



Universitas Gadjah Mada

ISSN 1979-0244

MONOGRAPH *on*
Politics & Government

1

Vol.3, No.1

**MENUJU BEKERJANYA
TATA PEMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK:
Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas**

Bayu Dardias Kurniadi | Hasrul Hanif | I Ketut Putra Erawan
Longgina Novadona Bayo Ala | Miftah Adhi Ikhsanto
Nanang Indra Kurniawan | Nur Azizah | Sigit Pamungkas



Monograph on
Politics &
Government

**MENUJU BEKERJANYA
TATA PEMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK:**
Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas

MENUJU BEKERJANYA TATA PEMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK:

Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas

MONOGRAPH on **Politics and Government**

Vol. 3, No.1. 2009 (1-84)

DAFTAR ISI

BAGIAN I

Mengarustamakan Partisipasi

| | |
|--|----|
| Dalam Proses Kebijakan Di Pemerintah Daerah | 12 |
| A. Pendahuluan | 12 |
| B. Pengertian Dasar, Ruang Lingkup Dan Signifikansi..... | 13 |
| C. Problema Partisipasi | 26 |
| D. Alternatif-Alternatif Strategis Dan Teknis | 28 |
| E. Penutup | 35 |
| F. Check-List Partisipasi | 35 |

BAGIAN II

Mewujudkan Transparansi Menuju Pemerintahan Bersih

| | |
|--|----|
| A. Pengertian | 37 |
| B. Pentingnya Transparansi Bagi Penyelenggaraan Pemerintahan | 38 |
| C. Bagaimana Jika Tranparansi Gagal Dihadirkan? | 40 |
| D. Bagaimana Derajat Transparansi ? | 41 |
| E. Apa Masalah Bagi Terciptanya Transparansi? | 43 |
| F. Ruang Lingkup Dan Strategi Dalam Mewujudkan Transparansi | 44 |
| G. Check-List Transparansi | 51 |

BAGIAN III

Meretas Dilema Akuntabilitas, Menuju Good Governance

| | |
|-------------------------------------|----|
| A. Pengantar | 53 |
| B. Pengertian Dasar | 54 |
| C. Problematika Akuntabilitas | 71 |
| D. Rekomendasi Akuntabilitas | 75 |
| E. Checklist Akuntabilitas | 80 |

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

KATA PENGANTAR

**MENUJU BEKERJANYA
TATA PEMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK:**
Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas



MONOGRAPH *on* **Politics and Government**
Vol. 3 No.1. 2009 (1-84)

ISSN 1979-0244

**MENUJU BEKERJANYA
TATA PEMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK:**

Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas

MONOGRAPH *on* **Politics and Government**

Vol. 3, No.1. 2009 (1-84)

KATA PENGANTAR

**MENUJU BEKERJANYA
TATA PEMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK:**

Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas

Oleh:

I Ketut Putra Erawan, Ph.D
Sekolah Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik
Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah
Universitas Gadjah Mada

A. Signifikansi

Secara umum ada dua perubahan mendasar yang terjadi di Indonesia di tahun 1998-1999: demokratisasi dan desentralisasi. Meskipun kedua perubahan tersebut baru berupa transisi, tata kerja pemerintahan lokal menjadi berubah sebagai konsekwensinya. Transisi demokrasi memberi ruang bagi pelibatan berbagai aktor dan masyarakat dalam proses pemerintahan. Desentralisasi memungkinkan kontekstualisasi pelaksanaan pemerintahan.

Dalam prakteknya, sebagian besar masih tetap dengan pola perilaku pemerintahan lama. Pemerintahan tetap menjadi entitas yang sibuk mengurus dirinya dan menyenangkan pemimpin politik yang berkuasa. Kehendak rakyat tidak menjadi acuan aktivitas pemerintahan. Kepentingan riil lokal masih harus mengalah pada kekuatan politik ekonomi nasional dan global tanpa alasan yang substantif. Transisi dalam prosedur-prosedur politik tidak membawa demokrasi pun desentralisasi yang sebenarnya.

Namun demikian, beberapa praktek tata pemerintahan yang baik (atau demokratis) juga sudah mulai mewujud di Indonesia. Dengan segala keterbatasannya, telah muncul

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

:

beberapa praktek yang inovatif. Best practices ini bahkan tersebar di berbagai wilayah Indonesia. Umumnya praktek-praktek tersebut mengindikasikan adanya kepemimpinan yang kuat dan visioner, perubahan yang digarap secara prosesual, evolutif, dan bertahap, dan membutuhkan pelibatan berbagai para pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Sebagian terbesar menekankan satu atau kombinasi beberapa prinsip dasar bagi suatu tata pemerintahan yang baik. Pilihan prinsip dasar tersebut sangat tergantung konteks lokalitas pemerintahan yang ada.

Buku panduan ini akan membahas prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Tiga prinsip ini akan memiliki signifikansi yang kuat baik bagi rakyat, sistem, secara khusus bagi aparat pemerintahan. Bagi rakyat, maka penerapan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, maupun akuntabilitas akan memperkuat posisi rakyat pada tingkat lokal sebagai pemilik kedaulatan dan sumber legitimasi bagi sebuah proses pemerintahan pada tingkat lokal. Dengan demikian hal ini akan dapat menjadi titik masuk bagi munculnya sebuah tata pemerintahan yang demokratis. Bagi sistem, maka penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik akan memberi fondasi bagi munculnya aturan main yang disepakati bersama serta berkembangnya sebuah pola interaksi antara berbagai aktor yang seimbang.

Bagi pemerintahan daerah maka masing-masing prinsip tersebut memiliki signifikansi yang sendiri. Dengan penerapan prinsip-prinsip transparansi maka masyarakat akan memiliki akses and keakuratan informasi terhadap aktivitas pemerintahan lokal.¹ Mereka akan tahu persoalan yang dihadapi daerahnya, agenda pemerintah untuk menggulanginya, aktivitas pemerintahan untuk melaksanakan agenda itu, serta mekanisme untuk memastikan aktivitas tersebut sesuai dengan kehendak rakyat. Adanya akses dan keakuratan informasi akan menyebabkan timbulnya kepercayaan terhadap pemerintah dan menurunnya apatisme masyarakat. Apabila timbul kepercayaan terhadap pemerintah, maka warga negara akan tidak akan melakukan resistansi untuk membayar pajak, retribusi, dll. Adanya transparansi juga memudahkan pelaksanaan audit dan pembelaan diri apabila pemerintah terlibat dalam proses litigasi. Dalam beberapa kasus, adanya transparansi juga mencegah friksi antar bagian-bagian pemerintahan soal pembagian pekerjaan dan rejeki. Adanya transparansi juga dapat mengurangi distorsi informasi yang dapat menjadi sumber konflik antar elemen masyarakat dan antar masyarakat dan pemerintah.²

Dalam penerapan prinsip-prinsip partisipasi maka masyarakat akan memiliki kesempatan untuk terwakilkan maupun terlibat dalam berbagai aktivitas pemerintahan lokal. Pemerintah bersama-sama dengan masyarakatnya bisa mengkaji seberapa dan bentuk keterwakilan dan keterlibatan masyarakat. Arena keterlibatan tersebut bisa berupa pengkajian tentang persoalan yang dihadapi daerahnya, agenda pemerintah untuk menggulanginya, aktivitas pemerintahan untuk melaksanakan agenda itu, serta mekanisme untuk memastikan aktivitas tersebut sesuai dengan kehendak rakyat.³ Adanya keterwakilan dan keterlibatan rakyat akan memungkinkan munculnya komunikasi yang lebih efektif antara pemerintah dan rakyat. Penerapan partisipasi juga akan membuat pemerintah dapat responsif terhadap keinginan rakyat dan membuat kebijakan lebih tepat pada sasaran. Keterwakilan dan keterlibatan rakyat akan menyebabkan dukungan terhadap kebijakan sehingga implementasinya akan efisien. Dalam jangka panjang, partisipasi rakyat akan menimbulkan kepercayaan antara mereka, solidaritas, jaringan, dan akhirnya modal sosial.⁴

Dengan penerapan prinsip-prinsip akuntabilitas maka rakyat sebagai pemilik kedaulatan akan memiliki mekanisme untuk meminta pertanggungjawaban terhadap aktivitas pemerintahan lokal yang mengatasnamakan rakyat (publik).⁵ Akuntabilitas akan memungkinkan rakyat untuk memastikan apakah agenda dan aktivitas pemerintahan untuk menggulangi persoalan-persoalan dasar yang dihadapi daerahnya, dan apakah aktivitas tersebut sesuai dengan kehendak rakyat. Penerapan prinsip-prinsip akuntabilitas meningkatkan responsivitas pemerintah terhadap persoalan yang dihadapi oleh daerah. Adanya penerapan akuntabilitas juga menyebabkan meningkatnya kontrol pemerintah terhadap penggunaan finansial dan kekuasaan daerah. Dengan pengawasan yang baik maka kebocoran dan penyalahgunaan bisa dicegah dan sumberdaya tersebut digunakan untuk hal-hal lain yang lebih tepat. Adanya penerapan prinsip partisipasi yang demikian ini akan menyebabkan meningkatnya legitimasi pemerintahan di mata rakyatnya.

B. Problematika Aplikasi Prinsip-Prinsip

Meskipun demikian signifikannya prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, dalam prakteknya terdapat berbagai problema untuk aplikasinya dalam pemerintahan lokal. Tanpa memahami problematika tersebut, maka besar kemungkinan prinsip-prinsip tersebut hanya akan menarik sebagai sebuah retorika dan wacana. Berikut akan diuraikan berbagai problematika dari pengalaman mengaplikasikan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik di berbagai wilayah di Indonesia

Problematika dalam penerapan prinsip partisipasi bersumber pada baik aspek keterwakilan maupun aspek keterlibatannya. Pemerintah daerah seringkali kesulitan dalam mengidentifikasi isu mana yang akan melibatkan publik dan seberapa rakyat akan dilibatkan tanpa menghambat proses pemerintahan rutin. Problema ini bersumber karena kesulitan untuk mengidentifikasi kebutuhan riil masyarakat. Dalam beberapa kasus maka kepentingan pihak yang terorganisir dan vokal saja yang masuk menjadi agenda. Kelompok yang tersingkir, miskin, dan tidak terorganisir tidak memiliki kesempatan untuk aspirasinya terwakili. Dari aspek keterlibatan, seringkali forum-forum yang dibentuk bersifat formalitas dan top-down. Kebutuhan yang disampaikan adalah daftar keinginan materiil jangka pendek. Dalam kerangka legal, maka pelibatan rakyat seringkali tidak cukup payung hukumnya. Sehingga pelibatan hanya berfungsi untuk informasi, tidak untuk konsultatif apalagi pengawasan.

Dalam penerapan prinsip-prinsip transparansi, problematikanya juga meliputi penerapan dimensi aksesabilitas dan akurasi. Seringkali ada agenda tersembunyi yang mengatasnamakan publik atau yang bertentangan dengan publik. Mekanisme akuntabilitas yang melibatkan publik dan organisasi non pemerintah dibuat minimal. Sedangkan mekanisme akuntabilitas yang dilakukan antara kelembagaan pemerintah belum sepenuhnya efektif. Problematika lainnya adalah di beberapa pengalaman tidak dibukanya ruang aplikasi akuntabilitas untuk menjaga kemungkinan temuan pengawasan yang menunjuk kegagalan dan adanya kritik dari rakyat. Hal yang lain dalam problematika penerapan prinsip akuntabilitas adalah tidak tepatnya instrumen akuntabilitas.

Persoalan lain yang muncul dalam penerapan keseluruhan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik adalah kemungkinan munculnya komplikasi atau trade-off dari

satu prinsip terhadap prinsip lainnya. Sebagai contoh penerapan partisipasi publik (yang berupa tuntutan pemenuhan kepentingan warga) dalam aktivitas pemerintahan tanpa disertai dengan adanya mekanisme dan struktur akuntabilitas yang rapih dan kuat (baik vertikal maupun horizontal) akan membuat pemerintah tidak mampu mencegah visi aktivitas jangka pendek dan munculnya penumpang gelap (*free-riders*).

C. Inovasi-Inovasi

Isi panduan selanjutnya adalah memaparkan pemikiran-pemikiran untuk menjawab berbagai persoalan aplikasi prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik pada tingkat lokal. Pertama yang dilakukan oleh ketiga panduan dibawah adalah menajamkan konseptualisasi dengan menawarkan elemen dan berbagai indikator. Dengan makin jernihnya pemahaman dan makin komprehensifnya lingkup konsep, maka aplikasi bisa lebih terarah.

1. Menajamkan Prinsip dan Pembelajaran dari Kasus Lain

Bagian panduan partisipasi akan memberikan penajaman konsepsi partisipasi sebagai "proses berbagi dan mengambil bagian dari aktivitas pemerintahan... Partisipasi merupakan proses dimana anggota masyarakat mampu membagi pandangan mereka dan menjadi bagian dari proses pembuatan keputusan dan berbagai aktivitas perencanaan."⁶ Bagian pertama dari kutipan diatas memberi ruang bagi unsur keterlibatan dan bagian kedua menekankan pada unsur keterwakilannya. Pemilahan dua elemen ini akan memungkinkan kita mendeteksi keberadaan suatu pemerintahan yang rakyatnya tidak dilibatkan tetapi terwakili. Ataupun situasi sebaliknya rakyatnya dilibatkan tetapi mereka tidak memiliki wakil yang mengawal proses kebijakan. Ada juga daerah yang tidak ada keterwakilan yang riil maupun keterlibatan warga. Sangat jarang daerah di Indonesia memiliki situasi sebaliknya.

Sedangkan panduan transparansi memberi pengertian transparansi berkaitan dengan kemungkinan para stakeholder untuk dapat 'melihat' dan 'mendeteksi' apa yang menjadi aktivitas pemerintahan. Seperti halnya partisipasi, maka penajaman juga dilakukan panduan ini dengan menawarkan dua aspek dari transparansi yakni aksesibilitas dan akurasi informasi atas aktivitas pemerintahan. Menurut panduan "Aksesibilitas adalah adanya kemungkinan bagi para stakeholder untuk mendapatkan informasi tentang aktivitas pemerintahan. Sedangkan informasi yang disampaikan adalah sesuai dengan keadaannya."⁷ Prasyarat bagi aksesabilitas adalah adanya komitmen pemerintah, dibuatnya prosedur informasi, serta adanya struktur informasi yang mudah dipahami. Dalam panduan transparansi diuraikan juga prasyarat bagi akurasi seperti tidak adanya pengubahan isi/substansi informasi, diminimalisir kemungkinan multiinterpretasi, dan adanya kelengkapan informasi.

Dalam pengertian demokrasi, sumber kekuasaan segala aktivitas pemerintahan yang menyangkut kewenangan politik, keuangan, maupun bentuk lainnya adalah bersumber dari rakyat. Sebagai konsekwensinya maka adalah suatu kewajiban dari para pemegang kekuasaan (pejabat publik) untuk mempertanggungjawabkan semua aktivitasnya kepada publik. Dalam panduan akuntabilitas dibicarakan bagaimana elemen akuntabilitas itu

bekerja. Akan diuraikan bagaimana akuntabilitas juga memberi hak kepada publik untuk meminta penjelasan tentang apa yang pejabat publik lakukan serta untuk menjatuhkan sanksi dan ganjaran terhadap pelaksanaan otoritas yang diberikan. Penajaman yang dilakukan adalah dengan membagi tiga tipe akuntabilitas, yakni akuntabilitas vertikal, horizontal, maupun diagonal.⁸ Masing-masing tipe tersebut menuntut mekanisme dan instrumen yang berbeda. Khususnya akuntabilitas vertikal dan diagonal, menuntut pelibatan rakyat secara sistematis. Instrumen dan mekanisme yang dipakaipun relatif lebih informal. Hal ini menimbulkan berbagai kompleksitas lanjutan. Panduan akuntabilitas yang ada akan mendiskusikan persoalan tersebut secara lebih detail.

2. Merancang Mekanisme dan Instrumen

Inovasi kedua yang diuraikan dalam panduan adalah merancang mekanisme dan instrumen yang sensitif terhadap konteks lokal. Disini aplikasi prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, maupun akuntabilitas seringkali menggunakan mekanisme dan instrumen yang hampir sama. Masing-masing prinsip akan menajamkan mekanisme dan instrumennya secara berbeda. Dalam konteks pengembangan demokrasi dan *good governance* strategi-strategi ini saling menguatkan satu sama lain dan tak bisa dipisahkan.

Panduan partisipasi memberikan ilustrasi-ilustrasi praktek pelaksanaan prinsip partisipasi di berbagai wilayah Indonesia. Ada yang sukses dalam menggunakan mekanisme dan instrumen partisipasi yang kreatif. Banyak pula diulas implikasi bagi daerah yang tidak melibatkan rakyat ini. Bentuk strategi partisipasi yang dibahas dalam panduan meliputi mulai bentuk pasif seperti penyebaran informasi pada publik, hingga ke bentuk yang lebih aktif seperti mekanisme konsultasi kebijakan publik dan pengambilan dan pelaksanaan kebijakan secara bersama dengan publik. Bagian selanjutnya juga akan membahas peran yang relatif otonom dari publik lewat strategi mendorong inisiatif komunitas yang independen, menguatkan kemampuan analisis sosial dan kebijakan, serta mendukung kapasitas monitoring.

Sedangkan panduan transparansi memberikan elaborasi tentang berbagai bentuk aktivitas yang mendukung tercapainya aksesibilitas dan akurasi dari informasi tentang aktivitas pemerintahan. Diantara berbagai instrumen transparansi, diuraikan bagaimana dokumen dan aktivitas penganggaran lebih memberi ruang praktis bagi tercapainya transparansi. Sedangkan aktivitas pemerintah lainnya, mulai dari pembuatan agenda, implementasi, hingga evaluasi memiliki karakter yang lebih elusif dan kompleks. Karenanya untuk berhasilnya penerapan transparansi perlu dilakukan berbagai strategi tambahan.

Panduan akuntabilitas menawarkan strategi penguatan baik pada level horisontal, vertikal, maupun teknis kelembagaan. Dalam panduan diuraikan bagaimana pengalaman akuntabilitas pada saat "normal" diterapkan pada situasi *emergency* (seperti saat gempa). Akibatnya adalah atas nama akuntabilitas, penanganan bencana tidak dapat berlangsung dengan efektif. Panduan akuntabilitas menguraikan bagaimana desain aktivitas pemerintahan menjadi lebih sensitif terhadap situasi *emergency* baik pada tataran desain, adaptif, dan pengambilan keputusan dan pelaksanaan. Indikator pelayanan publikpun dibuat agar sensitif terhadap prinsip akuntabilitas baik pada situasi normal maupun *emergency*.

3. Mengawal Proses

Inovasi ketiga yang ditawarkan dalam panduan adalah memahami penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik sebagai sebuah proses. Sebagai sebuah proses, maka penerapannya membutuhkan pemahaman langkah/tahap penerapannya. Seperti yang diuraikan dalam panduan partisipasi, transparansi dan secara eksplisit dalam akuntabilitas, maka panduan-panduan ini menawarkan berbagai langkah-langkah praksis. Misalnya, pertama setelah dibuat rancangan maka ditentukan titik masuk (entry point) dari penerapannya. Setelah dibuat sistem data dan informasi untuk membuat semua stakeholders memiliki pemahaman sama tentang aktivitas. Langkah selanjutnya aktivitas diarahkan pada kegiatan seperti menginformasikan kegiatan kepada publik, mengumpulkan dukungan dan membangun koalisi, serta melakukan advokasi dan negosiasi. Langkah-langkah tersebut diharapkan juga menginspirasi inovasi-inovasi lanjutan pada level lokal.

D. Penutup

Sebagai sebuah panduan, maka inovasi-inovasi yang diuraikan diatas akan dikontekstualisasikan dan diperkaya lewat workshop yang melibatkan pelaksana proses pemerintah daerah. Masukan-masukan mereka akan menguji feasibilitas sebuah pemikiran akademik. Sebaliknya pemikiran akademik akan memberi inspirasi dan visi yang menguatkan semangat pengabdian bagi para pelayan masyarakat.

Dalam pandangan panduan-panduan ini, prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas memiliki signifikansi bagi aparat pemerintah, sistem politik dan pemerintahan, dan yang pasti bagi rakyat. Bagi rakyat, maka penerapan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, maupun akuntabilitas akan diharapkan meneguhkan posisi rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Aktivitas pemerintahan pada tingkat lokal baru memperoleh legitimasi bila rakyat tahu aktivitas itu, rakyat dilibatkan, dan pertanggungjawabannya pada rakyat.

Catatan Akhir:

¹ Untuk detailnya, lihat bab 2, Mewujudkan Transparansi Menuju Pemerintahan Bersih.

² Ibid.

³ Elaborasi lebih lanjut, lihat bab 1, Mengarusutamakan Partisipasi Dalam Proses Kebijakan di Pemerintah Daerah

⁴ Ibid.

⁵ Pembahasan lebih mendalam, lihat bab 3, Meretas Dilema Akuntabilitas, Menuju Good Governance.

⁶ Elaborasi lebih lanjut, lihat bab 1, Mengarusutamakan Partisipasi Dalam Proses Kebijakan di Pemerintah Daerah

⁷ Untuk detailnya, lihat bab 2, Mewujudkan Transparansi Menuju Pemerintahan Bersih.

⁸ Pembahasan lebih mendalam, lihat bab 3, Meretas Dilema Akuntabilitas, Menuju Good Governance.

NASKAH AKADEMIK

**MENUJU BEKERJANYA
TATA PEMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK:**

Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas



MONOGRAPH *on* **Politics and Government**

Vol. 3 No.1. 2009 (1-88)

**MENUJU BEKERJANYA
TATA PEMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK:**

Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas

MONOGRAPH *on* **Politics and Government**

Vol. 3, No.1. 2009 (1-88)

**BAGIAN I:
MENGARUSUTAMAKAN PARTISIPASI
DALAM PROSES KEBIJAKAN
DI PEMERINTAH DAERAH****A. Pendahuluan**

Di masa-masa lalu kita sudah terlalu sering mendengar kisah bagaimana kebijakan publik yang dirumuskan secara sepihak oleh pemerintah, dan tak melibatkan masyarakat yang berkepentingan. Cara semacam ini lalu seringkali justru menghasilkan persoalan-persoalan baru yang rumit. Hal ini muncul karena kebijakan yang ada tidak sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat.

Dalam sistem politik yang tertutup, partisipasi masyarakat dianggap sebagai sesuatu yang remeh dan tak terlalu penting buat pemerintah. Pemerintah menganggap dirinya sebagai satu-satunya aktor yang tahu tentang apa yang dibutuhkan masyarakatnya. Atas nama pembangunan dan kesejahteraan yang ditafsirkan sepihak oleh pemerintah, kebijakan publik acapkali membawa petaka dan keruwetan bagi masyarakat.

