakan tentang otoritas legal rasional yang dikenal dengan birokrasi. Weber menjelaskan bagaimana birokrasi dirancang, termasuk adanya pembagian pekerjaan yang terspesialisasi menurut keahlian individu yang ada dalam birokrasi tersebut. Selain itu, Weber juga menjelaskan tentang karakter birokrasi dan sistem rekrutmen yang ideal agar birokrasi dapat melaksanakan fungsi dengan baik. Kecenderungan inilah yang berusaha dikonkritkan oleh pemerintah daerah agar tujuan otonomi daerah dapat dilaksanakan.

Kebijakan pemerintah provinsi Sumatera Barat yang tertuang dalam Pergub No.24/2011. Seperti yang ditegaskan bahwa reformasi birokrasi ini bertujuan untuk “[...] membangun/membentuk sosok aparatur daerah yang berintegritas dan berkinerja tinggi sehingga mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Sumatera Barat” (*lihat* Lampiran Pergub, 2011:18). Karenanya untuk mencapai tujuan di atas, pemerintah provinsi Sumatera Barat menjabarkan ke dalam empat tujuan khusus yang menjadi masalah dalam praktik birokrasi di daerah Sumatera Barat.

¹¹Dalam publikasi tersebut kedudukan Indonesia menempati peringkat 124 turun dari sebelumnya menduduki peringkat 108 tahun 2010. Salah satu penyebab dari turunnya angka IPM ini adalah

penggunaan anggaran yang tidak berkualitas. Artinya, anggaran yang sudah meningkat belum dapat digunakan dengan baik oleh pemerintah (*Kompas*, 9/11).

Penjabaran tujuan ini mencakup upaya pemerintah provinsi untuk mewujudkan birokrasi yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, birokrasi yang efisien, efektif dan produktif, birokrasi yang akuntabel dan transparan, dan birokrasi yang melayani masyarakat.

Apakah kebijakan ini dapat menjadi katalisator proses reformasi kebijakan publik di Sumatera Barat? Jika dilihat dari semangat yang dibahas dalam Pergub tersebut terdapat usaha yang serius pemerintah provinsi Sumatera Barat dalam mereformasi birokrasi sehingga menjadi institusi yang lebih efektif. Hal ini secara tegas dapat dilihat dari konsideran Pergub tersebut yang menyebutkan keinginan pemerintah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih serta meningkatkan profesionalitas aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karenanya Pergub ini dijadikan pedoman pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut. Sejalan dengan itu, Kepala Biro Organisasi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, Mudrika menjelaskan:

“Proses reformasi birokrasi yang dilaksanakan ini baru pada tahapan awal karenanya pelaksanaan pada tahun awal pelaksanaannya diarahkan pada penyusunan pedoman dan pembentukan tim pengarah serta sosialisasi kepada seluruh aparat birokrasi yang ada di lingkungan pemerintah daerah. Ini dimaksudkan agar reformasi birokrasi yang dilakukan memiliki arah yang jelas dan dasar hukum yang kuat.”¹²

Jika dipahami ada beberapa aspek yang menjadi perhatian dalam Pergub ini dalam melaksanakan reformasi birokrasi ini. Pertama yang terkait dengan aspek

kelembagaan. Upaya mereformasi birokrasi dalam aspek ini mengacu pada Peraturan Pemerintah No.38/2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Selain itu, pemerintah provinsi juga merujuk kepada PP No.41/2007 tentang organisasi perangkat daerah untuk menata unit-unit pemerintahannya. Penataan organisasi yang dilakukan pemerintah provinsi berdasarkan Perda yang dibuat dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Misalnya, Perda No.2/2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja sekretariat daerah dan sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Barat. Perda ini juga diikuti dengan diterbitkannya Perda yang lain yang bertujuan untuk menata organisasi perangkat daerah. Hingga saat ini berdasarkan Perda No.3/2004 dan Perda No.4/2008 pemerintah Provinsi Sumatera Barat memiliki 16 dinas, 11 badan dan 1 kantor penghubung.

Namun, apakah penataan organisasi perangkat daerah ini membantu pemerintah daerah mewujudkan tujuan reformasi birokrasi? Secara teori, reformasi birokrasi juga dimulai dengan mengatur kembali organisasi birokrasi sehingga menjadi lebih efektif. Lebih jauh reformasi birokrasi ini mencakup empat aspek yang mendasar, yaitu aspek yang terkait dengan reformasi administrasi, mendorong munculnya inovasi, proses mengantisipasi perubahan yang berlangsung cepat dalam organisasi baik aspek internal maupun eksternal, dan memperbaiki kinerja pelayanan publik (Turner & Hulme, 1997:106).