Kini jaman sudah berubah dan makin terbuka. Tuntutan membuka ruang partisipasi yang luas bagi masyarakat menjadi sesuatu yang tak terelakkan. Kalau kita ingin menjadikan demokrasi sebagai ruh perubahan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara maka *keterlibatan dan keterwakilan* publik dalam proses-proses kebijakan harus mulai diperkuat. Mengapa? Ini karena demokrasi dan *good governance* pada dasarnya berkait dengan persoalan bagaimana mengejawantahkan kehendak dan kebutuhan publik ke dalam kebijakan.

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Ilmu Politik dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

Pada dasarnya, kesepakatan tentang arti penting partisipasi bagi perkembangan demokrasi hampir tak terbantahkan. Akan tetapi, yang akan menjadi tantangan ke depan adalah bagaimana mengoperasionalkan prinsip partisipasi ke dalam praktik real pemerintahan. Banyak diantara kita masih sering kebingungan dan masih meraburaba wujud nyata partisipasi. Pertanyaan-pertanyaan yang muncul misalnya: Siapa yang harus terlibat? Mekanisme apa yang efektif untuk melibatkan dan merepresentasikan masyarakat? Kapan mekanisme tersebut bisa dijalankan? Infrastruktur apa yang dibutuhkan? Bagaimana keberlanjutannya?

Tulisan ini hendak memberikan gambaran tentang gagasan dasar partisipasi di dalam tulisan ini akan dijelaskan segala seluk beluk partisipasi mulai dari makna partisipasi, prasyarat, unsur-unsur partisipasi beserta variasi bentuk partisipasi. Berikutnya akan dipaparkan berbagai bentuk masalah yang muncul dan potensial dihadapi ketika menginternalisasikan nilai-nilai partisipasi dalam aktivitas pemerintahan keseharian. Terakhir tulisan ini akan menjelaskan langkah-langkah praktis mengimplementasikannya nilai-nilai partisipasi secara optimal di dalam praktik pemerintahan.

B. Pengertian Dasar, Ruang Lingkup Dan Signifikansi

1. Apa itu partisipasi ?

Makna dasar dari partisipasi adalah "proses berbagi dan mengambil bagian dari...". Ini berarti dalam partisipasi berlangsung proses dimana negara membuka ruang dan adanya aktivitas masyarakat mengambil bagian di dalamnya. Partisipasi merupakan proses dimana anggota masyarakat mampu membagi pandangan mereka dan menjadi bagian dari proses pembuatan keputusan dan berbagai aktivitas perencanaan. Melalui proses ini berbagai pihak yang berkepentingan berusaha mempengaruhi pemegang kewenangan dan kontrol disaat merumuskan inisiatif-inisiatif pembangunan, ketika mengambil keputusan-keputusan, dan tatkala menentukan sumber daya yang nantinya bisa mempengaruhi mereka (World Bank 1996).

Dalam era desentralisasi sekarang ini, partisipasi publik diakui menjadi hal yang tak bisa dihindari pelaku kebijakan. Dalam penjelasan UU No. 32/2004 ditegaskan hal ini. Dikatakan bahwa "...pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat...". Untuk menjalankan otonominya maka "...daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat...". Dalam membuat kebijakan daerah hendaknya daerah "...selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat (Suhirman 2006).

Hampir semua instrumen hukum, terutama instrumen hukum yang bersifat sektoral, memuat bab mengenai partisipasi masyarakat. Namun demikian hanya UU No. 25/ 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mendefinisikan cukup jelas mengenai partisipasi masyarakat (Suhirman 2006). Menurut

UU No. 25/ 2004, partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan.

Pemaknaan ide partisipasi sebenarnya sangat luas dan beragam. Partisipasi bisa dipahami sebagai prinsip, proses maupun ruang. Partisipasi bisa menjadi sebuah prinsip dan nilai dasar yang menjadi semangat dalam seluruh proses kebijakan. Namun partisipasi juga bisa merupakan rangkaian proses kebijakan yang efektif, efisien, dan propublik dengan cara meningkatkan kualitas interaksi yang bersifat dua arah dan saling menguntungkan antara pemerintah dan warganya. Selain itu, partisipasi bisa merupakan arena yang memberikan ruang kepada pihak-pihak yang terkena imbas langsung oleh kebijakan publik (International IDEA 2002). Tentu saja, modul ini lebih menekankan pada pemaknaan partisipasi sebagai sebuah proses.

Dengan begitu, partisipasi mesti dimengerti *tidak sebagai tujuan* semata. Ia harus dimaknai sebagai *sarana* untuk mewujudkan kebijakan yang propublik dan sensitif dengan konteks. Harapannya perwujudan kebijakan yang propublik itu akan berdampak pada terwujudnya kesejahteraan sosial, yang menjadi dasar eksistensi kebijakan publik, secara adil dan merata.

2. Apa unsur-unsur utama partisipasi ?

Bila partisipasi dimaknai sebagai proses interaksi negara dan warganya yang saling menguntungkan dan bersifat dua arah maka partisipasi memiliki dua unsur penting, yaitu keterwakilan dan keterlibatan. Dua unsur tersebut tidak berdiri sendiri melainkan saling berkelindan dan simultan satu dengan yang lainnya.

Keterwakilan

Keterwakilan warga menjadi salah satu unsur penting dalam partisipasi karena merupakan aspek penting dari apa yang disebut dengan keadilan demokratis. Ini artinya, adanya peluang yang sama untuk memberikan suara dan menyatakan pilihan bagi dari seluruh warganegara tanpa pengecualian menjadi sesuatu yang mutlak. Sebab konsep keadilan demokratis ini selalu erat kaitannya dengan konsep “penyertaan” (*inclusion*).

Namun demikian perwujudan partisipasi dalam proses kebijakan tidak berarti mengambilah mekanisme-mekanisme formal dan ruang lembaga representasi formal yang sudah ada. Pola hubungan mekanisme partisipasi dengan mekanisme perwakilan formal yang sudah ada lebih bersifat saling mengisi bukan saling meniadakan. Kehadiran mekanisme partisipasi akan menjadi elemen penting yang akan membuat proses kebijakan berlangsung optimal. Selain itu dengan adanya partisipasi, ada banyak *lesson learning* yang akan didapat pemerintah daerah maupun masyarakat sendiri.

Tabel 1.
Perbedaan Keterwakilan dalam Mekanisme Representasi Formal dan Partisipasi

| Representasi Formal | Partisipasi |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✍ Demokrasi perwakilan ✍ Mencalonkan diri untuk sebuah jabatan ✍ Memberi suara bagi kandidat tertentu ✍ Aktif di partai politik ✍ Memonitor pelaksanaan Pemilu ✍ Berkomunikasi dengan pejabat-pejabat terpilih ✍ Keterlibatan di dalam proses-proses legislatif atau pengambilan kebijakan resmi | <ul style="list-style-type: none"> ✍ Demokrasi langsung ✍ Inisiatif masyarakat ✍ Pengumpulan informasi ✍ Konsultasi atau musyawarah ✍ Pengambilan keputusan oleh masyarakat ✍ Keterlibatan dalam berbagai proses/kegiatan masyarakat sipil |

Sumber: International IDEA 2002

Persoalan lebih lanjut yang penting untuk didiskusikan adalah bagaimana memastikan suara warga betul-betul terwakilkan dalam proses partisipasi yang ada. Ada problema dasar untuk menentukan publik yang relevan dalam proses partisipasi. Kita selalu dihadapkan dengan beberapa pertanyaan pelik berikut ini. Siapa yang akan diundang dan siapa yang akan dicoret dalam mekanisme partisipasi? Siapa yang berhak menentukan masalah partisipasi? Apakah peserta harus diundang terlebih dahulu atautkah undangannya bersifat terbuka bagi siapa saja? Seberapa terstrukturkah partisipasi nanti? Berapa banyak peserta harus dilibatkan? Dan lain sebagainya (International IDEA 2006).

Keterlibatan

Bila ingin mengembangkan partisipasi dalam proses kebijakan maka adanya keterlibatan pihak-pihak yang berkepentingan dan yang merasakan langsung efek kebijakan mutlak adanya. Sebab pada dasarnya, yang menjadi kehirauan utama dalam kebijakan publik adalah masalah publik itu sendiri. Bila masalah tersebut adalah masalah publik maka publik pula lah yang berhak menentukan penyelesaiannya (London 1997).

Tentu saja, hal ini harus diawali dengan merubah relasi kekuasaan antara pemerintah dengan warganya. Sebab keterlibatan pihak-pihak yang berkepentingan susah direalisasikan bila relasi pemerintah dengan warganya masih bersifat hirarki dan superordinat. Keterlibatan hanya akan berwujud nyata dalam kondisi dimana relasi pemerintah dan warganya dibangun dengan lebih cair, berdasarkan semangat saling berbagi sumber daya serta saling percaya. Kondisi ini tentu saja akan

menyebabkan pemerintah berkurang kemampuan intervensinya dalam kehidupan publik. Namun pada saat yang bersamaan relasi semacam ini justru diharapkan akan mampu mendorong kemampuan pengarahan (*steering*) yang jauh lebih optimal.

Pola relasi seperti itu bukan hal yang mustahil untuk diwujudkan. Perhatikan ilustrasi sederhana berikut ini. Warga, sebagai kelompok kepentingan maupun sebagai individu, membutuhkan adanya ruang yang terbuka dari pemerintah agar berbagai kebutuhan mereka bisa dipenuhi dan menjadi agenda kebijakan. Pada saat yang bersamaan pemerintah membutuhkan adanya dukungan politik dan legitimasi serta sumber daya lainnya dari warga. Hal ini sangat mungkin terjadi karena pemerintah tidak memiliki semua sumber daya yang bisa dikonversi menjadi instrumen kebijakan. Kalaupun sumber daya itu dimiliki oleh pemerintah, namun seringkali tidak bisa dimanfaatkan secara optimal. Justru, seringkali, sumber daya yang berasal dari masyarakat jauh lebih optimal dan efektif.

Namun demikian keterlibatan aktor yang beragam dalam proses kebijakan tidaklah cukup. Keterlibatan itu harus diorganisasikan. Keterlibatan itu harus disatukan melalui suatu proses pengambilan keputusan bersama yang terstruktur. Interaksi antara pemerintah dan warganya dalam proses partisipasi bukan berasal dari pola interaksi yang pertalian antar pihak lebih disebabkan oleh pertemuan "kebetulan" yang terjadi pada satu momentum. Semua pihak yang berinteraksi dalam proses partisipasi dengan sadar bertemu untuk membangun kolaborasi yang terstruktur, merencanakan proses secara bersama dan membagi beban amanat untuk mewujudkan keputusan-keputusan yang sudah disepakati.

3. Apa syarat yang harus dipenuhi agar partisipasi berjalan ?

Tak jarang kita temui proses partisipasi yang sifatnya semu dan simbolik saja. Masyarakat dimobilisasi melalui institusi-institusi representasi terbatas (lembaga korporatis) dan seakan-akan menjadi bagian penting dari proses pembuatan keputusan. Namun dalam kenyataannya mereka hanya sekedar mengamini keputusan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Akibatnya pengakuan masyarakat yang terbentuk hanyalah berbentuk legitimasi semu. Bila kondisi tersebut dilanggengkan justru akan menjadi bom waktu yang bisa saja meledak sewaktu-waktu dan menimbulkan konflik vertikal dan horizontal bila pemerintah kehilangan daya koersif dan legitimasinya.

Kita sudah punya pengalaman semacam ini sewaktu pemerintahan Orde Baru. Atas nama menjaga stabilitas pembangunan, pemerintah mengebiri hasrat warganya dengan membentuk lembaga-lembaga saluran artikulasi kepentingan yang dibatasi seperti HNSI, HKTI, KADIN dan sebagainya. Pemerintah juga berusaha memberangus lembaga artikulasi kepentingan lainnya yang tidak sejalan dengan keinginan pemerintah dengan cara-cara koersif dan stigmatik. Ketika pemerintahan Orde Baru runtuh kehilangan legitimasinya, terjadi euforia dan penyaluran kepentingan masyarakat yang tak terorganisir dengan baik. Pemerintah dan masyarakat gagal mengelola saluran

kepentingan sehingga yang kemudian muncul adalah konflik antara pemerintah dengan warganya serta antar komunitas masyarakat.

Jadi, partisipasi sejatinya hanya bisa berjalan dalam kondisi sebagai berikut:

Keleluasaan

Partisipasi tidak akan bisa berjalan bila tidak ada keleluasaan atau tidak ada ruang yang diberikan. Ada dua ruang di ranah sosial dan politik yang harus dibuka secara leluasa, yaitu:

Ruang politik.

Pemerintah daerah harus mengembangkan struktur kesempatan politik yang mampu memfasilitasi proses partisipasi agar bisa berjalan dan berkembang secara optimal. Sistem politik dan institusi publik yang ada harus memberikan iklim yang kondusif bagi tumbuh kembangnya partisipasi.

Ruang sosial.

Partisipasi hanya bisa berjalan baik bila struktur sosial yang ada di dalam masyarakat bersifat egaliter. Bila dalam struktur sosial sebuah masyarakat masih kental dengan nuansa patron-klien dan sangat elitis maka proses pembuatan keputusan tidak akan mungkin bersifat partisipatif. Dalam masyarakat yang tidak egaliter, setiap proses penentuan keputusan hanya melibatkan segelintir elit yang mereka hormati. Para elit ini sangat potensial memobilisasi massa atau mengatasnamakan rakyat untuk menggolkan kepentingan mereka (*elit capture*).

Kesediaan dan Kepercayaan.

Partisipasi hanya akan berlangsung bila ada kesediaan dari kedua belah pihak baik pemerintah daerah maupun warga masyarakat. Pemerintah harus mempunyai i'tikad baik untuk memberikan keleluasaan bagi warganya untuk terlibat dan mempengaruhi keputusan-keputusan yang ada dalam proses kebijakan. Bila belum muncul kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan maka pemerintah daerah seyogyanya bersedia membuka ruang dan mekanisme yang memungkinkan partisipasi bisa tumbuh dan berkembang.

Tanpa adanya kesediaan pemerintah daerah maka partisipasi tidak mungkin dijalankan karena pintu artikulasi kepentingan akan tertutup rapat. Kalau kondisi ini dibiarkan bersemi maka akan ada kecenderungan di dalam masyarakat untuk menggunakan mekanisme-mekanisme yang tak terorganisir dan anarkis untuk mengartikulasikan setiap hasrat publik mereka.

Di sisi lain, masyarakat pun dituntut untuk bersedia terlibat lebih jauh dalam proses kebijakan yang ada. Masyarakat mesti bersedia untuk melepas egoisme mereka agar nilai-nilai partisipasi bisa terinternalisasi. Kesediaan ini hanya akan muncul bila kesadaran *citizenship* atau kesadaran rasional akan pentingnya hak dan kewajiban mereka sebagai warga sudah mengakar kuat di dalam benak

masyarakat. Tanpa adanya kesediaan masyarakat maka mustahil terjadi proses partisipasi. Sebab hasrat publik merupakan energi utama yang akan dikonversi menjadi suplemen bagi terwujudnya partisipasi.

Kesediaan kedua belah pihak tersebut bisa dipupuk bila terjadi sikap saling percaya dan tidak ada kecurigaan antara pemerintah daerah dan warganya. Kepercayaan ini biasanya akan mudah disemai bila pihak yang memerintah semakin transparan dan bertanggung gugat (*accountable*) dan pihak yang diperintah tidak dirugikan dan menerima informasi yang tidak dimanipulasi.

Pentingnya menekankan unsur kesediaan dalam partisipasi dikarenakan partisipasi seringkali dipisahkan dari persoalan komitmen sosial. Partisipasi dipahami sebagai prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan (P. Krina.,

Lalolo Loina 2003). Pada saat yang sama, hal ini juga berarti setiap orang punya hak untuk tidak terlibat dalam proses tersebut. Padahal, demokrasi dan *good governance* mengandaikan pentingnya komitmen dan kesadaran sosial setiap orang untuk turut menjalankan perubahan dalam masyarakat. Tanpa komitmen dan kesadaran yang kuat maka demokrasi dan *good governance* hanya akan menjadi ide dan praktik yang mati serta mekanis. Artinya, absennya partisipasi yang berdasar pada komitmen sosial akan menjadi salah satu penghambat demokratisasi dan *good governance*.

Bagi para pelaku di jajaran pemerintahan, pelibatan masyarakat di dalam proses kebijakan publik dibayangkan akan bisa membantu memberdayakan masyarakat untuk mengembangkan komitmen sosialnya. Mengapa? Ini karena

BOX 1.

MINIMNYA PARTISIPASI PUBLIK PEREMPUAN

Studi PATTIRO di tigakota (Semarang, Surakarta, dan Tangerang) menunjukkan tingkat kehadiran perempuan dalam forum-forum Musrembang sangat minim (hanya 10% dari total peserta Musrembang). Bahkan tingkat partisipasi perempuan di Musrembang Kelurahan Karangayu (Semarang) sebesar 0%. Ada beberapa kendala-kendala, baik internal maupun eksternal, yang menyebabkan minimnya partisipasi dalam penyusunan APBD, yaitu:

1. Keterjebakan terhadap kerja-kerja domestik keluarga sehingga waktunya sebagian besar digunakan mengurus rumah tangga dan mencari nafkah. Terlebih lagi bila perempuan dari kalangan miskin.
2. Rendahnya tingkat pengetahuan dan pendidikan perempuan. Sebagian besar perempuan tidak dapat mengikuti proses penyusunan anggaran karena merasa tidak punya pengetahuan yang memadai untuk memahami dan terlibat dalam proses tersebut.
3. Bias gender dalam struktur masyarakat yang patriarkis. Setiap perempuan terlibat urusan rumah dalam proses penyusunan anggaran selalu dianggap remeh atau ditertawakan oleh peserta lainnya.
4. tingkat kepedulian yang rendah. Masih banyak perempuan yang masih menganggap APBD bukan urusan penting mereka sehingga mereka tidak memiliki ketertarikan yang kuat terhadap penyusunan APBD.
5. Miskin informasi APBD. Informasi tentang proses penyusunan APBD sendiri sangat miskin. Sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah sangat minim.
6. waktu penyelenggaraan tidak ramah perempuan. Seringkali penyelenggaraan aktivitas Musrembang di malam hari padahal banyak perempuan yang tidak bisa keluar rumah di malam hari karena harus menjaga anaknya.

Sumber: modifikasi Pattiro, 2006

pelibatan masyarakat bisa dimaknai sebagai upaya pemberian tanggung jawab untuk melakukan perubahan melalui mekanisme pemerintahan. Masyarakat diberikan tanggung jawab, dalam tingkat tertentu, untuk berperan dalam proses-proses birokrasi mulai dari tahap perencanaan, perumusan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan publik. Dengan adanya tanggung jawab tersebut maka diharapkan akan mendorong munculnya kepercayaan serta kepedulian terhadap sistem dan mekanisme yang ada. Dari sinilah komitmen sosial terbangun.

Kemampuan

Meskipun ada keleluasaan dan kesediaan, partisipasi juga menjadi sulit terwujud bila tidak ada kemampuan dari kedua belah pihak -baik pihak pemerintah daerah maupun masyarakat- untuk mewujudkan nilai, prinsip dan mekanisme partisipasi secara nyata dalam seluruh proses kebijakan. Oleh karena itu dibutuhkan alat, metode interaksi dan keahlian yang akan menjadi sarana dan prasarana penting agar proses partisipasi bisa berlangsung secara efektif (Tamrin dan Wijayanti 2006).

4. Tahapan-tahapan apa yang harus dilalui untuk membangun partisipasi?

Partisipasi merupakan sebuah rangkaian proses panjang yang ditandai dengan aktivitas warga untuk mengidentifikasi keinginan mereka, menimbang pilihan yang mereka yakini dan melaksanakan pilihan mereka. Biasanya proses partisipasi berlangsung melalui beberapa fase berikut ini (Wilcox, David 1994):

Inisiasi

Merupakan tahapan yang paling awal biasanya ditandai dengan adanya keinginan warga untuk terlibat dan pemerintah sudah mulai memikirkan isu kebijakan apa yang memungkinkan melibatkan warganya

Persiapan

Dalam tahap ini pemerintah daerah sudah mulai bagaimana proses partisipasi dijalankan, mulai menjalin komunikasi dan hubungan dengan warganya serta memikirkan pendekatan partisipasi seperti apa yang paling efektif

Partisipasi

Dalam fase ini pemerintah daerah menggunakan berbagai metode-metode partisipasi yang ada untuk melibatkan warga.

Kontinuasi

Merupakan fase akhir dalam partisipasi. Dalam fase ini pemerintah daerah lebih memfokuskan aktivitasnya pada upaya-upaya menjaga keberlangsungan proses partisipasi.

5. Siapa saja pihak-pihak yang terlibat dalam proses partisipasi?

Meskipun partisipasi merupakan hak warga negara namun bukan berarti kita harus melibatkan seluruh warganegara tanpa kecuali dalam setiap proses kebijakan di seluruh sektor. Setidaknya ada beberapa alasan yang bisa menguatkan argumen tersebut, yaitu: *Pertama*, waktu yang dimiliki sangat terbatas sehingga tidak mungkin melibatkan seluruh warga. *Kedua*, Tidak setiap orang punya ketertarikan yang sama untuk berpartisipasi. ada yang ingin terlibat lebih jauh dan ada pula yang sama sekali tidak tertarik untuk terlibat. *Ketiga*, isu kebijakan tersebut belum tentu memberikan dampak bagi seluruh warga yang ada. Mungkin saja kebijakan tertentu hanya berdampak pada satu komunitas tapi tidak terhadap komunitas yang lain.

Oleh karena itu yang benar-benar terlibat atau berpartisipasi dalam sebuah proses kebijakan adalah publik yang relevan atau *stakeholders*. *Stakeholders* adalah warga negara yang tertarik dengan proses kebijakan yang sedang berlangsung. Ketertarikan tersebut muncul karena mereka adalah warga yang bisa memberikan pengaruh langsung terdapat dampak yang akan dihasilkan dalam proses kebijakan tersebut atau mereka terkena dampak langsung dari proses kebijakan tersebut. Dengan kata lain, yang akan benar-benar terlibat dan berpartisipasi dalam sebuah proses kebijakan adalah:

- ✍ Individu atau kelompok yang mendapatkan keuntungan secara langsung maupun tidak langsung dari program yang ada.
- ✍ Individu atau kelompok yang terkena dampak langsung dari program yang ada. Biasanya dari kalangan kaum miskin dan kelompok-kelompok yang dimarjinalkan.
- ✍ Individu atau kelompok yang secara tidak langsung bisa membantu, mendukung atau justru menghalangi pelaksanaan program tersebut. Bisa juga merupakan individu atau kelompok yang mungkin memiliki keahlian, uang atau sumber daya yang lain untuk menyokong pelaksanaan program. Misalnya aktivis NGO, lembaga donor internasional, kelompok preman, dan sebagainya.
- ✍ Pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas untuk memberi keputusan. Pemerintah daerah merupakan *stakeholders* kunci dalam proses kebijakan di daerah.

6. Bagaimana bentuk-bentuk sikap partisipasi warga dalam merespons kebijakan?

Setiap warganegara, baik secara individu maupun kelompok, mengekspresikan partisipasi mereka dalam proses kebijakan dengan karakter yang beragam. Keragaman tersebut sangat dipengaruhi oleh sejauh mana legitimasi pemerintah daerah di mata mereka dan basis nilai yang mereka miliki. Ada empat pola sikap partisipasi warga yang selama ada, yaitu:

- ✍ **Mendukung.** Warga cenderung cenderung bersikap kooperatif dan mendukung setiap gagasan atau kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah. Mereka cenderung untuk tidak mempertanyakan sedikitpun setiap program yang sudah dicanangkan oleh pemerintah. Mereka biasanya cenderung bersikap kolaboratif terutama dalam proses *delivery* program yang ada.
- ✍ **Kritis.** Warga akan memilih keterlibatan kritis dengan tidak selalu mendukung atau menentang kebijakan-kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah.
- ✍ **Berseberangan.** Warga berposisi berseberangan dengan pemerintah daerah. Mereka bisa saja berperan sebagai *counter part*, *watch dog* atau *whistle blower* yang “berteriak” ketika ada kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dan semangat yang mereka yakini.
- ✍ **Absen.** Warga cenderung apatis dengan seluruh program pemerintah dan mengekspresikannya dalam bentuk ‘partisipasi negatif’. Mereka memilih “berpartisipasi” dengan tidak berpartisipasi dalam program apapun.

7. Seberapa jauh birokrasi membuka ruang partisipasi?

Bentuk-bentuk partisipasi dalam proses kebijakan merupakan ekspresi dari seberapa jauh pemerintah mau memberikan kesempatan bagi warganya untuk terlibat dalam proses kebijakan. Tingkat kesempatan yang diberikan tersebut bisa dilihat dari beberapa indikator berikut ini:

✍ Akses

Kedalaman pelibatan publik dalam proses kebijakan sangat tergantung seberapa luas dan jauh ruang partisipasi yang disediakan oleh pemerintah daerah dan bisa diakses oleh warganya.

✍ Suara

Variasi dan tingkat kedalaman partisipasi warga juga sangat dipengaruhi oleh seberapa kuat mereka diberi hak suara untuk mengungkapkan berbagai ide dan gagasan mereka.

✍ Pilihan

Semakin banyak pilihan yang bisa ditawarkan dan dinegosiasikan oleh warga maka semakin terbuka pula peluang bagi warga untuk terlibat lebih mendalam pada proses kebijakan yang ada.

✍ Pengaruh

Bentuk-bentuk partisipasi publik bervariasi juga disebabkan oleh seberapa besar publik bisa mempengaruhi berbagai keputusan dan konsensus yang ada dalam proses kebijakan.

Dengan menggunakan indikator-indikator di atas, kita bisa melihat seberapa besar ruang yang dibuka oleh birokrasi untuk memberikan kesempatan bagi warga terlibat mengontrol proses kebijakan. Setidaknya, ada 3 derajat partisipasi publik bila dilihat dari seberapa besar keleluasaan yang dibuka oleh pemerintah, yaitu:

✍ Informatif

Sebuah pemerintahan daerah berada dalam derajat partisipasi yang sifatnya informatif apabila pemerintah sekedar mensosialisasikan dan menginformasikan apa saja yang menjadi rencana mereka dalam proses kebijakan. Sementara bagaimana proses itu dirumuskan dan dijalankan menjadi urusan pemerintah sepenuhnya. Dalam derajat seperti ini maka yang penting adalah masyarakat sudah diberitahu tentang kebijakan pemerintah daerah.

✍ Konsultatif

Derajat partisipasi ini lebih tinggi dari sekedar informatif. Ini disebabkan karena pemerintah daerah sudah menyediakan ruang dan melembagakan keterlibatan warga dalam proses kebijakan. Proses pelembagaan ini bisa dalam bentuk legalisasi pelibatan publik. Proses legalisasi ini biasa muncul dalam bentuk Perda Partisipasi Publik, Transparansi maupun Konsultasi Publik. Pemerintahan daerah berada dalam derajat ini apabila masyarakat sudah dilibatkan dalam proses yang memberi umpan balik atau tanggapan terhadap usulan, rumusan dan implementasi kebijakan publik. Dalam taraf ini masyarakat sudah memiliki mekanisme yang terlembaga untuk memberi usulan dan kritik terhadap pemerintah.

✍ Ruang kewargaan

Dalam ruang ini kehadiran partisipasi publik tidak hanya terlembagakan secara **apk tapi juga sudah mampu mempengaruhi** seluruh proses kebijakan yang ada. Tahapan ini bisa dikatakan sebagai tingkat tertinggi partisipasi karena selain ada mekanisme yang informatif dan mekanisme yang konsultatif, pemerintahan daerah sudah membuka keterlibatan aktif dari masyarakat. Tingkat kemampuan masyarakat untuk memilih dan memberi pengaruh kepada pembuat kebijakan, sebagai penjawantahan kebutuhan mereka, sudah tinggi. Ini artinya masyarakat sudah memiliki suara, akses, pilihan dan pengaruh.

8. Apa saja manfaat partisipasi yang bisa diperoleh oleh pemerintah?

Partisipasi publik akan memberikan kontribusi yang sangat besar bagi terwujudnya *Good Governance*. Aparat birokrasi pun akan dapat memetik berbagai keuntungan administratif dan politis bila ide ini diadopsi dalam proses pembuatan kebijakan. Berbagai pengalaman yang ada menunjukkan setidaknya ada beberapa keuntungan yang bisa, yaitu (Thomas, John Clayton 1995):

Adanya saluran komunikasi yang lebih baik

Partisipasi publik dalam proses kebijakan berhasil menciptakan pola komunikasi politik yang baik antara pemerintah dan warganya. Pemerintah daerah bisa menggunakan berbagai sarana intermediasi yang disepakati bersama untuk menyaring berbagai opini dan isu publik. Sedangkan pada saat yang bersamaan sarana intermediasi ini bisa didayagunakan untuk mensosialisasikan dan mengkomunikasikan berbagai kepentingan pemerintah kepada masyarakat secara efektif.

Bila komunikasi antara pemerintah daerah dan warga terus-menerus berlangsung secara efektif maka pasti akan terpola "bahasa umum" (*common language*)

terkait dengan proses kebijakan dan pembangunan. Bahasa umum tersebut merupakan *resultante* dari komunikasi intersubjektif yang terbangun dalam berbagai ruang dan mekanisme partisipasi. Kalau bahasa umum ini sudah disepakati maka terjadinya miskomunikasi antara pemerintah daerah dan warga akibat perbedaan tafsir terhadap sebuah isu kebijakan atau pembangunan bisa diminimalisasi. Proses pembangunan pun akan berlangsung secara efektif.

BOX 2

Ruang Partisipasi Dibungkam , RAPBD Digugat Warga

Sejumlah LSM yang tergabung dalam SITA (Aliansi Peduli Kota Jakarta) menggugat RAPBD Jakarta yang dianggap melanggar hak-hak dasar rakyat. RAPBD DKI JAKARTA 2007 sebesar Rp. 20,2 Trilyun atau 2,5 Juta per kapita tidak berpihak pada kepentingan dan pemenuhan hak-hak dasar warga Jakarta. SITA menemukan beberapa permasalahan pada RAPBD DKI Jakarta 2007 ini sebagai berikut:

1. Komersialisasi pelayanan kesehatan. Dari posting Pendapatan Asli Daerah (PAD), retribusi pelayanan kesehatan menyumbang Rp. 159,968 milyar atau sebesar 2%, merupakan kontribusi tertinggi dari seluruh komponen retribusi daerah yang tercantum di dalam RAPBD DKI tahun 2007. Padahal retribusi kesehatan berasal dari Puskesmas dan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), yang penggunaannya adalah warga miskin DKI Jakarta.
2. Belanja RAPBD hanya untuk kepentingan birokrasi. Rp. 8,215 trilyun atau sebesar 40,65% Belanja RAPBD dialokasikan untuk bidang pemerintahan umum, sementara sektor-sektor yang seharusnya berpihak pada hak-hak dasar rakyat hanya mendapatkan porsi yang sangat kecil.
3. Alokasi Anggaran Pendidikan Melanggar Undang-undang. Alokasi anggaran pendidikan hanya memperoleh 9,05% (Rp. 1,82 trilyun) dari total belanja atau sebesar 8,03% (Rp. 1,68 trilyun) di luar gaji pendidik.
4. RAPBD mengabaikan kesehatan rakyat. Alokasi anggaran kesehatan hanya memperoleh kurang dari 5% (Rp. 906 milyar) total RAPBD.

Kondisi ini muncul karena DPRD DKI Jakarta tidak membuka dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembahasan RAPBD DKI Jakarta sesuai dengan ketentuan Permendagri No. 26 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2007. Padahal menurut permendagri No. 26 tahun 2006, pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD. Selain itu, Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga lalai untuk mensosialisasikan Rancangan Peraturan Daerah tentang RAPBD kepada masyarakat, sesuai dengan ketentuan pasal 103 Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sumber: <http://www.antikorupsi.org>

☞ **Memunculkan ide yang kreatif dan meminimalisasi kritisisme warga.**

Masyarakat yang terlibat dalam proses partisipasi akan merasa turut sumbang suara dalam keputusan-keputusan yang sudah diambil dan program kegiatan yang sudah disepakati. Akan muncul berbagai ide segar dari warga karena mereka selalu merasa menjadi bagian dari program kebijakan yang ada tersebut. Bila kondisi ini berlangsung maka kritik warga terhadap program kebijakan yang ada akan terminimalisasi. Mereka akan punya kecenderungan untuk menjaga harmoni agar kemitraan dan kolaborasi yang ada akan tetap berjalan. Kalaupun muncul kritik, kritiknya akan lebih bersifat konstruktif demi kebaikan bersama.

☞ **Lahirnya kebijakan yang responsif dan kontekstual**

Partisipasi juga memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk mampu merumuskan desain kebijakan yang sensitif dengan konteks sosial yang berkembang. Dalam proses yang partisipatif, masyarakat berhak merumuskan dan menentukan masalah mereka serta memastikan solusi yang spesifik.

Tentu saja dengan proses ini dapat dipastikan hasil kebijakan yang ada akan sangat responsif. Bila desain kebijakan yang dirumuskan sensitif dengan konteks ini berarti keputusan yang diambil akan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat justru berkepentingan untuk mensukseskan program tersebut.

☞ **Efektifitas dan efisiensi implementasi kebijakan**

Pengalaman menunjukkan bahwa pelibatan publik dalam proses implementasi kebijakan justru lebih efektif. Pemerintah bisa mendayagunakan sarana intermediasi dan modal sosial yang berkembang untuk mengimplementasikan program kebijakan. Masyarakat pun merasa berkepentingan untuk mensukseskan implementasi program yang ada karena mereka terlibat dalam proses perencanaannya.

Meskipun harus diakui bahwa pelibatan publik dalam proses kebijakan pada fase awal proses kebijakan, terutama fase perencanaan, sangatlah menghabiskan energi dan waktu. Sebab fase ini merupakan fase dimana beragam kepentingan yang

BOX 3

PARTISIPASI Menguat,

DANA PEMBANGUNAN LEBIH MURAH

Dana stimulan pelaksanaan pembangunan di kabupaten Bantul mampu menyerap dana swadaya masyarakat. Data tahun 2004 menunjukkan pembangunan yang dilaksanakan secara swadaya oleh masyarakat dengan dana stimulan sebesar Rp 3,2 M yang mampu menyerap swadaya masyarakat sebesar Rp 45 M. Sedangkan aspal sebanyak 4.500 drum senilai Rp 1,8 M mampu menyerap swadaya masyarakat sebesar Rp 15,3 M, program P2PMD mampu menyerap swadaya sebesar Rp 896 juta serta bantuan lain seperti DPD, P2LTD, kesehatan dan lain-lain menyerap swadaya sebesar Rp 35,7 M.

Peningkatan pembangunan tersebut berkat kerjasama yang erat dan terpadu antara eksekutif, legislatif, swasta dan partisipasi seluruh lapisan masyarakat. Keberhasilan berbagai proyek pembangunan yang didukung besarnya swadaya masyarakat, merupakan bukti bahwa partisipasi masyarakat merupakan faktor dominan dalam keberhasilan pembangunan di era otonomi daerah saat ini.

Sumber: modifikasi <http://www.bantul.go.id>

ada di benak masyarakat dinegosiasikan sehingga nantinya akan terwujud konsensus bersama. Namun bila terwujud konsensus yang melibatkan pihak yang terkena langsung imbas kebijakan dalam tahap perencanaan maka proses implementasi program justru akan berjalan jauh lebih mudah. Implementasi program akan direspons dengan positif dan baik oleh masyarakat karena mempunyai legitimasi yang kuat di mata publik. Oleh karena itu, biaya sosial akibat respons negatif bisa diminimalisasi.

Pada saat yang bersamaan pemerintah daerah bisa mendayagunakan masyarakat untuk terlibat dalam eksekusi dan pelaksanaan program. Pengalaman lagi-lagi justru menunjukkan bila proses ini diadopsi maka implementasi program yang ada akan berjalan hemat waktu dan biaya. Dengan demikian biaya finansial dan sosial yang harus dikeluarkan saat implementasi program jauh lebih kecil dibanding program kebijakan yang dibuat secara elitis. Dalam pengalaman kita sehari-hari, hal ini bisa terbukti dalam proses kerja bhakti dan gotong-royong serta mobilisasi dana swadaya masyarakat untuk pembangunan kampung.

✍ **Menguatkan modal sosial**

Partisipasi publik bisa menjadi ruang untuk menciptakan modal sosial dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif. Modal sosial yang dimaksud adalah kerjasama, rasa saling memahami, kepercayaan (*trust*) dan solidaritas yang terbentuk manakala pemerintah daerah dan warganya bertemu dan berembus untuk mengupayakan kebaikan bagi semua pihak. Modal sosial ini merupakan basis legitimasi bagi lembaga pemerintahan dan sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.

Tanpa adanya modal sosial –maksudnya bila kepercayaan dan keyakinan masyarakat sangat rendah– maka dapat dipastikan pekerjaan pemerintah akan terhambat dan pada akhirnya masyarakat yang tidak memiliki kepercayaan terhadap pemerintah tersebut akan menjadi masyarakat yang tidak akan mampu menjalankan fungsinya secara ideal. Skenario terburuk yang bisa terjadi adalah merebaknya tindak kekerasan antara kekuatan-kekuatan sosial yang ada (International IDEA 2002).

Poin-poin di atas menunjukkan betapa keterlibatan publik dalam proses kebijakan bisa memberikan implikasi positif dalam proses pemerintahan di daerah. Keuntungan tersebut tidak hanya menghasilkan hubungan yang semakin dekat antara pemerintah daerah dengan komunitas-komunitas yang ada di masyarakat secara luas tetapi juga menjadikan proses kebijakan yang ada berjalan lebih efektif dan efisien.

C. Problema Partisipasi

Apa saja masalah yang muncul dalam membangun Partisipasi?

Seringkali ide partisipasi tidak bisa berjalan secara optimal karena dihadapkan dengan berbagai masalah. Bisa jadi masalah tersebut muncul karena tidak terpenuhinya 3 prasyarat utama partisipasi (keleluasaan, kesediaan dan kemampuan). Namun bisa juga masalah muncul ketika metode partisipasi yang sama sekali tidak efektif dan efisien. Yang terakhir, selain terjebak pada formalisasi semata, proses partisipasi yang ada juga tidak dijamin akan berlangsung lama (*sustainability*).

Masalah dalam Aspek Keterwakilan

✎ Kesulitan mengidentifikasi isu kebijakan yang bisa di-*share* ke publik

Tidak semua isu publik yang ada menjadi isu yang mudah disosialisasikan dan dikomunikasikan kepada publik. Bila dilihat dari karakternya, ada beberapa isu yang tidak bisa melibatkan konsensus banyak orang. Isu-isu tersebut biasanya merupakan isu strategis seputar pertahanan nasional dan rahasia negara atau isu yang membutuhkan adanya respons yang sangat cepat seperti isu penanganan bencana.

✎ Kesulitan dalam mengidentifikasi kebutuhan publik

Keterlibatan publik meniscayakan adanya keragaman kepentingan. Semakin banyak yang dilibatkan akan semakin banyak aspirasi dan kepentingan yang diartikulasikan. Akibatnya tidak mudah mengidentifikasi masalah sosial yang benar-benar menjadi kebutuhan publik. Membedakan antara kebutuhan (*need*) dan keinginan (*want*) tidak gampang karena tidak ada tolak ukur dan indikator yang jelas.

Kegagalan mengkluster masalah sosial yang ada akan membuat proses partisipasi akan mengarah ke arah *deadlock* tanpa konsensus. Selain itu, bila pemerintah daerah gagal memilah antara kebutuhan dan keinginan maka dapat dibayangkan akan muncul kekecewaan massif dari warganya. Selain akan kehilangan legitimasi di mata publik, pemerintah daerah justru akan kesulitan nantinya untuk mengadakan forum-forum partisipasi lagi karena masyarakat sudah terlanjur apatis.

✎ Kegagalan mengakomodasi suara dan masalah sosial yang relevan dengan kebutuhan kelompok-kelompok pinggiran dan marjinal.

Forum-forum partisipasi belum tentu berhasil mengidentifikasi kebutuhan dari kelompok-kelompok rentan (*vulnerable groups*) dan kelompok marjinal seperti kaum perempuan, komunitas *different ability* (difabel), kaum miskin kota. Padahal

komunitas-komunitas *voiceless* tersebut seringkali menjadi kelompok yang paling sering terkena dampak negatif langsung dari kebijakan-kebijakan pemerintah.

Kegagalan menangkap suara mereka tersebut dikarenakan kelompok-kelompok tersebut tidak cukup punya “kemampuan” untuk mengungkapkan suara mereka di forum-forum partisipasi. Selain itu juga tidak ada “keleluasaan” yang diberikan kepada mereka. Pemerintah daerah seringkali melupakan kewajibannya untuk selalu memberikan ruang politik yang sangat luas bagi kelompok-kelompok marjinal dan pinggiran sebab mereka dianggap tidak bisa memberikan kontribusi yang optimal bagi inisiatif pembangunan. Sedangkan ruang sosial pun tidak tersedia cukup luas pula buat mereka. Seringkali kita dapatkan kondisi dimana sebuah komunitas atau masyarakat menabukan kehadiran perempuan dalam forum-forum publik.

✍ Kesulitan dalam mengidentifikasi pihak yang relevan dengan isu.

Partisipasi bukan berarti melibatkan seluruh warga negara yang ada dalam setiap proses perumusan kebijakan pada isu kebijakan apapun. Hanya publik yang relevan dengan isu yang dilibatkan dalam proses partisipasi yang ada. Namun tidak mudah mengidentifikasi representasi publik yang dianggap relevan dengan masalah yang ada. Bila salah mengidentifikasi publik yang relevan atau *stakeholders* maka dapat dibayangkan dengan mudah bahwa keputusan yang diambil akan bersifat ahistoris dan kemungkinan besar akan gagal menyelesaikan masalah sosial yang ada.

Masalah dalam Aspek Keterlibatan

✍ Forum publik yang tidak efektif

Forum-forum yang ada tidak bisa secara efektif menarik keterlibatan publik dan bisa menyaring aspirasi yang ada. Seringkali forum tersebut melibatkan banyak orang tapi tidak memberikan kontribusi yang signifikan karena isu kebijakan yang tersaring justru bukan menjadi kebutuhan publik sebenarnya.

BOX 4

Upaya Pemko Surakarta
Meningkatkan Partisipasi Perempuan

Pemkot Surakarta menerbitkan Peraturan Walikota No. 6 tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrembangkel, Musrembangcam, Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Musrembangkot. Peraturan Walikota tersebut memuat ketentuan tentang kuota keterwakilan perempuan minimal 30% di setiap level. Pada tingkat Musrembangkel, kuota berlaku untuk Panitia Pengarah, Panitia Penyelenggara, Peserta dan Delegasi untuk Musrembangcam, Tim Perencana Kegiatan Peserta, Tim Pelaksana Kegiatan Pembangunan, serta Tim Monitoring dan Evaluasi Kegiatan Pembangunan. Pada tingkat Musrembangcam, kuota berlaku untuk Panitia Pengarah, Panitia Penyelenggara, Peserta dan Delegasi berlaku untuk Panitia Pengarah, Panitia Penyelenggara, Peserta dan Delegasi Forum SKPD serta Delegasi ke Musrembangkot. Sementara pada tingkat Musrembangkot, kuota berlaku untuk panitia Pengarah, Panitia Penyelenggara, dan Peserta. Selain itu, peraturan tersebut juga mengkomodasi perspektif gender sebagai indikator DSP, khususnya dalam poin F, yaitu memperhatikan kebutuhan perempuan.

Sumber: Pattiro, 2006.

☞ Forum publik yang tidak efisien (keterbatasan waktu)

Proses partisipasi membutuhkan adanya konsensus semua pihak sehingga waktu yang dibutuhkan sangat panjang agar semua pihak terakomodasi. Padahal di sisi lain pemerintah memiliki siklus perencanaan dan penganggaran yang membatasi proses yang ada dan mesti ditaati tiap tahun. Kondisi inilah yang seringkali terjadi ketika aparat birokrasi membentuk forum-forum partisipasi. Akibatnya forum tersebut diadakan hanya sekedar formalitas semata.

☞ Lemahnya sistem dukung dan daya dukung lingkungan

☞ Standar *auditing* yang tidak sinergi

Saat ini ada beberapa produk regulasi cenderung afirmatif terhadap peran-peran publik dalam proses kebijakan, seperti UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Perda Transparansi, Perda Partisipasi, dan sebagainya.

Namun sayangnya regulasi afirmatif tersebut harus berhadapan dengan standar *auditing* yang justru tidak bisa memberi ruang lebih jauh terwujudnya partisipasi. Misalnya penentuan alokasi anggaran yang sudah sangat terperinci dalam anggaran daerah berbasis kinerja justru tidak memberikan ruang lebih jauh bagi alokasi anggaran yang berasal dari inisiatif publik.

☞ Sistem dan manajemen Informasi

Proses partisipasi akan berjalan secara optimal bila ditopang oleh penyebaran informasi yang simetris dan keterbukaan informasi. Sayangnya, pemerintah daerah tidak punya instrumen yang efektif agar proses penyebaran informasi dan *sharing* informasi yang sifatnya resiprokal bisa berjalan.

BOX 5

Susahnya Mencari Informasi Dokumen Publik

Pada April tahun 2005, Jaringan pemantau APBD DIY kesulitan sekali dalam mengakses RAPBD Propinsi DIY 2005. Saat awal ke Setwan, diminta ke BAPPEDA, dilempar ke BPKD. Kemudian dipingpong lagi ke Setwan dan akhirnya dikatakan bahwa dokumen tersebut dapat diperoleh asal dengan seijin pimpinan Dewan.