Jika dikaitkan konsep tersebut, fenomena ini juga ditemukan dalam proses

¹²Wawancara yang dilakukan pada 18 Oktober 2011 di Kantor Bappeda Provinsi Sumatera Barat.

reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah daerah di Sumatera Barat. Reformasi birokrasi adalah bagian penting dari usahanya melakukan perubahan untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Namun, jika dikaji lebih dalam lagi, reformasi birokrasi yang dilaksanakan ini bermula karena belum akuntabelnya pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya. Ini dapat dilihat di kabupaten Tanah Datar; Pemerintah daerah belum sepenuhnya melaksanakan program dan kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam banyak hal, pemerintah kabupaten Tanah Datar cenderung berpijak kepada Arah Kebijakan Umum (AKU) anggaran pembangunan. Sementara, proses mendiseminasikan AKU tersebut tidak optimal sehingga masyarakat tidak mengetahuinya. Akibatnya partisipasi masyarakat tidak berkembang dan berdampak pada proses pembangunan yang dilaksanakan, kenyataan ini malah dijadikan dasar oleh pemerintah daerah menolak kegiatan pembangunan yang diusulkan masyarakat. Inilah yang mestinya menjadi pertimbangan pemerintah daerah untuk memperbaiki kinerjanya melalui reformasi birokrasi.

Bagaimana kaitan proses reformasi birokrasi di Sumatera Barat dengan paradigma manajemen publik baru yang cenderung dirujuk oleh aparat pemerintah daerah? Jika dipahami lebih jauh, reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Sumatera Barat tidaklah sepenuhnya menggunakan paradigma manajemen publik baru (*new public management*). Ini dapat dilihat dari arah kebijakan pemerintah daerah yang masih memfokuskan reformasi birokrasi dari aspek peraturan dan memperkuat

kelembagaan birokrasi. Malangnya, penguatan aspek kelembagaan birokrasi ini bertujuan untuk “mendayung” dan bukan untuk “mengarahkan” masyarakat. Seperti yang dijelaskan Osborne & Gaebler (1992), keberhasilan pemerintah melaksanakan perannya dalam masyarakat bergantung pada upaya pemerintah menata kembali fungsi yang menjadi organisasi yang lebih mengarahkan dan bukan mendayung agar organisasi ini ingin menjadi lebih efektif dan efisien. Dengan demikian, pemerintah dapat lebih inovatif dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan tersebut. NPM merupakan terobosan yang dilakukan untuk menggerakkan pemerintah yang kehilangan “tenaga” dalam memberikan pelayanan kepada publik. Menurut mereka cara yang paling praktis adalah dengan melakukan privatisasi terhadap fungsi pemerintahan yang ada.

Namun, dalam banyak aspek NPM menghilangkan substansi pemerintah sebagai organisasi sosial yang harus melindungi masyarakat. NPM yang cenderung berorientasi pada manajemen sektor swasta justru memberi keuntungan kepada berkembangnya praktik kapitalis yang sedikit banyaknya bertentangan dengan fungsi pemerintahan itu sendiri. Faktanya dalam proses reformasi birokrasi di Sumatera Barat, NPM tidaklah menjadi orientasi utama aparat pemerintah daerah yang digunakan. Justru paradigma administrasi publik lama (*old public administration*) yang cenderung menjadi pilihan. Fakta ini dapat dilihat dari fenomena reformasi birokrasi yang dapat diidentifikasi sebagai berikut. Pertama, merujuk pada Pergub Sumatera Barat No.24/2011, reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah provinsi justru mengutamakan perbaikan secara struktural seperti memperbaiki fungsi kelembagaan

dan organisasi. Tentunya implikasi dari kebijakan reformasi birokrasi ini juga berimbas pada meningkatnya pembiayaan termasuk insentif dalam pembentukan struktur baru tersebut. Misalnya, pemerintah provinsi Sumatera Barat membentuk SKPD baru, yaitu dinas pemuda dan olahraga-pemekaran dari dinas pendidikan sebelumnya.