Bila kondisi ini dibiarkan maka akan terjadi asimetri informasi yang pada akhirnya akan menghambat proses partisipasi.

Sumber: Tri Wahyu, KH, 2006

D. Alternatif-Alternatif Strategis Dan Teknis

1. Strategi

Upaya pengembangan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik memang bukan hal yang mudah dilakukan. Semua pihak mesti turut memikirkan upaya untuk mengatasi masalah-masalah dalam partisipasi baik dari sisi proses kebijakan maupun instrumentasi. Pengembangan partisipasi butuh waktu.

Namun tentunya ini bukan jadi alasan untuk tidak melakukan sesuatu. Ada beberapa strategi yang bisa dikembangkan para pelaku dalam birokrasi pemerintah untuk bisa mendorong tumbuhnya partisipasi aktif masyarakat serta menjamin keberlanjutannya. Dalam konteks pengembangan demokrasi dan *good governance* strategi-strategi ini saling menguatkan satu sama lain dan tak bisa dipisahkan.

a. Penyebaran informasi publik.

Strategi ini bisa dianggap sebagai pelibatan publik dalam tingkat yang paling rendah.

Melalui strategi ini pemerintah daerah hanya mensosialisasikan dan menginformasikan apa saja yang menjadi rencana mereka dalam proses kebijakan. Warga menjadi pendengar pasif dan tidak memiliki ruang yang luas untuk memberikan umpan balik (*feedback*). Meskipun strategi semacam ini sangat minimalis,

akan tetapi ia memiliki peran penting untuk menunjukkan ke publik bahwa pemerintah daerah telah melakukan sesuatu. Kelemahannya, apabila dijalankan secara parsial, strategi ini justru akan menciptakan kontrol politik pemerintah daerah yang kuat serta menghambat munculnya komitmen dan dukungan yang kuat dari masyarakat. Karena itu strategi yang lain juga harus dijalankan apabila pemerintah daerah berkehendak untuk mendorong demokratisasi.

BOX 6

Audit Pembangunan Berbasis Komunitas (APBK)

Audit Pembangunan Berbasis Komunitas (APBK) yang dikembangkan di Kota Palu merupakan proses pemeriksaan, penilaian, dan evaluasi berbagai proses pembangunan dan hasilnya yang dilakukan oleh komunitas rakyat. Ide ini muncul karena selama ini rakyat hanya menjadi obyek pembangunan sehingga dibutuhkan adanya alat bagi komunitas untuk memeriksa dan menilai kinerja Pemda.

Kegiatan APBK ini menggunakan metode riset aksi partisipatif dan sistem audit berbasis komunitas. Sedangkan sistem APBK sebagai padanan metode riset aksi digunakan melalui diskusi komunitas dan penilaian bersama atas proses dan hasil pembangunan berbasis kepentingan komunitas. Alur proses kegiatan ini melalui beberapa tahapan kegiatan mulai dari pengumpulan data, analisis dan penyajian serta rekomendasi. Alur ini dilakukan dalam beberapa kegiatan survei lapangan, diskusi komunitas dan dialog publik.

Yang menarik adalah semenjak APBK ini menghasilkan beberapa laporan audit berbasis komunitas, Pemkot Palu dan DPRD mulai lebih sensitif terhadap kepentingan-kepentingan publik saat merumuskan perencanaan serta mengimplementasikan proses pembangunan.

Sumber: Cartenz, et.al, 2006

b. Pengembangan mekanisme konsultasi kebijakan publik.

Melalui strategi ini pemerintah daerah memberikan informasi kepada masyarakat mengenai beberapa pilihan kebijakan yang ditawarkan sembari kemudian mendengarkan bagaimana respons dari masyarakat. Strategi ini membuka peluang bagi masyarakat untuk menyalurkan umpan balik atas apa yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Hanya saja strategi ini belum mampu menjangkau masyarakat pada persoalan selanjutnya, yaitu pengambilan keputusan dan implementasinya.

c. **Pengambilan dan pelaksanaan keputusan publik secara bersama.**

Melalui strategi ini pemerintah daerah diharapkan mampu mendorong munculnya tawaran-tawaran dan ide-ide alternatif dari masyarakat. Masyarakat hadir dan terlibat dalam perumusan kebijakan serta memiliki suara untuk turut memutuskan kebijakan tersebut. Selanjutnya pemerintah daerah dan warganya memutuskan secara bersama pilihan yang menurut mereka merupakan pilihan terbaik melalui proses dialog dan diskusi. Strategi perumusan kebijakan bersama ini penting dilakukan karena dari situ bisa tergali pengetahuan lokal yang berguna untuk pengembangan kebijakan yang efektif.

Setelah ada keputusan bersama diharapkan muncul kesepakatan untuk melaksanakan keputusan tersebut bersama-sama. Kedua belah pihak ini kemudian berusaha membangun kemitraan agar bisa melaksanakan keputusan yang sudah mereka ambil. Strategi implementasi bersama ini diharapkan akan mendorong maksimalisasi penggunaan sumber daya serta saling mengisi apa yang tidak bisa dilakukan pihak lain.

Strategi ini, dan juga strategi sebelumnya, diharapkan akan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat serta mengidentifikasi pihak-pihak mana saja yang berkepentingan dalam satu kebijakan.

d. **Mendorong inisiatif komunitas yang independen.**

Dengan strategi ini pemerintah daerah mendorong penguatan komunitas-komunitas mandiri melalui mekanisme hibah, pemberian saran dan dukungan berupa pemberian sumber daya. Ini dilakukan agar komunitas-komunitas tersebut mampu mengembangkan inisiatif dan mewujudkan keinginan-keinginan publik mereka (*self-sufficiency*).

e. **Mendorong kemampuan analisis sosial dan analisis kebijakan**

Strategi ini sebenarnya diarahkan untuk mengembangkan kemampuan, baik pemerintah daerah maupun masyarakat, untuk lebih memahami persoalan-persoalan dan alternatif-alternatif penyelesaian yang ada di sekitar mereka. Dengan strategi ini pemerintah daerah maupun masyarakat diharapkan akan mampu lebih cermat melihat kebutuhan-kebutuhan real, hambatan, tantangan, peluang dan kekuatan yang mereka miliki untuk melakukan perubahan. Persoalan dalam efektifitas dan efisiensi forum partisipasi publik akan bisa diatasi apabila pihak-pihak yang terlibat memiliki kapasitas analisis sosial dan analisis kebijakan yang kuat.

f. Monitoring partisipatif

Melalui strategi ini masyarakat turut terlibat dalam menilai nilai-nilai, perkembangan, hambatan serta capaian program dan proyek yang dijalankan bersama. Diharapkan, lewat strategi ini, akan tercipta kontrol dan kekuatan politik untuk mengawal perubahan sistem dan daya dukung lingkungan.

1. Teknik-Teknik Partisipasi

a. Dengar Pendapat Publik (Public Hearing)

Teknik ini dilakukan dengan cara membentuk pertemuan publik dalam jumlah yang terbatas. Dalam teknik ini biasanya pemerintah daerah mengundang elemen-elemen masyarakat yang tertarik dan pakar-pakar yang kompeten dalam bidang kebijakan tertentu. Di sini pemerintah daerah mempresentasikan rencana yang ingin dijalankan dan mendengarkan pendapat publik tentang persoalan tersebut.

Teknik ini memiliki beberapa kelebihan. Diantaranya adalah kemampuan menginformasikan persoalan kepada publik secara cepat, meminimalisasi potensi konflik serta mendorong terciptanya pengambilan keputusan yang lebih baik.

Hanya saja teknik ini memiliki kelemahan mendasar terutama dalam hal representasi. Umpan balik yang didapat dari proses ini seringkali tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat secara luas, sebab yang terlibat dalam proses ini hanyalah orang-orang tertentu. Teknik ini cenderung meminggirkan kelompok-kelompok yang lemah yang tak memiliki kapasitas dan akses untuk terlibat dalam publik hearing ini. Artinya kepentingan dari kelompok-kelompok tertentu bisa jadi mendominasi usulan-usulan dan masukan-masukan buat pemerintah daerah.

b. Focus Group Discussion

Teknik ini dilakukan dengan cara mendiskusikan satu topik tertentu yang melibatkan perwakilan-perwakilan dari kelompok-kelompok dalam masyarakat; misal elemen-elemen keagamaan, etnis, organisasi sosial, dan elemen dari pemerintah daerah sendiri dan lain-lain. Diskusi ini hanya dilakukan dalam satu kali tatap muka dan sebisa mungkin dijalankan secara informal agar terjadi suasana diskusi yang terbuka. Dengan cara semacam ini diharapkan akan mendorong munculnya ide-ide dan komitmen untuk mengembangkan inovasi-inovasi baru dalam menangani persoalan publik.

Teknik ini memiliki kelebihan terutama adanya kemungkinan yang besar untuk menciptakan konsensus dan pengayaan informasi diantara para peserta yang mewakili masing-masing elemen masyarakat. Bila persoalan formalitas bisa diatasi maka forum ini bisa menjadi mekanisme diskusi dengan suasana yang santai. Selain itu FGD bisa dijadikan salah satu cara untuk mengukur opini publik tentang sebuah persoalan.

Kelemahan utama dari teknik ini adalah pada besarnya kemungkinan bias dalam penentuan siapa yang akan mewakili elemen-elemen masyarakat. Kriteria keterwakilan peserta FGD harus diperhatikan secara serius. Selain itu, FGD biasanya juga memunculkan kemungkinan dominasi beberapa orang tertentu yang 'menguasai persoalan' dan memiliki banyak informasi. Bahkan gagasan dari orang-orang yang dominan bisa jadi mempengaruhi cara berpikir peserta lain. Artinya kalau orang-orang yang terlibat dalam diskusi tidak memiliki informasi yang cukup maka diskusi cenderung menjadi tak terarah. Bahkan kalau tak dikelola dengan baik, justru FGD akan meningkatkan tensi konflik di antara para peserta yang mewakili kelompoknya masing-masing.

c. Consensus Building (Membangun Konsensus)

Metode ini dihadirkan dan didesain untuk membantu pemerintah dan masyarakat untuk mencapai konsensus atas sebuah isu tertentu yang menjadi sumber konflik. Cara ini dilakukan dengan menghadirkan pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, misalnya antara pemerintah dengan individu-individu atau kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Biasanya upaya seperti ini dilakukan dengan melibatkan mediator yang dianggap netral dalam persoalan yang ada. Misalnya ketika terjadi konflik ganti rugi tanah untuk jalan. Mediasi bisa dilakukan oleh LSM, universitas dan pemerintah (dengan catatan pemerintah tidak terlibat dalam kasus yang ada).

d. Open House

Teknik ini dilakukan dengan cara mengundang masyarakat untuk datang dan berdialog dengan staf-staf pemerintahan daerah pada suatu lokasi dan jangka waktu tertentu tentang satu persoalan. Masyarakat bisa mengutarakan pendapatnya secara santai dan informal. Bahkan dalam beberapa hal isu-isu yang sensitif bisa muncul ke permukaan. Kelemahannya adalah seringkali topik yang dibicarakan dalam praktiknya menjadi beragam dan tak terfokus, karena masyarakat menginginkan semua persoalan yang ada diatasi segera. Selain itu teknik ini membutuhkan *skill* dan intensifitas yang tinggi dari staf-staf pemerintah daerah yang terlibat.

e. Survei

Ini dilakukan dengan cara meminta informasi dari masyarakat yang dipilih lewat metode sampling tertentu. Lewat

BOX 7

www.andhrapradesh.com:

Mengembangkan E-survey Bagi Kemajuan Kota

Situs www.andhrapradesh.com milik Kota Hyderabad memberi peluang bagi segenap warga untuk berpartisipasi dalam survei-survei *on-line*, bergabung dengan forum-forum diskusi *on-line* atau mencari informasi tentang pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Yang menarik adalah mereka juga mengembangkan upaya-upaya mempromosikan insentif menggunakan komunikasi *on-line*, pembagian informasi, serta memakai jaringan elektronik (*networking*) untuk menyusun rencana, mengkoordinasikan dan melibatkan masyarakat dalam demokrasi lokal dan pembangunan ekonomi. Kemajuan e-government dalam teknologi informasi di kota ini menyebabkan pemerintah menjadi selain partisipatif juga semakin transparan, efisien, komunikatif dan efisien.

Sumber: International IDEA, 2002

teknik ini individu-individu yang disurvei ditanyai dengan pertanyaan yang sama. Mekanismenya bisa lewat *email*, pos, telepon, atau wawancara langsung.

Keuntungan dari teknik partisipasi ini adalah pemerintah daerah bisa mendapatkan opini masyarakat dalam jangkauan yang luas. Hanya saja teknik ini memiliki persoalan, sekali lagi, dalam hal representasi. Selain itu informasi yang didapat seringkali terlalu sederhana. Ini terjadi karena biasanya pertanyaan dalam survei bersifat simpel dan langsung ke poinnya. Artinya, dimensi persoalan yang lebih dalam seringkali tak tertangkap

f. Community Planning (Perencanaan Komunitas)

Community Planning adalah teknik partisipasi yang mencoba mengembangkan visi daerah dalam jangka yang panjang. Tujuannya adalah untuk membangun konsensus tentang strategi komunitas. Masyarakat dilibatkan secara luas untuk merumuskan agenda kebijakan dan mendiskusikan tentang pelayanan-pelayanan yang semestinya disediakan oleh pemerintah daerah.

Teknis perumusan perencanaan strategis ini bisa dilakukan oleh kelompok kerja yang melibatkan elemen-elemen dalam masyarakat dan pemerintah daerah. Hanya saja metode penggalan informasi dan kebutuhan dilakukan lewat cara yang beragam mulai dari wawancara dengan masyarakat, diskusi-diskusi dan pertemuan-pertemuan publik yang teratur, survei, studi dokumen dan lain-lain. Diharapkan informasi yang didapat dari masyarakat akan bersifat komprehensif. Ini kemudian menjadi bahan masukan bagi kelompok kerja untuk didiskusikan, dipublikasikan dan dirumuskan sebagai rencana strategis pemerintah daerah. Kelebihan dari teknik ini adalah adanya upaya untuk mengedepankan konsensus dan kolaborasi. Hanya saja teknik ini seringkali memunculkan ekspektasi tinggi dari publik yang kadang tak bisa dipenuhi oleh pemerintah daerah.

g. Komite-Komite Sektoral

Komite semacam ini biasanya dibentuk untuk menangani satu sektor tertentu yang didalamnya melibatkan pelaku-pelaku yang berkepentingan. Misalnya Komite Kesehatan, Dewan Pendidikan Kota, Komite Kesenian dan lain-lain. Komite semacam ini, misalnya bisa kita temui lewat Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan Kota seperti yang diatur dalam UU No. 20/2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

BOX 8
Proses Musrebang Berdasarkan SE Bersama Mendagri dan Meneg PPN/Ketua Bappenas No. 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166/SJ

| TAHAP | KEGIATAN | KELEMBAGAAN MASYARAKAT |
|------------------------------------|---|--|
| Musyawah di Tingkat Desa/Komunitas | <ul style="list-style-type: none"> • Pemisahan program skala desa (yang akan didanai oleh DAUD) dan yang akan diusulkan ke tingkat yang lebih tinggi (didanai oleh APBD) | <ul style="list-style-type: none"> • Peserta; terbuka untuk setiap warga • Pemilihan delegasi desa untuk perencanaan di tingkat yang lebih tinggi (3-5 orang) |
| Musyawah di Tingkat Kecamatan | <ul style="list-style-type: none"> • Kompilasi usulan desa ke dalam sektor dengan skala kecamatan • Daftar program investasi yang diusulkan untuk skala kecamatan • Pembahasan estimasi alokasi anggaran untuk kecamatan • Penetapan prioritas program investasi di kecamatan (minimal 5 prioritas) • Penetapan prioritas program skala kota/kabupaten | <ul style="list-style-type: none"> • Peserta: Perwakilan dari desa, asosiasi di tingkat kecamatan. • Pemilihan delegasi kecamatan (jumlah 3 –5 orang) |
| Forum-forum Sektoral | <ul style="list-style-type: none"> • Daftar program skala kecamatan dan skala kota/kabupaten • Delegasi dari berbagai kecamatan membahas program investasi dengan sektor • Pembahasan tujuan dan program sektoral serta estimasi alokasi anggaran sektor • Penetapan prioritas program investasi (dirinci per kecamatan) • Penetapan program yang akan diajukan untuk dana non-APBD | <ul style="list-style-type: none"> • Peserta: delegasi kecamatan dan organisasi sektor yang bergerak dalam skala kota • Pemilihan delegasi forum sektoral skala kota untuk hadir di forum Musrebang kota/daerah. |
| Musyawah di Tingkat Kota/Kabupaten | <ul style="list-style-type: none"> • Menetapkan tujuan dan indikator kinerja pemerintahan • Penyepakatan estimasi pendapatan daerah • Mendaftar prioritas program/proyek skala kecamatan dan kota/kabupaten • Penetapan program/proyek skala kecamatan dan kota/kabupaten • Inventarisasi program/proyek yang telah disepakati dalam Musrebang kota/kabupaten • Dokumentasi program/proyek dan alokasi anggaran yang telah disepakati | <ul style="list-style-type: none"> • Peserta: Delegasi kecamatan dan delegasi forum-forum sektoral |
| Pasca Musyawah di Kota/Kabupaten | <ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan RKPD • Penyusunan Kebijakan Umum, strategi dan Platform APBD • Penyusunan RKA-SKPD • Pembahasan dan penetapan APBD • Pelaksanaan Program • Monitoring dan evaluasi program | <ul style="list-style-type: none"> • Peserta: delegasi kecamatan dan forum sektoral yang hadir dalam Musrebang kabupaten/kota |

Sumber: Suhirman 2006.

E. Penutup

Internalisasi partisipasi bukanlah persoalan yang mudah tapi juga bukanlah hal yang mustahil. Pilihan proses internalisasi nilai-nilai partisipasi gradual dan inkremental menjadi pilihan yang paling tepat. Namun pilihan tersebut tidak akan punya makna apapun bila tanpa ditopang oleh kesadaran kedua belah pihak –pemerintah dan masyarakat– akan pentingnya aturan main (*rule of the game*) dan kemauan untuk menjadikan berbagai proses negosiasi dan konsultasi berada di dalam koridor *rule of the game* tersebut.

Pada dasarnya, dengan adanya partisipasi maka masyarakat bisa turut andil dalam mengendalikan arah dan gerak pemerintahan. Harapannya, kebijakan yang ada bisa lebih membumi dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Seperti yang telah diajarkan dalam berbagai buku dan juga pengalaman negara-negara demokratis, partisipasi telah menciptakan peningkatan kualitas serta efektifitas pelayanan publik yang ujung-ujungnya membawa pada kesejahteraan bersama. Dengan begitu, maka keterlibatan publik menjadi relevan untuk dikedepankan dan diperkuat agar bisa menjadi bangunan dasar sekaligus mekanisme yang menghubungkan secara sinergis antara pemerintah dan masyarakat.

F. Check List Partisipasi

Tabel 2

CHECK LIST

| POINTERS | JAWABAN | |
|--|---------|-------|
| | Ya | Tidak |
| 1. Pemerintah tidak menginformasikan dan menyebarluaskan kebijakan pemerintah daerah kepada masyarakat. | | |
| 2. Sudah ada mekanisme untuk menginformasikan kebijakan pemerintah ke masyarakat. | | |
| 3. Tidak ada mekanisme yang memungkinkan masyarakat memberi tanggapan terhadap kebijakan pemerintah daerah. | | |
| 4. Ada mekanisme terlembaga dari pemerintah daerah untuk menanggapi kritik, usulan dan tanggapan dari masyarakat. | | |
| 5. Tingkat keseriusan tanggapan dari pemerintah daerah terhadap masukan masyarakat sangat berbeda-beda, tergantung isunya. | | |
| 6. Masyarakat antusias untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah. | | |
| 7. Pengaruh masyarakat terhadap kebijakan pemerintah daerah rendah. | | |
| 8. Ada peraturan daerah yang mengatur tentang keterlibatan masyarakat baik dalam perumusan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan pemerintah daerah. | | |

BAGIAN II: MEWUJUDKAN TRANSPARANSI MENUJU PEMERINTAHAN BERSIH

Pertarungan untuk mendapatkan informasi selalu terjadi antara publik dengan menginginkannya dan orang-orang yang memegang tampuk kekuasaan tetapi enggan membagi kekuasaan tersebut ke rakyat (Pope 2003). Pertarungan itu terjadi karena hakekat informasi adalah kekuasaan. Pihak yang mendapatkan informasi akan memiliki kekuatan lebih dibandingkan pihak lainnya. Pendeknya perebutan informasi menjadi salah satu poin penting bagi perebutan kekuasaan.

Sebagai sebuah kekuasaan, kontrol penguasaan atas informasi yang tidak tepat dapat berpotensi terjadinya penyimpangan kekuasaan. Kekerasan dan penindasan pun dapat terjadi sebagai dampak lanjut atas penguasaan informasi ini. Tertutupnya informasi tentang pengalokasian anggaran yang tidak sensitif dengan pelayanan dasar misalnya, jelas menindas masyarakat karena masyarakat tidak mendapatkan hak yang seharusnya mereka nikmati. Masyarakat tertutup ruang partisipasinya untuk mengubahnya karena informasi itu tertutup.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adanya transparansi merupakan satu usaha untuk mencegah penyimpangan kekuasaan atas informasi. Terciptanya transparansi mendidik masyarakat menjadi mengerti tentang berbagai aktivitas penguasa dalam menyelenggarakan pemerintahan. Terlebih lagi pemerintah menguasai sumber daya penting yang menguasai hajat hidup publik. Adanya transparansi menjadikan masyarakat memiliki informasi lengkap untuk melakukan tinjauan dan pemikiran ulang tentang pemanfaatan sumber daya penting yang tidak sesuai dengan kepentingan publik.

Selain itu, institusi-institusi demokrasi seperti parlemen, pers dan institusi masyarakat lainnya menjadi tidak akan berfungsi efektif apabila mereka tidak memiliki informasi yang cukup tentang penyelenggaraan pemerintahan. Efektivitas institusi-institusi demokratis tersebut sangat dipengaruhi oleh seberapa besar akses informasi yang dapat mereka peroleh dan kumpulkan. Disini, transparansi menjadikan berjalannya demokrasi karena institusi-institusi tersebut dapat mengakses dan mengumpulkan data sesuai dengan yang mereka perlukan.

Modul ini akan membahas berbagai hal tentang transparansi secara lebih detail. Pembahasan dimulai dengan penjernihan makna transparansi dan derajat transparansi. Pembahasan dilanjutkan dengan identifikasi permasalahan mengapa transparansi sulit

diwujudkan. Skope atau ruang lingkup yang harus ditransparansikan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah bahasan berikutnya.

Pembahasan modul akan diakhiri dengan merancang pilihan strategi untuk mempromosikan transparansi di pemerintahan. Modul dilengkapi dengan sederetan *check-list* untuk melihat sejauhmana transparansi telah dipraktikkan di pemerintahan.

A. Pengertian

Transparansi adalah kondisi yang dapat 'dilihat', atau 'dideteksi'. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, transparansi berkaitan dengan kemungkinan para *stakeholder* untuk dapat 'melihat' dan 'mendeteksi' apa yang menjadi aktivitas pemerintahan.

Setidaknya terdapat dua aspek penting untuk melihat aktivitas pemerintahan dapat disebut transparan atau sebaliknya. Kedua hal tersebut adalah *pertama*, adanya aksesibilitas, dan *kedua*, akurasi informasi atas aktivitas pemerintahan. Aksesibilitas berkaitan dengan kemungkinan bagi para *stakeholder* untuk mendapatkan informasi tentang aktivitas pemerintahan. Beberapa syarat utama aksesibilitas adalah adanya kesediaan dari pemerintah untuk memberikan informasi. Pemerintah harus membuka diri agar segala aktivitasnya dapat diakses oleh para *stakeholder*. Tanpa adanya kehendak untuk membuka diri, sebagus apapun informasi tentang aktivitas pemerintah tidak akan berarti. Selain itu, aksesibilitas juga mensyaratkan adanya prosedur yang mudah bagi *stakeholder* untuk mendapatkan informasi. Tidak ada mekanisme yang berbelit bagi *stakeholder* untuk mengakses informasi.

Terakhir, aksesibilitas mensyaratkan struktur informasi yang mudah dipahami. Hal ini penting karena para *stakeholder* memiliki latarbelakang dan kemampuan yang tidak sama. Perbedaan ini berimplikasi pada perbedaan dalam memahami informasi yang disampaikan. Oleh karenanya, struktur informasi diantaranya menyangkut pilihan media dan bahasa yang digunakan harus meminimalisasi terjadinya informasi yang tidak tersampaikan sebagai akibat struktur informasi yang rumit.

Sedangkan *kedua*, akurasi diartikan bahwa informasi yang disampaikan adalah sesuai dengan keadaannya. Informasi yang sesuai dengan keadaannya ini mensyaratkan beberapa hal. *Pertama*, ketepatan informasi yaitu informasi yang disampaikan tidak dimanipulasi/diubah-ubah. Tidak boleh informasi tentang aktivitas pemerintahan diubah sedemikian rupa apapun tujuannya. *Kedua*, kejelasan informasi yaitu informasi yang disampaikan tidak menimbulkan interpretasi ganda. Hal ini penting agar tidak terjadi pemahaman berbeda yang dapat berujung pada konflik akibat penafsiran yang berbeda tentang informasi yang disampaikan. *Ketiga*, kelengkapan informasi yaitu informasi yang disampaikan tidak ada yang disembunyikan. Kalau diibaratkan informasi itu berjumlah lima maka harus disampaikan lima, tidak boleh kurang atau lebih.

Dari kedua unsur transparansi tersebut diatas, keberadaan atau ketiadaan salah satu unsur tidak menjadikan aktivitas pemerintahan kemudian menjadi tidak transparan.

Keberadaan atau ketiadaan salah satu unsur hanya berakibat pada perbedaan derajat transparansi. Mekanisme pemerintah yang menegasikan akurasi informasi tetapi membiarkan *stakeholder* mengakses informasi misalnya, tidak dapat dikatakan tidak transparan. Ia tetap dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang transparan tetapi dalam derajat transparansi yang rendah.

B. Pentingnya Transparansi Bagi Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih

Transparansi merupakan pilar penting untuk mewujudkan *good governance*. Pada satu sisi transparansi menjadi prasyarat bagi terjadinya partisipasi masyarakat yang lebih luas, di sisi yang lain menjadi wujud akuntabilitas pemerintah kepada rakyat. Transparansi menjadi basis sekaligus upaya kongkret dari penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.

D a l a m
p e n y e l e n g g a r a n
p e m e r i n t a h a n , p e n e r a p a n
p r i n s i p t r a n s p a r a n s i
m e m i l i k i k o n t i b u s i p e n t i n g

tidak hanya bagi masyarakat tetapi juga bagi pemerintah sebagai lembaga sekaligus individu-individu yang ada didalamnya (birokrat). Pendapat ini menepis anggapan bahwa hanya masyarakat yang diuntungkan sedangkan pemerintah dirugikan dengan adanya transparansi.

Bagi pemerintah misalnya, ditengah pandangan negatif masyarakat tentang pemerintah karena berbagai praktik penyimpangan kekuasaan, transparansi akan sangat membantu dalam meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Hal ini karena transparansi memungkinkan masyarakat mengetahui berbagai standar, prosedur, kualifikasi dan hal lain menyangkut penyelenggaraan pemerintahan sehingga masyarakat tidak dibuat frustrasi karena ketidakjelasan aturan main ketika berurusan dengan pemerintah.

1 Mengurangi apatisme masyarakat terhadap pemerintah

Melalui upaya penciptaan kepercayaan/*trust* antara pemerintah dengan *stakeholders*/elemen penting yang lain. Transparansi mampu menurunkan peluang terjadinya korupsi dan memberi peluang bagi pemerintah dan *stakeholders* untuk menyusun agenda pembangunan prioritas. Sebagai ilustrasi, penerimaan calon pegawai

BOX 9:

Transparansi dalam Absensi PNS

Kabupaten Jemberana menerapkan absensi elektronik yang menjamin pelaksanaan kerja yang lebih baik bagi para birokrat. Absen tangan/handkey (bukan hanya sidik jari) dilakukan 4 kali sehari: jam 07.30, 12.00, 13.00 dan 16.00. Setiap bulannya, hasil absensi elektronik ini dicocokkan dengan absensi manual yang ada di setiap ruangan guna menentukan prestasi yang diberikan bagi pegawai teladan dan hukuman/teguran bagi pegawai yang ketahuan sering membolos dan tidak bekerja efisien. Produktivitas karyawan dapat diketahui dari pantauan dan rekaman 32 CCTV yang tersebar di seluruh lingkungan Pemkab. Dengan menggunakan mekanisme ini, ukuran kinerja dan kedisiplinan pegawai dapat ditentukan secara transparan yang menjamin hasil yang lebih akurat dan dapat dipertanggungjawabkan

negeri sipil (CPNS) merupakan salah satu kegiatan yang membutuhkan tingkat transparansi yang tinggi. Jika transparansi dapat dilakukan dalam proses ini dan menjamin rasa keadilan masyarakat melalui tidak adanya informasi yang disembunyikan, hal ini akan meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

2 Menjadikan pelayanan publik sebagai salah bagian dari upaya pengentasan kemiskinan

Tidak hanya dengan cara meningkatkan efektivitas pelayanan, namun juga dalam menjadikan pelayanan yang disediakan lebih dapat diakses oleh semua penduduk dengan standar yang sama. *Save the Children* menulis kaitan antara ketiadaan transparansi di industri minyak menyebabkan hilangnya generasi karena anak-anak yang tidak dapat memperoleh pendidikan dan kesehatan yang layak.

Box 10:

Transparansi & Pengentasan kemiskinan

Di Kongo dan Nigeria, ketiadaan transparansi menyebabkan ketidaktahuan masyarakat terhadap hasil minyak dan menyebabkan ketiadaan tuntutan bagi alokasi anggaran yang lebih masuk akal untuk kesehatan dan pendidikan. Karena hal ini di Kongo, 4 dari 10 bayi meninggal sebelum merayakan setahun usia mereka. Dampak positif bagi transparansi dapat dilihat di Botswana dengan menurunnya kematian anak di bawah 5 tahun dari 13,9% tahun 1970 menjadi 4,8% di tahun 1998 karena rakyat memiliki informasi yang mereka perlukan untuk mendesak pemerintah mengalokasikan dana yang cukup untuk pendidikan dan kesehatan.

3 Meningkatkan pendapatan pemerintah

Yaitu dengan meningkatnya kepercayaan penduduk bahwa pajak yang mereka bayarkan sungguh-sungguh digunakan untuk membangun daerahnya, serta dengan melaksanakan penegakan hukum, terutama dalam hal kontrak dan hak kepemilikan (*property right*).

4 Audit lebih mudah dilakukan.

Transparansi menjamin mudahnya pelaksanaan audit yang memberikan keuntungan bagi para pegawai untuk terhindar dari resiko hukum. Secara internal, transparansi akan dilakukan apabila hal yang ditransparasikan telah melalui audit yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hal ini akan memudahkan bilamana kemudian dilakukan audit oleh lembaga manapun

5 Membela diri ketika terjadi litigasi

Peluang terjerat persoalan hukum sangat terbuka bagi siapapun termasuk pegawai pemerintahan. dengan adanya transparansi atas kerja yang dilakukan maka kemungkinan terjerat hukum sangat kecil karena sejak dini segala sesuatunya sudah ditransparasikan.

6 Menghilangkan kesenjangan internal birokrasi

Karena tidak ada meja mata air dan meja air mata. Transparansi menjamin terlaksananya penempatan posisi pegawai pemerintah sesuai dengan kompetensi dan keahliannya berdasarkan sistem merit. Hal ini disamping menghilangkan kesenjangan internal birokrasi juga meniadakan meja basah dan meja kering.

7 Meminimalisasi konflik internal birokrasi dan konflik dengan masyarakat.

Transparansi menjamin tersedianya akses informasi yang setara antar pihak yang membutuhkan sehingga kemungkinan terjadinya konflik dapat diredam. Konflik terjadi salah satunya akibat informasi yang tidak berimbang antara pihak-pihak yang berseteru. Hal ini dapat diminimalisasi dengan menyajikan informasi yang sepadan dan dapat dinikmati oleh semua orang.

C. Bagaimana Jika Transparansi Gagal Dihadirkan?

Disamping itu, berbagai implikasi negatif akan terjadi manakala transparansi gagal dilakukan atau hanya mencapai derajat transparansi yang rendah. Kegagalan hadirnya transparansi ini tidak hanya berimplikasi kepada penyelenggaraan birokrasi di tingkat pemerintah tetapi lebih luas ke masyarakat. Beberapa hal tersebut antara lain:

1. Munculnya kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Ilustrasi berkaitan dengan munculnya Perda di Kabupaten Lampung Selatan dan Provinsi Sulawesi Utara mengindikasikan lemahnya derajat transparansi yang bermuara kepada munculnya Perda yang bertolak belakang dengan kondisi dan kebutuhan real masyarakat.

2. Distorsi informasi yang bermuara kepada terjadinya konflik internal dan eksternal.

Distorsi informasi ini berkaitan dengan tidak adanya sarana untuk mengakses informasi dan materi informasi yang tidak kredibel. Hal ini secara internal menimbulkan konflik di dalam birokrasi dan secara internal menimbulkan konflik antara pemerintah daerah dan masyarakat. Konflik eksternal yang berkaitan dengan masyarakat menyebabkan munculnya

BOX 11:

Prestasi Olahraga vs Transparansi

Tulisan dalam surat pembaca di salah satu koran besar di salah satu kota besar di Indonesia mengeluhkan tentang tidak adanya transparansi dalam Porseni tingkat SD. Keluhan ini meliputi pengiriman PNS pendamping yang tidak kredibel. Selain itu, sesuai lomba, pendamping disodori kuitansi kosong yang harus ditandatangani. Tidak ada angka dalam kuitansi tersebut. Akibat buruknya manajemen olahraga ini, provinsi yang bersangkutan hanya mampu meraih 1 (satu) medali perunggu.

ketidakpercayaan kepada pemerintah daerah yang bermuara kepada rendahnya kredibilitas pemerintah daerah. Efek lanjutan yang mungkin ditimbulkan adalah sulitnya pemerintah daerah mengimplikasikan program pembangunan yang telah dicanangkan.

3. Komunikasi tidak efektif dalam internal birokrasi.

Komunikasi tidak lancar terjadi akibat tidak adanya informasi yang jelas di internal birokrasi. Komunikasi yang tidak berlangsung lancar dalam internal birokrasi dapat berdampak luas bagi pelayanan publik. Terdapat derajat informasi yang berbeda yang dimiliki oleh birokrat. Penentuan mutasi pegawai yang selama ini seringkali menjadi masalah dapat ditransparasikan sehingga dapat menempatkan pegawai dalam posisi yang tepat

4. Kesulitan memaksimalkan *resource* dalam birokrasi yang berdampak pada rendahnya performa kerja.

Hal ini muncul berkaitan dengan dampak ketiga di atas. Ketidakpuasan yang terjadi di birokrasi menyebabkan tidak berjalannya mekanisme organisasi atau apabila tetap berlangsung performa kerja yang dihasilkan tidak maksimal. Untuk jangka panjang, keadaan ini menjadi tidak sehat.

D. Derajat Transparansi

Derajat transparansi merujuk pada seberapa besar tingkat transparansi dari suatu pemerintahan. Derajat transparansi ini merupakan hasil dari bekerjanya kombinasi unsur-unsur utama bagi terselenggaranya transparansi. Kedua unsur tersebut adalah aksesibilitas dan akurasi informasi.

Secara umum ada 4 (empat) derajat transparansi:

1. Tertutup

Merupakan derajat transparansi paling rendah. Ciri utamanya adalah aksesibilitas publik terhadap aktivitas dan dokumen-dokumen pemerintahan sangat rendah dan akurasi informasi yang disampaikan oleh pemerintah sangat diragukan. Pemerintahan dijalankan secara tertutup.

2. Manipulatif

Pada derajat ini publik memiliki aksesibilitas yang tinggi terhadap aktivitas pemerintahan tetapi akurasi informasi yang disampaikan diragukan validitasnya. Boleh jadi informasi yang disampaikan adalah ditambah, dikurangi atau dimanipulasi sedemikian rupa.

3. Isolatif

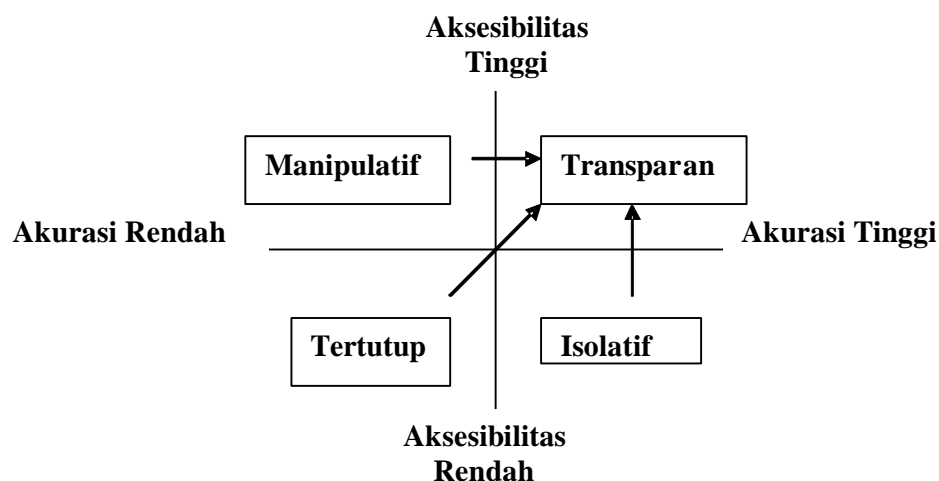
Berkebalikan dengan derajat manipulatif. Pada derajat ini aksesibilitas publik terhadap aktivitas dan dokumen pemerintahan adalah rendah tetapi informasi yang dimiliki oleh pemerintah sesungguhnya sangat akurat. Atas nama rahasia negara derajat ini biasanya terjadi.

4. Transparan

Adalah derajat paling tinggi dari transparansi. Derajat ini merupakan hakekat dari transparansi itu sendiri. Pada derajat ini aksesibilitas publik dan akurasi informasi dari aktivitas dan dokumen-dokumen pemerintahan sangat tinggi. Merupakan kondisi ideal dari transparansi yang hendak dituju dari penyelenggaraan pemerintahan.

Bila disederhanakan, kombinasi antar unsur-unsur transparansi, yaitu aksesibilitas dan akurasi informasi, sehingga membentuk derajat transparansi adalah seperti ditunjukkan dalam diagram dibawah ini.

Bagan 1. Derajat Transparansi



Seperti telah dijelaskan sebelumnya, kondisi transparansi adalah bukan persoalan hitam putih transparan atau tidak. Tetapi lebih menunjuk pada adanya derajat transparansi, dalam arti seberapa besar sebuah pemerintahan mengakomodasi unsur-unsur yang membentuk transparansi. Keberadaan atau ketiadaan salah satu unsur tidak menjadikan aktivitas pemerintahan kemudian disebut tidak transparan tetapi ia memiliki derajat transparansi yang rendah yang diistilahkan dengan pemerintahan tertutup, isolatif dan manipulatif.

Perlu dipahami pula bahwa setiap kategori derajat transparansi tersebut memiliki tantangan dan dampak yang berbeda dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karenanya, strategi untuk membawa kepada kondisi ideal, yaitu derajat transparan, membutuhkan strategi yang tidak sama.

E. Apa Masalah Bagi Terciptanya Transparansi ?

Transparansi adalah suatu proses, perlawanan antara keinginan untuk menjadikan pemerintahan yang memiliki aksesibilitas dan akurasi informasi yang tinggi dengan keinginan untuk menutup akses dan memanipulasi informasi atas aktivitas pemerintahan. Kondisi ini menjadikan keinginan untuk mewujudkan transparansi di pemerintahan adalah bukan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Sebab ada banyak sebab yang bekerja yang mempengaruhi terwujudnya transparansi.

Beberapa problematika yang dapat diidentifikasi berkaitan dengan kesulitan untuk mewujudkan transparansi pemerintahan adalah:

1. Agenda tersembunyi yang bertentangan dengan kepentingan publik

Tidak selamanya antara aktivitas pemerintah dengan kepentingan rakyat selaras. Pada saat aktivitas pemerintah menabrak kepentingan rakyat, tidak jarang pemerintah menutup-nutupinya agar rakyat tidak mengetahui. Tujuannya adalah terlaksananya aktivitas yang telah direncanakan oleh pemerintah.

2. Agenda pribadi/kelompok yang disamarkan sebagai kepentingan publik

Aktivitas pemerintah merupakan hasil dari pertemuan banyak kepentingan. Beberapa hasil interaksi kepentingan dapat diobjektifkan menjadi kepentingan publik karena realitas objektif memang mendukungnya tetapi beberapa kepentingan yang lain tidak dapat diobjektifkan. Oleh pihak-pihak yang memegang kekuasaan dalam pemerintahan, seringkali terjebak pada kepentingan pribadi atau kelompok dalam mengusung agenda pemerintahan. Akibatnya, ada usaha mengkonversi kepentingan pribadi/kelompok menjadi agenda dan bagian dari aktivitas pemerintahan.

3. Informasi yang mengabdikan untuk kepentingan pragmatis

Transparansi sulit diciptakan juga terkait dengan kecenderungan untuk memanipulasi data berdasarkan kebutuhan-kebutuhan yang sifatnya pragmatis. Tidak jarang, sebuah kondisi yang baik dimanipulasi menjadi buruk karena keinginan untuk mendapatkan bantuan. Data kemiskinan misalnya, seringkali diperbesar angkanya apabila ia digunakan untuk mendapatkan bantuan dari struktur pemerintahan yang lebih tinggi atau dari lembaga-lembaga donor internasional. Sebaliknya, kondisi dari sebuah masyarakat dilaporkan baik, padahal buruk karena takut daerahnya dicap gagal dalam menjalankan pembangunan. Kecenderungan pragmatis ini menjadikan transparansi sulit diwujudkan.

4. Ketakutan terhadap kritik publik atas aktivitas pemerintahan

Mendapatkan kritik memang bukan hal yang menyenangkan. Sebab, titik ekstrim kritik dapat berakibat pada delegitimasi kekuasaan dari penyelenggara

pemerintahan. Cara pikir seperti ini terkadang hinggap dalam nalar para penyelenggara pemerintahan sehingga tidak transparan dalam aktivitas pemerintahan. Mereka takut dengan adanya transparansi karena selain mengganggu kerja-kerja yang dilakukan juga dapat mendelegitimasi kepemimpinannya dalam pemerintahan.

5. Instrumen yang digunakan tidak tepat

Problematika ini berkaitan dengan akurasi informasi sebagai bagian dari unsur transparansi. Penggunaan instrumen yang tidak tepat dapat berakibat pada banyak hal. Instrumen yang tidak tepat dapat berakibat pada informasi yang tidak sampai kepada publik, terjadi misinterpretasi, informasinya saling bertentangan dan sampai pada informasi yang ditampilkan akurasinya lemah.

BOX 12

Aturan Pusat yang Bikin Ribet!

Ada birokrat salah satu Kabupaten mengeluh: “Kami ini kurang transparan gimana? Kami sudah mem-*publish* laporan APBD untuk masyarakat luas sesuai dengan format dalam Permendagri No. 13/2006. Ternyata masyarakatnya malah *gak* bisa baca. *Gak dong*. Lalu apa yang harus kami lakukan? Kalau tidak mengikuti aturan Pusat, kami salah, tapi kalau kami ikuti, masyarakat jadi jadi tidak bisa membaca anggaran”.

Keluhan semacam ini seringkali muncul. Lantas apa yang dapat kita lakukan untuk tetap transparan, namun juga tidak melanggar ketentuan Pusat?

6. Persepsi tentang kerahasiaan negara

Tidak sedikit para birokrat berpendapat bahwa aktivitas pemerintahan sebagian besar adalah bersifat rahasia. Karenanya, beberapa aktivitas dan dokumen-dokumen pemerintahan tidak diekspose ke publik karena dianggap rahasia negara. Sebagai rahasia negara maka ia harus disimpan serapat dan serapi mungkin agar publik tidak mengetahuinya.

Problematika diatas adalah beberapa hal yang menjadikan pemerintah sulit menjadikan transparansi sebagai prinsip dalam aktivitas pengelolaan pemerintahan. Problematika itu berasal dari internal pemerintah karena kelemahan-kelemahan yang melekat.

F. Ruang Lingkup Dan Strategi Dalam Mewujudkan Transparansi

1. Ruang Lingkup Transparansi

Berbicara tentang transparansi, dapat dipastikan akan menimbulkan beberapa pertanyaan awal yang terkait dengan bidang atau level kerja apa yang perlu ditransparasikan. Dari pengalaman berbagai negara lain maupun pengalaman beberapa daerah di Indonesia, suatu pemerintah daerah dapat dikatakan transparan apabila

beberapa hal penting berikut dapat diakses dengan mudah dengan tingkat akurasi yang tinggi, yaitu:

- a. Dokumen-dokumen publik, seperti rencana strategis daerah, APBD, Peraturan Daerah, SK Bupati/Walikota, data-data demografi, dan dokumen-dokumen lain yang tidak termasuk dalam kategori rahasia negara.
- b. Aktivitas-aktivitas birokrasi, khususnya yang terkait dengan proses pembuatan kebijakan, mulai dari agenda setting, perumusan masalah, penentuan kebijakan, sampai pada tahap implementasi dan evaluasi. Tahapan-tahapan ini dapat dikatakan transparan jika prosesnya melibatkan seluruh *stakeholder* yang terkait. Dengan kata lain, pada poin ini, ada jalinan yang tak terpisahkan antara proses menuju transparansi dengan partisipasi publik.