Kedua, tidak disentuhnya aspek kultur dalam proses reformasi birokrasi yang dilakukan sehingga membawa dampak pada sikap dan perilaku aparat pemerintah yang melaksanakan fungsi birokrasi. Apalagi dalam konteks tertentu, sikap dan perilaku inilah yang menjadi dasar inovasi dalam pelaksanaan fungsi birokrasi itu. Malangnya, hal ini tidaklah menjadi prioritas Pergub tersebut. Ketiga, dalam pelaksanaan reformasi birokrasi yang direncanakan oleh pemerintah provinsi dan juga pemerintah kabupaten/kota yang ada di Sumatera Barat malah berorientasi pada aspek prosedur *an sich* dan belum menyentuh aspek substansi. Misalnya, ini dapat dilihat dari penekanan prosedur peraturan dengan memfokuskan pada aspek pengawasan dalam proses reformasi birokrasi tanpa melihat pejabaran kebutuhan reformasi birokrasi seperti apa yang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

V. PENUTUP

Pelaksanaan prinsip akuntabilitas publik seringkali dikaitkan dengan agenda reformasi birokrasi di Indonesia. Realita ini diperkuat dijadikannya agenda reformasi birokrasi menjadi prioritas utama pemimpin negara saat ini. Tidak terkecuali

di daerah, kebijakan reformasi birokrasi ini juga menjadi prioritas. Ini tercermin dalam agenda kepala daerah yang dapat dilihat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang disusun di awal pemerintahan yang baru terbentuk. Di Sumatera Barat, agenda reformasi birokrasi ini mendapat perhatian khusus bagi setiap kepala daerah yang menjabat, khususnya gubernur provinsi Sumatera Barat dan Bupati Tanah Datar. Ini dapat dilihat dalam agenda pokok dalam pelaksanaan pembangunan mereka, khususnya pelaksanaan akuntabilitas publik dan reformasi birokrasi.

Artikel ini menemukan bahwa akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan pada dua daerah di atas belum dilaksanakan sesuai dengan konsep yang semestinya. Akuntabilitas terkait dengan kegiatan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya sesuai dengan kepentingan masyarakat. Artinya, masyarakatlah yang menjadi dasar pelaksanaan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah tersebut. Dengan demikian, seluruh aktivitas dan implikasinya harus diketahui oleh masyarakat, dan dalam beberapa hal masyarakat semestinya dapat mengevaluasi sejauhmana akuntabilitas itu bisa dilaksanakan. Faktanya, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar belum dapat melaksanakannya karena kendala yang dihadapinya. Tidak mengherankan jika akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ini rendah karena penguasaan konsep akuntabilitas dan implikasinya juga masih rendah.

DAFTAR PUSTAKA

- Daly, G. B.J. 1996. Public accountability in today's health service. *Local Government Studies*, 22(2):52-63.
- Demmers, J., Jilberto, A.E.F & Hogenboom, B. 2004. Good governance and democracy in a world of neoliberal regimes. In Jolle Demers, Alex E Fernandez Jilberto & Barbara Hogenboom (Eds.). *Good governance in the era of global neoliberalisation: conflict and depoliticisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*, hal. 1-37. London: Routledge.
- Denhardt, J. V & Denhardt, R.B. 2004. *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Dent, M & Barry, J. 2004. New public management and profession in UK: reconfiguring control?. In Mike Dent, John Chandler & Jim Barry (Eds.). *Questioning new public management*, hal. 7-22. England: Ashgate Publishing.
- Dwiyanto, A., Partini, Ratminto, Wicaksono, B., Tamtiari, W., Kusumasari, B. & Nuh, M. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Cetakan ke-2. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Helden, G.J.V & Jansen, P. 2003. New public management in Dutch local government. *Local Government Studies*, 29(2):68-88.
- Hidayat, L.M. 2007. *Reformasi Administrasi: Kajian Comparatif Pemerintahan Tiga Presiden*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Leach, R. & Percy-Smith. 2001. *Local governance in Britain*. Hampshire, UK: Palgrave.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. & Pierre, J. 1998. Governance without government? rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Przeworski, A., Stokes, S.C & Manin, B (Eds.). 1999. *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press.
- Ratnawati, T. 2006. *Potret pemerintahan lokal di Indonesia di masa perubahan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. 1983. Implementing decentralization policies: an introduction. Dlm. G. S. Cheema & D. A. Rondinelli (pnyt.), *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*, hlm. 9-34, London: Sage Publication.
- Stoker, G. 1998 Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(1): 17-28.

- Strauss, A.L. & Corbin, J. 1998. *Basics of qualitative research techniques and procedures for developing grounded theory*. USA: Sage Pub.
- Synnerstrom, S. 2007. The civil service: towards efficiency, effectiveness and honesty. In Ross H. McLeod & Andrew MacIntyre (Eds). *Indonesia democracy and the promise of good governance*, 159-177. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Turner & Mark, 1997. *Governance, administration and development: making the state work*. Basingstoke: Macmillan Press.
- UNDP. 1997. Governance for sustainable human development. *UNDP Policy Paper*. New York: UNDP.
- Wampler, B. 2004. Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2): 73-99.
- Weber, M. 1964. *The Theory of Social Economic Organization*. Terj. A. M. Henderson & T. Parsons. New York: Free Press.