BOX 13

Absennya Transparansi dalam Pendidikan

Lembaga Advokasi Pendidikan Indonesia (LAPI) menemukan, sebagian besar uang yang beredar di sekolah-sekolah di Bandung atau berkisar antara 30%-40% digunakan untuk hal-hal yang tidak berhubungan dengan kegiatan belajar mengajar (KBM). Hal ini terjadi karena tidak ada transparansi yang berlangsung antara Komite Sekolah dan Kepala Sekolah yang tidak menginformasikan program ke orang tua murid. Sebagai contoh, anggaran perbaikan dan pembuatan pagar, yang walaupun bukan merupakan kebutuhan prioritas, masuk dalam RAPBS (Rancangan Anggaran dan Belanja Sekolah) anggaran sekolah setiap tahun dan selalu disetujui. Selain itu, LAPI juga pernah menemukan anggaran pembuatan WC sebesar Rp 75 juta hanya menjadi satu WC guru dan dua WC siswa.

Sumber: pikiranrakyat.com 2006

Aktivitas birokrasi lain yang juga

perlu untuk diketahui umum adalah Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk mendapatkan pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat umum, termasuk implikasi waktu dan biaya yang diperlukan dari pelayanan publik yang diberikan sekaligus pula sanksi yang akan diterima bagi pihak-pihak yang melanggar SOP tersebut.

- c. Aktivitas-aktivitas birokrasi yang terkait dengan anggaran

Anggaran seringkali menjadi titik sensitif dalam penegakan transparansi. Hal ini terjadi karena anggaran daerah, maupun anggaran negara pada umumnya, sejatinya merupakan suatu kontrak politik antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya. Di dalam anggaran terdapat mekanisme timbal-balik antara hak dan kewajiban negara di satu sisi dengan hak dan kewajiban warga negara di sisi lain. Anggaran juga menjadi 'jendela' untuk melihat aktifitas pemerintahan selama kurun waktu tertentu, sehingga ada banyak sisi dalam proses penyusunan maupun pelaksanaan anggaran yang dapat menjadi benang kusut dalam upaya menuju transparansi birokrasi. Lebih jauh lagi, ada fungsi substansial yang melekat dari anggaran, yaitu merupakan jembatan dari fungsi perencanaan, fungsi pengawasan atau kontrol dalam suatu organisasi, dan fungsi manajemen atau pengelolaan (Spicer, Michael. W. dan Bingham, Richard D., 1991)

Anggaran juga menjadi hal yang penting untuk dijadikan target proses transparansi karena banyaknya pihak-pihak yang berkepentingan dengan anggaran ini, antara lain (Soeparmoko 1999):

- 🏛️ Pihak eksekutif, menggunakan anggaran untuk dijadikan pedoman dalam pelaksanaan aktivitas sekaligus menjadi ukuran untuk kinerjanya
- 🏛️ Pihak legislatif, menggunakan sebagai alat kontrol terhadap pihak eksekutif.
- 🏛️ Para ekonom menggunakan anggaran untuk alat analisa perekonomian secara makro.
- 🏛️ Auditor menggunakannya sebagai alat kontrol yang menjadi pedoman menjalankan tugas analisa.
- 🏛️ Masyarakat, menggunakan anggaran untuk alat kontrol bagi kinerja pemerintahan dan untuk mengetahui proyeksi pembangunan yang akan dilakukan pemerintah.
- 🏛️ Pihak swasta, menggunakan anggaran pemerintah sebagai salah satu bahan pertimbangan untuk menentukan keputusan yang terkait dengan produksi, pemasaran dan investasi.

Dari berbagai hal tersebut, ada beberapa poin dalam anggaran daerah yang menjadi penting untuk ditransparansikan, yaitu:

a. Substansi Anggaran

Penyusunan anggaran bukanlah semata-mata dilakukan dalam suatu ruang kosong. Lebih dari itu, anggaran merupakan arena politik penting dimana hajat hidup orang banyak ditentukan melalui penentuan prioritas anggaran. Pihak mana yang akan diprioritaskan dalam anggaran, apakah masyarakat miskin (*pro poor budget*) atau masyarakat marginal lain seperti kaum perempuan, anak-anak, atau penyandang cacat, atau justru kepentingan internal pemerintah daerah sendiri, tentu saja merupakan proses tarik ulur yang politis sifatnya. Fenomena inilah yang menjadikan substansi anggaran pun pada akhirnya harus ditransparansikan.

b. Sumber Pendapatan

Arena lain dalam transparansi adalah penentuan sumber pendapatan. Pada poin ini, pihak-pihak yang berkepentingan dengan anggaran harus mengetahui dengan pasti sumber dana yang akan digunakan oleh pemerintah untuk membiayai pelayanan publik yang menjadi tanggung jawabnya. Termasuk dalam paket ini adalah hasil identifikasi sumber pendapatan daerah dan target penerimaan daerah yang disusun oleh pemerintah daerah. Informasi mengenai hal ini perlu dibuka agar masing-masing pihak mengetahui porsi hak dan kewajiban masing-masing.

c. Alur anggaran

Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Keuangan Negara yang dijabarkan lebih lanjut melalui PP No. 58 Tahun 2005, proses

penyusunan anggaran daerah merupakan suatu proses yang panjang dan rumit. Dari setiap tahapan, ada banyak pihak yang terlibat, termasuk masyarakat, melalui mekanisme Musrenbang. Dalam tahapan ini, ada upaya untuk menggali kebutuhan dan masalah real yang dihadapi masyarakat untuk dapat diselesaikan dengan menggunakan anggaran sebagai salah satu instrumennya. Untuk itu, perlu adanya informasi yang tepat, akurat dan mudah diakses oleh seluruh komponen masyarakat, agar mereka mengetahui dengan pasti seberapa besar dana yang dapat mereka peroleh untuk menyelesaikan persoalan dan kebutuhan mereka sendiri.

Atas dasar uraian tersebut, transparansi dapat dikelompokkan menjadi dua komponen. Pertama, transparansi ekonomi dan kelembagaan, dan kedua transparansi politik. Komponen pertama, transparansi ekonomi dan kelembagaan, membutuhkan derajat aksesibilitas dan akurasi informasi yang disediakan oleh pemerintah daerah. Arena yang dapat digunakan oleh komponen ini antara lain: transparansi ekonomi, *e-government*, akses terhadap peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengelolaan informasi, transparansi dalam proses penganggaran, transparansi kebijakan daerah dan transparansi sektor publik. Sedangkan komponen kedua, transparansi politik, wilayahnya mencakup: transparansi pendanaan politik, keterbukaan sistem politik dan kebebasan pers untuk memonitor kinerja pemerintah dan mengekspresikan suara masyarakat (Kaufmann, Daniel dan Bellver, Ana 2005).

Pertanyaan selanjutnya yang perlu dijawab adalah siapa aktor-aktor yang perlu terlibat dalam upaya mentransparansikan pemerintah daerah. Jawaban dari pertanyaan ini bukanlah jawaban tunggal karena transparansi adalah kebutuhan semua pihak, mulai dari pemerintah nasional, pemerintah daerah sampai pada level individu.

Tabel 3.
Aktor dan Perannya dalam Mewujudkan Transparansi
(UNHABITAT 2006)

| No | AKTOR | PERAN |
|----|-----------------------|--|
| 1. | 1.Pemerintah Nasional | <ul style="list-style-type: none"> o Menjalankan fungsi kepemimpinan \neq memberikan arahan bagi terciptanya <i>good governance</i> secara umum, khususnya dalam pemberantasan korupsi dan mempromosikan agenda transparansi pemerintahan. o Menjamin adanya distribusi keuntungan yang adil dan menciptakan kerangka kerja pembangunan yang jelas. o Tanggung jawabnya adalah memimpin terlaksananya implementasi reformasi transparansi yang diperlukan, meningkatkan dan melembagakan inisiatif yang berhasil dari pemerintah daerah. o Strategi: mengesahkan UU, mereformasi pelayanan publik, meningkatkan kesadaran masyarakat dan mendukung kampanye integritas. |

| No | | AKTOR | PERAN |
|----|------------|--|--|
| 1. | PEMERINTAH | 2.Kepala Daerah/Walikota/ Penentu Kebijakan | <ul style="list-style-type: none"> o Menyusun kriteria transparansi, bersama-sama dengan <i>stakeholders</i> lainnya. o Menyusun mekanisme insentif-disinsentif bagi mereka yang berhasil/tidak berhasil memenuhi kriteria transparan o Membuka ruang bagi proses transparansi ≈ membuka akses terhadap informasi |
| | | 3. Legislatif Daerah | <ul style="list-style-type: none"> o Mengawal proses penegakan transparansi di daerah ≈ diawali dengan kesadaran untuk 'membuka dirinya sendiri' agar dapat dilihat oleh masyarakat. o Aktivasi perannya sebagai penjarang aspirasi masyarakat ≈ untuk meningkatkan partisipasi |
| | | 4.Birokrasi/Pelaksa-na Kebijakan | <ul style="list-style-type: none"> o Mengikuti aturan main yang telah dibuat pimpinan o Menyediakan informasi yang akurat, yang dibutuhkan oleh pimpinan maupun masyarakat umum |
| 2 | | Sektor swasta | <ul style="list-style-type: none"> o Menjaga agar produktifitasnya tidak terganggu karena adanya ketidakjelasan prosedur administrasi. o Menghindari dampak ketidaktransparansian ≈ misalnya dengan menolak membayar uang suap. o 'Memaksa' pemerintah untuk menyediakan mekanisme dan aturan main yang transparan yang kondusif bagi sektor swasta |
| 3 | | NGO/LSM | <ul style="list-style-type: none"> o Melakukan advokasi bagi masyarakat jika ada sistem/mechanisme pelayanan publik yang tidak transparan dan merugikan masyarakat. o Menjadi perantara antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah ≈ menjadi agen untuk melakukan pendidikan politik pada masyarakat |
| 4 | | Media | <ul style="list-style-type: none"> o Mengidentifikasi dan mengekspos temuan-temuan yang bersumber dari proses yang tidak transparan o Mengenali dan mengkapitalisasi peran mereka sebagai sumber kebenaran o Mendukung dan membangun momentum perubahan dengan cara menyebarluaskan informasi tentang <i>good practises</i> dan keberhasilan pemerintah dalam mencapai program pembangunan. o Strategi ≈ Perlu adanya kode kehormatan dan pelatihan jurnalisisme investigatif dan jurnalisisme etid untuk menjamin media dapat menjalankan perannya dengan penuh tanggung jawab. |
| 5 | | Individu dan Masyarakat | <ul style="list-style-type: none"> o Memperkuat komitmen untuk mendukung pemerintahan yang transparan o Berpartisipasi aktif dalam proses pembuatan kebijakan yang memengaruhi kehidupan mereka o Menjaga dan meningkatkan integritas pribadi yang bersih dan transparan |

2. Strategi Mewujudkan Transparansi

Sebagaimana yang telah disinggung di bagian sebelumnya, proses menuju transparansi bukanlah suatu proses yang mudah. Ia adalah proses yang panjang, membutuhkan waktu, dan terkadang melelahkan. Namun upaya untuk menuju ke arah transparansi pemerintahan harus dilakukan karena ada nilai strategis yang mendasarinya, yaitu terciptanya saling kepercayaan (*trust*) antar *stakeholders* sehingga tujuan-tujuan pemerintah dapat tercapai. Untuk itu diperlukan strategi tertentu untuk mencapai derajat transparansi yang sesungguhnya.

Beberapa strategi tentunya diterapkan sesuai dengan derajat transparansi pemerintah daerah yang bersangkutan. Ada kemungkinan derajat transparansi yang berbeda akan memerlukan strategi yang berbeda pula, walaupun tidak menutup kemungkinan adanya kesamaan strategi meskipun derajat transparansi yang dimiliki berbeda.

Berikut adalah strategi untuk transparansi berdasarkan derajat transparansi suatu daerah:

Tabel 4.

Strategi Mewujudkan Transparansi

| Derajat Transparansi | Strategi yang dijalankan |
|----------------------|--|
| Tertutup | <ol style="list-style-type: none">1. Asesmen dan <i>Monitoring</i>2. Membuka akses terhadap informasi3. Meningkatkan akurasi data4. Penguatan Etika dan Integritas5. Reformasi Kelembagaan |
| Manipulatif | <ol style="list-style-type: none">1. Asesmen dan <i>Monitoring</i>2. Meningkatkan akurasi data3. Penguatan Etika dan Integritas |
| Isolatif | <ol style="list-style-type: none">1. Asesmen dan <i>Monitoring</i>2. Membuka akses terhadap informasi3. Penguatan Etika dan Integritas |
| Transparan | <ol style="list-style-type: none">1. Asesmen dan <i>Monitoring</i> |

Bagian ini secara khusus akan lebih menekankan pada strategi yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, walaupun dalam proses menuju transparansi, sekali lagi, pemerintah daerah bukanlah satu-satunya aktor yang berperan dalam hal ini.

Berikut adalah beberapa strategi yang dapat dijalankan (UN-HABITAT 2004)

Tabel 5.
Strategi Alternatif

| STRATEGI | KETERANGAN | INSTRUMEN |
|--|---|--|
| 1. Asesment dan Monitoring | <p>Tujuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ? Mengukur derajat transparansi pemda ybs. ? Mengukur kemajuan proses menuju transparansi yang dijalankan. ? Mengetahui dan memahami kebutuhan <i>stakeholders</i> lain terhadap informasi pemda. ? Meningkatkan kesadaran publik dan memobilisasi konstituen untuk terus mendukung proses transparansi yang dijalankan. | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Checklist</i> untuk mengukur kondisi internal 2. <i>Checklist</i> untuk mengetahui kebutuhan masyarakat 3. Mekanisme pelaporan yang jelas 4. Laporan untuk memantau pelaksanaan proses transparansi yang sudah dan/atau sedang dijalankan. |
| 2. Membuka akses terhadap informasi | <p>Merupakan tolak ukur untuk meningkatkan akses <i>stakeholder</i> terhadap informasi yang dibutuhkan sehingga mereka dapat berpartisipasi dengan lebih efektif dalam proses pembuatan kebijakan.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pertemuan Publik (Rapat Umum) 2. Aturan tentang Pertemuan Publik 3. Akses terhadap Aturan Informasi 4. Manajemen penyimpanan informasi dan komputerisasi 5. <i>E-Government</i> 6. <i>Tools</i> bagi Pendidikan Masyarakat: Kampanye media, program sekolah, <i>Publik Speaking Engagements</i>, Publikasi 7. Partisipasi Publik: <i>Publik Hearings</i>, Lingkar Studi, Kontrak Komitmen Pemerintah, <i>Publik Watchdog Groups</i> |
| 3. Meningkatkan akurasi data | <p>Sebagai upaya untuk mengurangi kemungkinan manipulasi informasi yang diberikan kepada <i>stakeholder</i>.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengecekan sumber data 2. Penyusunan instrumen pengumpulan data yang valid |
| 4. Penguatan Etika dan Integritas | <p>Merupakan alat untuk mengklarifikasi apa yang diharapkan dari birokrat termasuk mekanisme <i>monitoring</i> untuk menjamin mereka menghargai komitmen dan sanksi jika mereka mengingkari kepercayaan publik.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengungkapan <i>Income</i> dan Aset Pejabat 2. Perlindungan terhadap <i>whistle-blower</i> 3. Pakta Integritas/Perda tentang Transparansi (berikut sanksi bagi yang tidak mematuhi) 4. Kode etik 5. Kampanye Penerapan Etika 6. Training Etika |
| 5. Reformasi Kelembagaan | <p>Strategi ini meliputi baik pembuatan prosedur administratif yang jelas dan sederhana, serta inovasi struktural untuk memberikan ruang bagi partisipasi dan akuntabilitas.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Lembaga Ombudsman dan Unit Penerima Keluhan Pengguna Pelayanan 2. <i>Front Office</i> 3. <i>One Stop Shop</i> (Unit Pelayanan Satu Atap) 4. Fungsi Audit Independen 5. Lembaga AntiKorupsi Independen 6. <i>Participatory Budgeting</i> |

G. Checklist Transparansi

Upaya untuk melihat derajat transparansi dapat dilihat melalui dua hal yaitu aksesabilitas dan Akurasi. Berikut ini *checklist* untuk mengetahui tingkat transparansi.

AKSESIBILITAS

- Kesiediaan dari pemerintah untuk memberikan informasi:

Tabel 6
Kesiediaan dari pemerintah untuk memberikan informasi

| No | Indikator | Ya | Tidak |
|----|---|----|-------|
| 1 | Ada peraturan daerah tentang transparansi | | |
| 2 | Perda transparansi yang ada mencakup mekanisme ganjaran dan hukuman bagi pelapor kasus maupun pelaku. | | |
| 3 | Ada penilaian pendapatan dan aset pejabat | | |
| 4 | Ada publikasi draft peraturan daerah | | |
| 5 | Ada publikasi peraturan daerah | | |
| 6 | Ada publikasi informasi dasar kelembagaan daerah (struktur, tupoksi, nama pejabat) | | |
| 7 | Ada publikasi rencana strategis daerah | | |
| 8 | Ada publikasi Kebijakan Umum Anggaran (KUA) | | |
| 9 | Ada publikasi rencana proyek daerah | | |
| 10 | Ada publikasi agenda pejabat daerah | | |
| 11 | Ada publikasi evaluasi kinerja pemerintah daerah | | |
| 12 | Ada penilaian dan pengawasan pelaksanaan transparansi | | |

- Prosedur yang mudah bagi *stakeholder* untuk mendapatkan informasi:

Tabel 7
Prosedur yang mudah bagi *stakeholder* untuk mendapatkan informasi

| No | Indikator | Ya | Tidak |
|----|---|----|-------|
| 1 | Ada <i>e-government</i> | | |
| 2 | Ada dokumen publik dalam format tercetak yang dapat diakses | | |
| 3 | Ada dokumen publik dalam format <i>soft-file</i> yang dapat diakses | | |
| 4 | Ada publikasi direktori kontak informasi | | |
| 5 | Ada pusat informasi daerah | | |
| 6 | Ada publikasi standar pelayanan di setiap instansi | | |
| 7 | Ada publikasi mekanisme komplain | | |

- Struktur informasi yang mudah

Tabel 8

Struktur informasi yang mudah

| No | Indikator | Ya | Tidak |
|----|---|----|-------|
| 1 | Ada ringkasan informasi APBD | | |
| 2 | Ada ringkasan laporan kinerja pemerintah | | |
| 3 | Ada informasi berdasarkan target group terpilih | | |
| 4 | Penggunaan penulisan yang standar dalam publikasi | | |
| 5 | Penggunaan istilah bahasa yang mudah dipahami dalam publikasi | | |

AKURASI:

Tabel 9

Akurasi

| No | Indikator | Ya | Tidak |
|----|---|----|-------|
| 1 | Data/informasi dikeluarkan oleh instansi yang otoritatif | | |
| 2 | Sertifikasi data/informasi yang dipublikasikan | | |
| 3 | Ada update data/informasi disetiap instansi secara berkala dan kontinyu | | |
| 4 | Ada integrasi data/informasi yang sejenis | | |
| 5 | Ada verifikasi data/informasi yang dipublikasikan | | |

BAGIAN III:

MERETAS DILEMA AKUNTABILITAS, MENUJU *GOOD GOVERNANCE*

A. Pengantar

Good governance, landasan legal-formal, hak-hak dasar warga negara, dari ketepatan prosedur ke kinerja akuntabilitas yang maksimal.

Mengapa sebuah pemerintah daerah harus mewujudkan prinsip akuntabilitas? Secara umum, prinsip akuntabilitas mempunyai kaitan yang erat dengan praktik *good governance* atau yang sering diterjemahkan dalam konsep tata pemerintahan yang baik. Dalam konteks ini, akuntabilitas menjadi salah satu prinsip yang melandasi *good governance*. Lebih jauh lagi, dalam praktik pemerintahan, akuntabilitas acap kali berperan sebagai elemen penyangga bagi prinsip transparansi dan partisipasi guna menjamin hubungan yang sinergis dari ketiga prinsip tersebut.

Dalam ranah legal-formal, akuntabilitas menjadi salah satu kaidah dasar dari praktik pemerintahan. Penjelasan Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999, menempatkan akuntabilitas sebagai salah satu azas pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Akuntabilitas, dalam konteks ini, merupakan asas yang menentukan bahwa setiap hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut, berkaitan dengan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah, Inpres No. 7 Tahun 1999 menyatakan bahwa akuntabilitas kinerja pemerintah daerah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan ataupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Akuntabilitas kinerja tersebut dilaksanakan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik.

Pada ranah politik, prinsip akuntabilitas juga mempunyai persinggungan yang signifikan dengan hak-hak dasar warga negara. Akuntabilitas kinerja pemerintah menjadi

penting karena rakyat (publik) sebagai pemegang kedaulatan. Pejabat publik adalah pelaksana atau wakil yang melaksanakan kehendak rakyat. Oleh karena itu mereka harus dan berkewajiban mempertanggungjawabkan segala aktivitasnya kepada publik. Bentuk hubungan yang demikian ini dalam tatanan masyarakat demokratik sering disebut kontrak sosial antara warga negara dengan pejabat publik. Dengan demikian, pejabat publik ini harus mempertanggungjawabkan tingkah lakunya. Sebagai contoh, mereka harus taat pada hukum dan tidak menyalah gunakan kekuasaannya. Mereka juga harus mempertanggungjawabkan kinerjanya. Sebagai contoh, mereka harus dapat melayani kepentingan publik secara efisien, efektif dan adil (Malena, 2003).

Di tingkatan operasional, prinsip akuntabilitas mengalami perluasan pemaknaan. Akuntabilitas tidak hanya dimaknai sebagai mekanisme konvensional yang terkait dengan prosedur legal-formal. Lebih dari itu, akuntabilitas telah ditempatkan sebagai sebuah prasyarat mutlak yang melibatkan publik bagi pencapaian sebuah tujuan. Dengan demikian, pada level praksis, tujuan akuntabilitas tidak lagi sekedar mewujudkan ketepatan prosedural dari sebuah proses akuntabilitas, namun cenderung untuk mewujudkan sebuah kinerja akuntabilitas yang maksimal.

B. Pengertian Dasar

1. Apa itu Akuntabilitas?

| |
|---|
| Right of authority, Answerability/pertanggungjawaban, Enforcement,Proses Aktif |
|---|

Akuntabilitas diartikan sebagai kewajiban para pemegang kekuasaan (pejabat publik) untuk mempertanggungjawabkan segala aktivitasnya yang mengatasnamakan publik. Pejabat publik tersebut adalah mereka yang atas nama publik diberi kewenangan politik, keuangan, atau bentuk lain dari kekuasaan. Berdasarkan pengertian tersebut, ada 3 elemen penting dalam akuntabilitas yang bersifat melekat, yaitu:

1. Elemen "*right of authority*"; bahwa akuntabilitas merupakan respons terhadap otoritas yang diberikan. Sehingga pihak yang berkewajiban melakukan akuntabilitas adalah mereka yang memang diberi otoritas.
2. Elemen "*answerability*"/pertanggungjawaban; bahwa karena adanya pemberian otoritas, maka sudah menjadi kewajiban penerima otoritas untuk menginformasikan dan menjelaskan apa yang mereka lakukan kepada instansi terkait dan publik.
3. Elemen "*enforcement*"; bahwa dalam akuntabilitas ada kapasitas untuk menjatuhkan sanksi dan memberikan ganjaran kepada para pemegang otoritas. Dengan demikian ada unsur pihak eksternal dalam elemen ini yang ditempatkan sebagai penilai.

Dalam pengertian tersebut, maka akuntabilitas merupakan sebuah *proses yang aktif*, dimana lembaga-lembaga publik berkewajiban menginformasikan segala sesuatunya untuk melakukan justifikasi terhadap segala bentuk perencanaan, implementasi dan *output* yang dihasilkan.

2. Apa Saja Jenis dan Bidang Akuntabilitas ?

Akuntabilitas Horizontal, Akuntabilitas Vertikal, Akuntabilitas Diagonal, Akuntabilitas Finansial, Akuntabilitas Politis, Akuntabilitas Administratif

Kata kunci dalam akuntabilitas adalah kepada siapa akuntabilitas ditujukan dan dalam bidang apa saja. Berdasarkan hal tersebut, secara umum, jenis akuntabilitas dapat dibedakan menjadi 3 macam. Jenis akuntabilitas yang dimaksud disini adalah untuk menjawab kepada siapa akuntabilitas ditujukan.

1. Akuntabilitas Horizontal; yaitu jenis akuntabilitas yang merupakan bagian dari fungsi *check and balances* yang berada di dalam pemerintahan. Wujud dari akuntabilitas ini adalah hadirnya lembaga-lembaga yang melakukan penilaian dan pengawasan terhadap kinerja pemerintah, seperti BPKP, BPK, Bawasda.
2. Akuntabilitas Vertikal; yaitu merupakan pertanggungjawaban pemerintah atas segala aktivitasnya kepada publik. Wujud dari akuntabilitas vertikal ini adalah akuntabilitas sosial (*social accountability*), yakni merupakan bentuk akuntabilitas yang bertumpu pada pelibatan masyarakat.
3. Akuntabilitas Diagonal (Kombinasi); yaitu merupakan pelibatan partisipasi vertikal aktor dalam mekanisme akuntabilitas horizontal.

Sedangkan terkait dengan bidang akuntabilitas, secara konseptual, akuntabilitas dibedakan menjadi 3 macam, yaitu:

1. Akuntabilitas Finansial; yaitu akuntabilitas dalam bidang keuangan. Wujud dari akuntabilitas ini adalah adanya APBD, AKIP, LAKIP, *social auditing* dan sebagainya.
2. Akuntabilitas Politis (*Accountability Decision Making*). Wujud dari akuntabilitas ini adalah adanya LAKIP, AKIP, Perda Akuntabilitas (jika ada), proses pemilu, dan akuntabilitas sosial (*social auditing, citizen charters*).
3. Akuntabilitas Administratif; yaitu akuntabilitas yang semata-mata hanya untuk memenuhi persoalan prosedur legal-administratif belaka. Wujud akuntabilitas ini adalah adanya dokumen-dokumen publik seperti AKIP, LAKIP, APBD, LPJ dan sejenisnya.

Jenis dan bidang akuntabilitas tersebut bukanlah dua hal yang terpisah. Wujud dari jenis dan bidang akuntabilitas tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 10
Arena Akuntabilitas

| Bidang Jenis | Finansial | Politis (decision making) | Administratif |
|------------------------|--|---|--|
| Horizontal | Dokumen publik: AKIP dan LAKIP, APBD | Dokumen publik: prosedur/SOP; AKIP dan LAKIP | Dokumen publik: AKIP dan LAKIP, LPPD, APBD |
| Vertikal | <i>Social accountability (Social assesment by societal actor: bentuknya social auditing, environmental auditing)</i> | <i>Social accountability: social auditing; citizen charters</i> | Dokumen publik: AKIP dan LAKIP, IPPD, APBD |
| Kombinasi/ Diagonal | Politik: <i>Participatoris Budgeting</i> (misal:kasus Porto Allegre) | Pemilu, visi dan misi; <i>voice dan choice</i> | Dokumen publik: APBD, LPJ |

3. Bagaimana Mengukur Derajat Akuntabilitas?

Tidak Dapat Dipertanggungjawabkan (Not-Accountable),
Pertanggungjawaban Teknokratis (Technocratis-Accountability),
Pertanggungjawaban Partisipatoris (Participatoris-Accountability),
Pertanggungjawaban yang Tinggi (High-Accountability)

Dengan merujuk pada jenis, bidang dan mekanisme akuntabilitas diatas, maka dalam suatu pemerintahan secara ekstrim bisa terdapat 4 jenis akuntabilitas:

1. **Pertanggungjawaban yang tinggi (High-Accountability)**, yaitu suatu bentuk pemerintahan yang ideal dari aspek akuntabilitas. Pada titik ini, derajat akuntabilitas horizontal dan akuntabilitas vertikal mencapai titik yang tertinggi, sehingga diharapkan semua pemerintahan bisa menuju pada titik *High-Accountability* ini.
2. **Tidak Dapat Dipertanggungjawabkan (Not-Accountable)**, merupakan bentuk ekstrem terbalik dari *High-Accountability*, yakni suatu pemerintahan dimana derajat akuntabilitas horizontal maupun akuntabilitas vertikal mencapai titik yang terendah (titik nol). Pemerintah yang demikian disebut *not accountable* atau tidak akuntabel. Prasyarat untuk menuju suatu pemerintahan yang *high-accountable* bagi pemerintah yang berlabel *not-accountable* adalah dengan meningkatkan semua kapasitas teknokratis dan meningkatkan akuntabilitas vertikal (akuntabilitas sosial, yakni pelibatan publik dalam proses kebijakan).

BOX 14

Government by Outsourcing: Titik Nadir Kinerja Pemerintah Daerah

Kabupaten Kutai Kartanegara Kalimantan Timur dapat ditempatkan pada model pemerintahan yang tidak akuntabel. Fenomena tersebut dapat dilihat dari keberadaan *government by outsourcing*, dimana banyak sekali pihak-pihak di luar pemerintah daerah yang sebenarnya justru menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Di Kukar, ***government by outsourcing*** diwujudkan dalam bentuk "task force" untuk menyukseskan program pembangunan di Kukar yang tercermin lewat Gerbang Dayaku II. Selain itu pula, banyak sekali konsultan ahli yang disewa oleh bupati, yang berada di luar birokrasi, untuk melaksanakan tugas-tugas yang seharusnya dilaksanakan oleh birokrasi. Salah satu argumen mengapa mekanisme ini diambil adalah lemahnya kompetensi birokrat dan hubungan individu lebih memainkan peran daripada hubungan kelembagaan. Keterlibatan "task force" itu sendiri bisa diibaratkan pisau bermata dua, yaitu disatu sisi bisa dimaknai sebagai ketidakmampuan internal birokrasi, tetapi di sisi lain justru kehadiran para *outsourcing* tersebut mampu mengkoordinasi semua *stakeholders* yang ada (memperkuat kinerja birokrasi). Singkat kata, *government through outsourcing* bisa bermakna dua, yaitu aplikasi *governance* tapi juga bisa dimaknai sebagai kegagalan bekerjanya mesin birokrasi pemerintah daerah. Namun untuk kasus Kutai Kartanegara, *government through outsourcing* dilakukan karena kegagalan bekerjanya mesin birokrasi.

(Sumber: PLOD UGM 2006)

3. **Pertanggungjawaban Teknokratis (Technocratic-Accountability)**, yaitu suatu pemerintahan dimana kapasitas teknokratis dan derajat akuntabilitas horizontal mencapai titik tertinggi, tetapi pada disisi lain akuntabilitas vertikal berada pada titik terendah (titik nol). Oleh karena itu, prasyarat untuk fase *high-accountability* adalah dengan meningkatkan akuntabilitas sosial, yakni pelibatan publik dalam mekanisme *policy making*.

BOX 15

KUA dan Keterputusan Aspirasi Publik

Kasus di Kabupaten Sleman bisa ditempatkan pada model *technocratic-accountability* ini. Di kabupaten Sleman mekanisme Musrenbangdes sampai Musrenbangda maupun jalin asmara sudah berjalan. Masyarakat telah diberi ruang untuk ikut berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan melalui mekanisme Musrenbangda maupun jalin asmara (penjaringan aspirasi masyarakat) tersebut. Tetapi pada tataran praksisnya, beberapa program yang diajukan masyarakat dalam forum tersebut justru selalu program pembangunan fisik, sedangkan program-program berupa jaminan sosial seperti asuransi kesehatan, pendidikan justru tidak pernah terpikirkan oleh masyarakat di Sleman. Musrenbang akhirnya secara otomatis selalu menggunakan pendekatan 'pembangunan fisik. Akibatnya Musrenbangda hanyalah sebuah proses yang formalistis. Di sisi lain, Musrenbang sebenarnya tidak punya implikasi teknis ke KUA atau RKPD. Justru pada tahap perencanaan-lah proses politik anggaran sebenarnya terjadi, sehingga dalam proses penyusunan KUA-lah yang paling kuat posisi politisnya. Seharusnya hearing yang paling kuat harus dilakukan sebelumnya masuk pada tahap penyusunan KUA dan PPAS, karena disinilah seharusnya partisipasi masyarakat ada dan menjadi penting.

(Sumber: Focus Group Discussion dengan DPRD Sleman, dalam Mata Kuliah Parlemen, Program S1, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol, UGM)

Selain kasus yang terjadi di kabupaten Sleman, kasus serupa di Kabupaten Jembrana juga bisa ditempatkan sebagai model *technocratic-accountability*.

BOX 16

Technocratic-Accountability: Potret Dilema Partisipasi Publik

Sejak tahun 2000, Bupati I Gede Winasa telah melakukan inovasi dengan 4 program unggulannya sejak tahun 2000: (1) SPP gratis hingga SMA, (2) Biaya Pengobatan Gratis melalui mekanisme asuransi, (3) Upaya peningkatan daya beli masyarakat melalui dana bergulir, (4) Peningkatan pelayanan publik. Kebijakan inovasi tersebut telah memperlihatkan kemajuan yang cukup signifikan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, namun telah mengabaikan salah satu nilai penting demokrasi yaitu partisipasi. Walaupun usulan pembangunan daerah telah melalui prosedur pusat dari Musrenbangdes sampai Musrenbangda untuk kemudian ditetapkan menjadi perda, hal ini hanya semata-mata formalitas. Dalam realitas di lapangan, seluruh arah kebijakan pembangunan berasal dari meja bupati, dan rakyat hanya sekedar taken for granted. Artinya, Bupati-lah yang memiliki otoritas untuk menentukan yang baik dan buruk bagi masyarakat. Secara politis, minimnya tuntutan partisipasi dan lemahnya mekanisme kontrol terhadap kebijakan disebabkan keterlembaan masyarakat terhadap beberapa program unggulan Kabupaten Jembrana. Minimnya Civil society (atau hampir tidak ada) menambah sederet masalah partisipasi. Minimnya partisipasi dari masyarakat ini dapat dilihat dari munculnya 13 proyek mercusuar dengan dana ratusan milyar rupiah yang tidak jelas peruntukannya dan kurang tepat dibangun di Kabupaten Jembrana; yakni proyek pabrik penyulingan air laut menjadi air kemasan Megumi, pembangunan GOR tingkat Nasional, Pembuatan kolam renang air laut di Dod Breweh, Pembangunan Hotel bintang tiga di bekas Wisma Pemda. Namun dari laporan Tifa Foundation, diketahui bahwa lebih dari separuh (56%) masyarakat tidak merasa dilibatkan dalam proses perencanaan dana bergulir (salah satu kebijakan unggulan Bupati Winasa) walaupun mereka dilibatkan dalam pelaksanaannya. Pada sisi yang lain juga muncul kekhawatiran terhadap keberlangsungan inovasi yang dilakukan, yakni bahwa inovasi yang dilakukan tidak akan dapat diteruskan oleh pengganti Winasa. Hal ini menunjukkan bahwa inovasi yang dilakukan kepala daerah tidak akan berguna apabila tidak ditopang dengan kemampuan organisasi untuk memastikan keberlanjutannya.

(Sumber: PLOD UGM 2006)

4. Pertanggungjawaban Partisipatoris (Participatoris-Accountability), yaitu suatu pemerintahan dimana derajat akuntabilitas horizontal berada pada titik terendah, tetapi di sisi lain derajat akuntabilitas vertikal mencapai titik tertinggi. Karena itu prasyarat untuk menuju fase *high-accountability* adalah dengan meningkatkan kapasitas teknokratis, misalnya melalui penguatan instrumen Standar Operasional Prosedur.

Model *participatoris-accountability* ini tercermin dari implementasi Participatory Budgeting di negara Brasil, khususnya di Porto Alegre yang menurut banyak literatur merupakan contoh kasus berhasil pelaksanaan Participatory Budgeting di dunia. Ilustrasi kasus dibawah ini diharapkan bisa menjadi spirit bagi pemerintah daerah setempat.

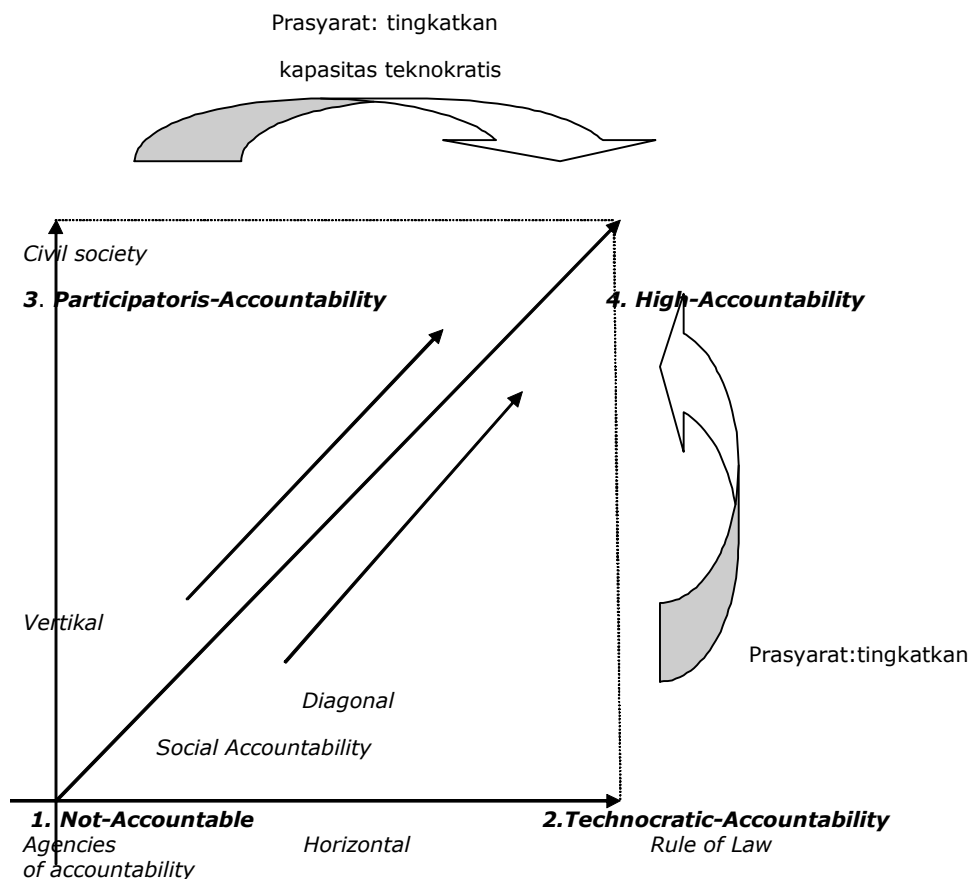
BOX 17

Membangun Akuntabilitas Sosial Lewat Participatory Budgeting

Ide participatory budgeting pertama kali diperkenalkan oleh partai pemenang Pemilu 1988 yang menguasai pemerintahan municipal (setingkat kabupaten) dan kemudian mengadopsi participatory budgeting dengan landasan formal hukum. Alur kerja dari participatory budgeting di Porto Alegre mengikuti penjadwalan dalam sistem anggaran tahunan. Pada paruh pertama tahun yang berjalan yakni antara Maret dan Juni, pemerintah municipal menginisiasi beberapa pertemuan awal. Setelah itu akan diikuti oleh serial pertemuan intermediary di tingkat komunitas yang bersifat informal dengan target mengidentifikasi kebijakan-kebijakan yang akan diusulkan di forum yang akan berlangsung di paruh kedua tahun anggaran yang berjalan. Karakter seri pertemuan antara yang bersifat informal, diluar campur tangan negara inilah yang disebut sebagai proses inti dari aktivitas participatory budgeting ini. Daftar isu yang akan didiskusikan di pertemuan-pertemuan antara itu sebelumnya telah diusulkan oleh pemerintah municipal di pertemuan-pertemuan awal. Dari sini bisa dilihat bahwa ada percampuran proses antara inisiatif yang bersifat top-down dengan bottom-up. Meskipun sesungguhnya masih banyak limitasi dari implementasi participatory budgeting di Porto Alegre, seperti isu pemberdayaan masyarakat, tapi pengalaman pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan kebijakan merupakan kunci penting untuk meningkatkan derajat legitimasi bagi pemerintah.

(Sumber: IDEA Yogyakarta 2006)

Bagan 2 DERAJAT AKUNTABILITAS



4. Bagaimana Mekanisme Sistem Akuntabilitas Bekerja?

Pengawasan horizontal, pengawasan legislatif, pengawasan masyarakat, mekanisme finansial, mekanisme politik, mekanisme legal-administratif, internal auditing, eksternal auditing

A. Akuntabilitas Horizontal. Dalam Kepres No.74 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa ruang lingkup pengawasan penyelenggaraan pemerintah terdiri dari 3 macam, yaitu:

1) Pengawasan Fungsional.

Yang berhak melakukan pengawasan fungsional adalah menteri dan pimpinan lembaga non-departemen, dalam hal ini Inspektorat Jenderal Departemen dan Pimpinan Badan/Unit yang diberi kewenangan melakukan pengawasan.

2) Pengawasan Legislatif.

Pengawasan yang dilakukan oleh legislatif bisa dilakukan oleh fraksi-fraksi, komisi-komisi dan alat kelengkapan lainnya.

3) Pengawasan Masyarakat.

Yakni pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat baik secara individu, kelompok maupun organisasi masyarakat.

Dengan merujuk pada 3 ruang lingkup pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa bekerjanya akuntabilitas horizontal ada 3 bentuk mekanisme:

1) Mekanisme finansial

Yakni mekanisme akuntabilitas melalui sistem *formal auditing* dan finansial *accounting*. Mekanisme finansial ini merupakan bagian dari pengawasan fungsional. Terkait dengan *auditing*, ada 2 bentuk *auditing* yang dilakukan terhadap kinerja pemerintah:

- a. *Internal auditing*. Badan yang berhak melakukan *internal auditing* adalah BPKP pada level pusat, Inspektorat Jenderal pada level departemen, dan *regional internal audit agency* yakni Bawasda pada level daerah/lokal. Fungsi pengawasan internal tersebut harus handal karena pengawasan internal tak lagi sebatas audit dalam lingkup 'watchdog', tetapi juga mencakup aktivitas jasa konsultasi dan *quality assurance*. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2004, BPKP merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden RI. Dalam kaitan ini, BPKP mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan dan pembangunan

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pentingnya BPKP sebagai internal auditor pemerintah kian terasa dengan adanya tuntutan masyarakat atas Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas KKN seperti yang diamanatkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 dan adanya tuntutan mengenai keterbukaan dan *good governance*. BPKP melakukan reposisi dan redefinisi terhadap tugas, fungsi dan perannya sebagai pembantu Presiden di bidang pengawasan fungsional, dengan jargon: "Internal Auditor Pemerintah Yang Profesional Dalam Mendukung Upaya Pemerintah Mewujudkan Good Governance"

- b. Eksternal *auditing*. Badan yang berhak melakukan eksternal auditing adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hanya BPK yang berhak memberi pendapat atas laporan keuangan pemerintah daerah. BPK ini memiliki kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam menentukan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan termasuk metode pemeriksaan yang investigatif. Supaya pemeriksaan berjalan efisien, aparat pengawasan internal pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaan pada BPK sehingga dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah (BPKP, Itjen). Selain itu BPK dapat menggunakan pemeriksa dan juga tenaga ahli dari luar BPK. BPK bahkan berwenang untuk mengumpulkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa serta melakukan penyegelan atas data dan dokumen keuangan negara pada saat dilangsungkannya pemeriksaan.

2) Mekanisme Politik

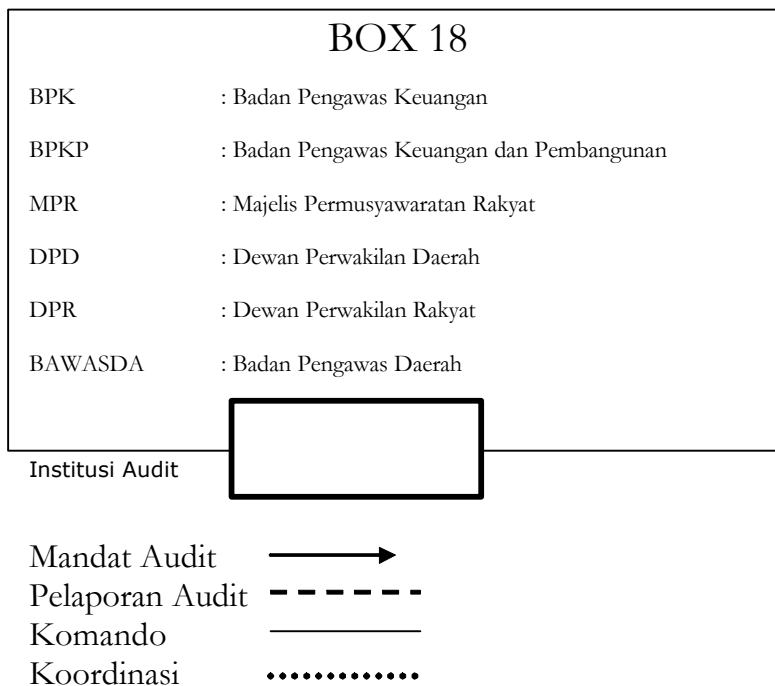
Yakni mekanisme akuntabilitas melalui pertanggungjawaban terhadap lembaga legislatif. Mekanisme politik ini merupakan ruang lingkup pengawasan legislatif. Pertanggungjawaban politis pemerintah kepada anggota dewan dilakukan melalui LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah).

3) Mekanisme Legal-Administratif

Yakni mekanisme akuntabilitas melalui pelaporan kinerja pemerintah yang bersifat hierarkis. Misalnya pelaporan kinerja melalui AKIP, LAKIP, LKPJ. Kehadiran *control agencies* seperti lembaga Ombudsman dan kejaksaan juga merupakan bagian dari mekanisme ini.

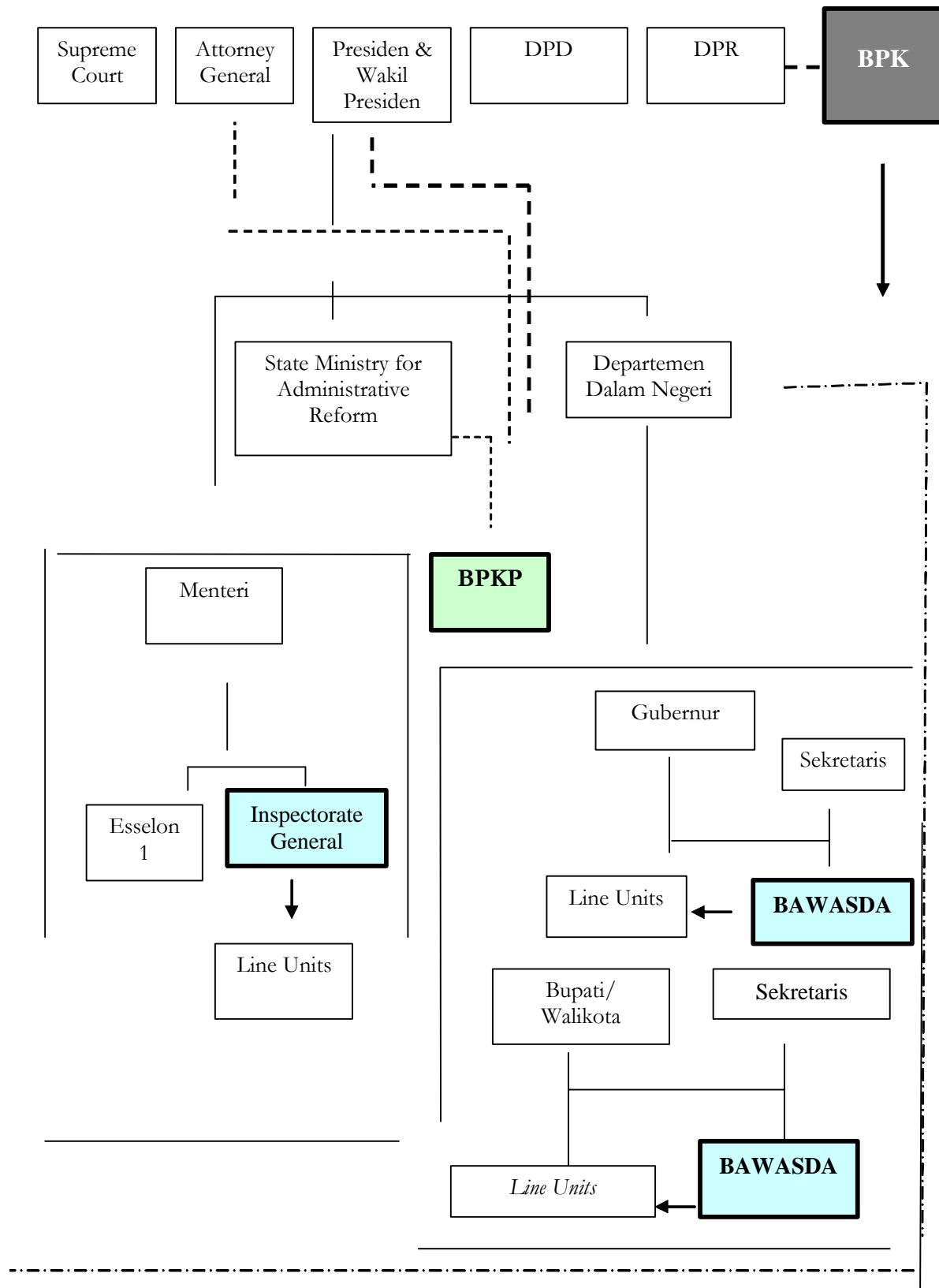
- B. Akuntabilitas Vertikal. Bekerjanya mekanisme akuntabilitas ini adalah dengan bertumpu pada pelibatan masyarakat (pengawasan masyarakat), yakni melalui mekanisme yang disebut akuntabilitas sosial. Pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat yang bersifat formal administrasi dilakukan melalui IPPD.
- C. Akuntabilitas Diagonal (Kombinasi Akuntabilitas Horizontal dan Akuntabilitas Vertikal). Implementasi dari akuntabilitas ini antara lain:

- a. **Participatory Budgeting:** yaitu melalui pelibatan publik dalam penyusunan anggaran
- b. **Monitoring Election:** yaitu melalui kehadiran lembaga-lembaga di luar negara yang memonitor jalannya pelaksanaan Pemilu.
- c. **Auditing Government Expenditure:** yaitu adanya mekanisme untuk melakukan auditing terhadap segala pengeluaran pemerintah.
- d. **Supervising Procurement**



Bagan 3

Sistem Audit Internal and External di Indonesia



D. Apakah Akuntabilitas Sosial ?

Kontrak sosial, bersuara, memilih dan menentukan jalan ke luar.

Akuntabilitas sosial seringkali diartikan menjadi sebuah pendekatan yang menempatkan kontrak sosial sebagai sebuah instrumen dasar dalam mengembangkan prinsip akuntabilitas dari praktik pemerintahan. Pada titik ini, partisipasi setiap warga negara dan segenap elemen *civil society* sangatlah signifikan. Sebab, inti dari kontrak sosial adalah adanya partisipasi warga negara dan elemen *civil society* untuk memastikan implementasi prinsip akuntabilitas dalam setiap kebijakan publik.

Berkaitan dengan kontrak sosial, sebuah proses akuntabilitas sosial idealnya bisa memberi ruang bagi masyarakat untuk: *pertama*, bersuara. Artinya, masyarakat mempunyai kesempatan untuk mengeluarkan pendapat sebagai perwujudan dari hak sipil dan politik yang dimilikinya. Melalui kesempatan bersuara, masyarakat diharapkan bisa berpartisipasi aktif dan menghilangkan berbagai sumbatan dalam proses komunikasi politik di setiap proses kebijakan publik. *Kedua*, memilih. Artinya, masyarakat diberi kesempatan untuk memilih saluran kepentingan yang sesuai dengan preferensinya masing-masing. Pada titik ini, masyarakat didorong untuk dapat memaksimalkan kepentingannya melalui saluran yang mereka pilih dalam setiap proses kebijakan publik. *Ketiga*, menentukan jalan ke luar. Artinya, masyarakat memiliki cukup ruang untuk menentukan jalan ke luar bagi setiap persoalan yang muncul dalam proses kebijakan publik.

E. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Akuntabilitas Sosial?

Mekanisme hubungan negara-masyarakat, kapasitas masyarakat, kepekaan politisi dan birokrat dan lingkungan politik, ekonomi dan budaya yang kondusif.

Guna mewujudkan maksimalisasi kinerja akuntabilitas sosial, secara umum, terdapat sejumlah faktor yang sering dijadikan sebagai prasyarat pokok bagi pelaksanaan akuntabilitas sosial. Faktor-faktor tersebut, antara lain:

1. Keberadaan Mekanisme yang Menjembatani Hubungan antara Negara dan Masyarakat

Usaha untuk mewujudkan sebuah akuntabilitas sosial dalam praktik pemerintahan, banyak bertumpu pada ada tidaknya sejumlah mekanisme yang mampu menjembatani hubungan antara negara dan masyarakat. Mekanisme ini mempunyai makna strategis, sebab, pertukaran informasi, dialog dan negosiasi dapat dilakukan oleh berbagai elemen baik dari negara maupun dari masyarakat melalui sejumlah mekanisme tersebut. Keberadaan mekanisme yang menjembatani hubungan negara dan masyarakat, di tingkatan operasional, dapat dijadikan sebagai instrumen untuk memperkenalkan cara-cara baru, kesempatan-kesempatan baru serta program-program baru bagi interaksi negara dan masyarakat yang sederhana dan efektif. Selain itu, keberadaan mekanisme ini

juga bisa digunakan untuk memperbaiki, memperbarui serta mereformasi berbagai mekanisme, sistem dan aktor yang telah ada dan dianggap usang. Contoh kongkret dari mekanisme yang menjembatani hubungan antara negara dan masyarakat adalah keberadaan Dinas Komunikasi dan Informasi dari setiap Pemerintah Kabupaten dan Kota. Dinas ini dibentuk tidak untuk pengendalian informasi, namun sebaliknya, justru untuk meniadakan informasi yang asimetris antara negara dan masyarakat.

2. Keinginan dan Kapasitas dari Warga Negara dan Aktor-aktor *Civil society* yang Kuat untuk Secara Aktif Terlibat dalam Proses Akuntabilitas Pemerintah

Adanya keinginan dan kapasitas yang kuat dari warga negara dan aktor-aktor *civil society* untuk terlibat dalam proses akuntabilitas pemerintah merupakan prasyarat penting bagi terwujudnya akuntabilitas sosial. Dalam aras praksis, faktor ini acap kali berbenturan dengan sejumlah persoalan seperti: fakta lemahnya elemen *civil society* dan adanya pemikiran bahwa warga negara kurang berdaya.

3. Keinginan dan Kapasitas dari Politisi dan Birokrat untuk Mempertimbangkan Masyarakat

Keberadaan faktor ini menjadi demikian penting, sebab, hambatan terbesar bagi perwujudan akuntabilitas sosial seringkali berasal dari keengganan para politisi dan birokrat untuk membuka semua informasi serta mendengarkan setiap pendapat masyarakat. Banyak pengalaman yang menunjukkan bahwa kepekaan politisi dan birokrat terhadap aspirasi masyarakat dapat merubah pola interaksi antara negara dan masyarakat. Pada titik ini, pola interaksi kedua elemen tersebut dapat semakin disinergikan, sehingga terbentuk sebuah pola interaksi yang bersifat timbal balik antara aktor-aktor baik yang berasal dari negara maupun masyarakat.

4. Lingkungan yang Memungkinkan

Maksudnya adalah proses perwujudan akuntabilitas sosial juga menuntut adanya lingkungan politik, ekonomi dan budaya yang memadai. Pada ranah politik, sebuah proses akuntabilitas sosial tidak mungkin berhasil, manakala tidak didukung oleh keberadaan rejim yang demokratis, adanya sistem multi partai serta pengakuan legal-formal dari hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Demikian juga di ranah ekonomi dan budaya, sebuah upaya perwujudan akuntabilitas sosial akan menjadi sia-sia ketika lingkungan sosial dan ekonomi tidak menyediakan kesempatan bagi warga negara untuk memperoleh akses partisipasi yang sama di kedua ranah tersebut.

5. Apa saja yang dapat dijadikan sebagai alat dan metode perwujudan akuntabilitas sosial?

Instrumen partisipasi masyarakat: participatory budgeting, independent budget analyze, public expenditure tracking dan participatory performance monitoring, citizens juries, public hearing, community ratio, transparency portals, citizens charter, ombudsman.

Berkaca pada pengalaman banyak negara, kinerja akuntabilitas sosial dapat dimaksimalkan manakala tersedia instrumen yang memberi kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dalam ranah ekonomi-politik, beberapa instrumen seperti participatory budgeting, independent budget analyze, public expenditure tracking dan participatory performance monitoring dapat digunakan untuk memaksimalkan kinerja akuntabilitas sosial. Lebih jauh lagi, kinerja akuntabilitas sosial juga bisa distimulan melalui instrumen seperti citizens juries, public hearing, community ratio, transparency portals, citizens charter serta ombudsman.

6. Bagaimana Mengukur Derajat Akuntabilitas Sosial?

Struktur insentif, orientasi akuntabilitas, level institusionalisasi, tingkat kedalaman keterlibatan publik, tingkat keinklusan partisipasi, branches of government

Untuk mengukur sejauh mana derajat akuntabilitas sosial suatu pemerintah daerah dapat digunakan 6 parameter sebagai berikut:

- a. Struktur insentif (*Incentive structure*): menggunakan pendekatan *punishment* dan *reward*. Akuntabilitas lebih sering diasosiasikan dengan *punishment* (sanksi) daripada sisi *reward*-nya karena adanya kecenderungan masyarakat untuk melakukan protes ketika pemerintah melakukan penyimpangan. Secara ideal, sistem akuntabilitas yang baik meliputi *punishment* dan juga *reward* (*stick* dan *carrot politics*), sehingga pemerintah memiliki struktur insentif yang kuat baik untuk tidak melanggar aturan dalam menjalankan tugasnya maupun meningkatkan kapasitas kerjanya. Kabupaten yang telah menjalankan mekanisme struktur insentif ini adalah Kabupaten Solok dan Kabupaten Jember.

BOX 19

Insentif, Disinsentif dan Mutual Trust

Di Kabupaten Solok, dengan pemberlakuan pakta integritas di kabupaten Solok yang ditunjang dengan pengaturannya dana honorarium menjadi dana tunjangan daerah bagi peningkatan kesejahteraan stafnya. Dana tunjangan daerah ini didistribusikan secara proporsional bagi PNS/PTT sesuai beban tugas dan tanggungjawabnya. Di samping sebagai mekanisme insentif, skema dana tunjangan daerah ini sekaligus juga menjadi instrumen disinsentif bagi aparatur pemerintah. Aparatur pemerintah yang melakukan pelanggaran terhadap kesepakatan di samping adanya sanksi pidana dan disipliner, aparatur tersebut juga dapat dikenakan sanksi karena ketidakhadiran mereka selama jam kerja yang berupa pengurangan jumlah insentif. Skema tunjangan daerah ini juga bisa menjawab keresahan kalangan internal pemerintah akibat tingginya ketidakadilan dan ketidakmerataan pendapatan. Dalam struktur pemerintahan dikenal istilah meja mata air dan meja air mata untuk membedakan instansi-instansi yang bergelimang proyek dengan instansi lain yang miskin proyek. Dengan mekanisme tunjangan daerah kesenjangan semacam ini dapat teratasi, sekaligus konflik internal pemerintah juga dapat diantisipasi dan menghasilkan mutual trust.

(Sumber: PLOD UGM 2006)

BOX 20

Honor Sebagai Mekanisme Insentif dan Efisiensi

Kabupaten Jembrana melakukan penghapusan terhadap sistem honor. Pejabat yang bersangkutan tidak berhak mendapatkan honor tambahan untuk pekerjaan yang memang menjadi tugasnya. Honor tidak boleh dimasukkan dalam anggaran proyek karena didasari asumsi pekerjaan tersebut memang telah tercantum dalam SOP yang bersangkutan. Sebagai gantinya, efisiensi yang didapatkan dari penghapusan sistem honor ini dibagikan kepada seluruh pegawai di lingkungan Pemkab Jembrana. Hal tersebut juga dimaksudkan untuk menghapus kesenjangan antar dinas.

(Sumber: PLOD UGM 2006)

- b. Orientasi akuntabilitas (*Accountability for what*): akuntabilitas apakah berorientasi pada sekedar untuk memenuhi aturan/hukum ataukah berorientasi pada peningkatan *performance*/kinerja. Dengan adanya pergeseran dalam memahami karakter akuntabilitas, maka akuntabilitas bukan hanya dimaknai sebagai mekanisme konvensional, prosedur formal (ketepatan prosedur), tetapi akuntabilitas lebih dimaknai pada pencapaian tujuan untuk meningkatkan kinerja. Semakin dekat orientasi/tujuan akuntabilitas untuk peningkatan kinerja, maka semakin tinggi pula derajat akuntabilitas sosialnya. Salah satu indikator untuk mengetahui peningkatan kinerja pemerintah tersebut adalah melalui peningkatan pelayanan publik terhadap masyarakat.

BOX 21

Akurasi Pelayanan Publik: Ekspresi Output Akuntabilitas Sosial di Ranah Publik

Kasus Kabupaten Jembrana bisa menjadi rujukan, bagaimana pemerintah daerah setempat memiliki perhatian untuk meningkatkan pelayanan publik. Peningkatan ini dilakukan dengan menggunakan tiga standar, standar prosedur, standar biaya dan standar waktu. Masyarakat yang ingin memiliki ijin tertentu dapat mengurusnya di Dinas Infokom. Ketiga standar tersebut ditempel di ruangan Dininfokom disamping dilengkapi dengan brosur dan buku. Dinas Infokom juga menyediakan meja resepsionis sebagai tempat masyarakat bertanya tentang perijinan. Dengan mekanisme ini, calo dapat dicegah dan diminimalisir karena kejelasan prosedur yang ada. Hal ini diperkuat dengan camera CCTV yang ada di ruangan tersebut.

(Sumber: PLOD UGM 2006)

- c. Level institusionalisasi (*Level of institutionalization*): pengukuran level institusionalisasi terbentang dari apakah keterlibatan masyarakat hanya sebagai independent external (*ad-hoc*) ataukah pelibatan suatu kelompok masyarakat tersebut sudah diinstitusionalisasikan. Tingkat institusionalisasi dari *civic engagement* tersebut ada 2 model ekstrim, yakni:

(1) "Over-institutionalization" atau "statist-institutionalization":

Dimana negara memiliki kontrol terhadap civil society, bahkan mengkooptasi civil society; (2) "societal institutionalization", dimana ada upaya melibatkan keberadaan societal actors agar "suara" mereka bisa didengar dan untuk menjatuhkan sanksi ketika pemerintah melakukan penyimpangan atau inefisiensi. Sistem akuntabilitas yang baik tentu saja dengan melibatkan societal actors dan ada jaminan hukum yang mengintegrasikannya ke dalam aturan legal-formal pemerintah. Semakin tinggi level institutionalization maka semakin tinggi derajat akuntabilitas sosialnya.

(2) Tingkat Kedalaman keterlibatan Publik (depth of involvement):

Apakah telah ada engagement dengan pemerintah ataukah keterlibatannya hanya sebatas interaksi pada fase perencanaan. Parameter 'depth of involvement' ini berhubungan erat dengan parameter 'level of institutionalisation'. Secara ideal, sistem akuntabilitas yang baik adalah adanya keterlibatan masyarakat yang sampai pada level 'engagement', yakni pelibatan masyarakat sejak pada fase perencanaan hingga evaluasi program, bukan sebatas pelibatan pada externalis praktik seperti metode konsultatif dan workshop.

(3) Tingkat ke-inklusif-an dari partisipasi (inclusiveness of participation): Apakah seluruh masyarakat diberi ruang yang sama untuk berpartisipasi termasuk juga kelompok masyarakat yang termarginalkan ataukah hanya melibatkan kelompok kecil masyarakat tertentu saja (bersifat elitis). Sistem akuntabilitas yang ideal tentu saja harus melibatkan partisipasi dari seluruh elemen masyarakat (bersifat inklusif). Namun, pada tataran praktis, seringkali dijumpai kebijakan pemerintah yang belum mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat marginal/rentan, seperti perempuan, anak dan difabel.

(4) Branches of government:

Bagaimana upaya pelibatan eksekutif, yudikatif dan yudikatif. Inisiatif sosial akuntabilitas cenderung dilakukan langsung melalui lembaga eksekutif. Karenanya perubahan dalam lembaga legislatif dan yudikatif juga harus dilakukan. Dari 3 lembaga pemerintahan tersebut, yudikatif adalah lembaga tidak dapat dimasuki karena kewenangan mereka untuk menyimpan informasi dari publik. Oleh sebab itu, civil society perlu memainkan perannya untuk menilai akuntabilitas lembaga yudikatif. Di satu sisi, masyarakat perlu berkerjasama dan menjalin interaksi yang tetap dengan legislatif untuk melihat sejauh mana akuntabilitas dari lembaga eksekutif dan yudikatif.

Berikut ini gambar ke-enam dimensi dari akuntabilitas sosial:

1. *Incentive Structure:* *Punishment* ←————→ *Reward*
2. *Accountability for what:* *Rule Following* ←————→ *Performance*
3. *Institusionalitation:* *Low* ←————→ *High*
4. *Involvement :* *External* ←————→ *Internal*
5. *Inclusiveness:* *Elitist* ←————→ *Inclusive*
6. *Branches of government:* Eksekutif Yudikatif Legislatif

Lima parameter yang pertama dapat digambarkan sebagai model kontinu diantara polar ekstrim, sedangkan yang paling akhir dibagi menjadi 3 kategori. Selama ini pemahaman akuntabilitas sosial lebih cenderung berat pada sisi yang kiri karena akuntabilitas cenderung menekankan pada *punishment* (sanksi) kepada pemerintah jika melanggar regulasi dan melibatkan kelompok kecil dari *societal actors* dengan tingkat institusionalisasi yang rendah (*under-institutionalization*) dan melalui praktik-praktik eksternal seperti melalui metode konsultasi dan workshop. Tantangan yang utama adalah memindahkan setiap kontinum agar lebih seimbang diantara setiap satu parameter/ dimensi. Namun, nilai tengah tidak selalu merupakan yang terbaik untuk semua dimensi pada seluruh waktu. Posisi ekstrim kadangkala merupakan solusi terbaik. Sebagai contoh, mekanisme partisipatoris *budgeting* yang merupakan refleksi dari model ekstrim pada sisi kanan karena partisipatoris *budgeting* mensyaratkan derajat institusionalisasi yang tinggi, fokus pada hasil (kinerja), pelibatan masyarakat pada keseluruhan mekanisme dan melibatkan lembaga legislatif untuk mendukungnya.

7. Apakah Signifikansi Akuntabilitas ?

Meningkatkan derajat responssifitas dari Pemerintah Daerah, membagi beban pertanggungjawaban dari Pemerintah Daerah, meningkatkan kontrol terhadap penggunaan anggaran, meningkatkan sumber daya Pemerintah Daerah.

Sebuah Pemerintah Daerah merupakan aktor utama dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pokok pemerintahan, seperti: pembuatan aturan, pemberdayaan, perlindungan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Terkait dengan akuntabilitas, Pemerintah Daerah sebagai sebuah badan hukum mempunyai kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban dan penjelasan tentang kinerjanya baik secara vertikal maupun secara horizontal. Namun demikian, akuntabilitas tidak hanya menuntut kewajiban saja.

Pada saat yang bersamaan, akuntabilitas juga memberi keuntungan kepada Pemerintah Daerah, antara lain:

1. Meningkatkan derajat responsivitas dari Pemerintah Daerah

Melalui akuntabilitas sosial, partisipasi dan aspirasi masyarakat dapat diserap secara maksimal. Masyarakat, dalam konteks ini mempunyai kesempatan yang cukup untuk menyalurkan kepentingannya melalui berbagai saluran yang mereka pilih. Selain itu, akuntabilitas sosial juga memberi ruang bagi masyarakat untuk ikut ambil bagian dalam setiap usaha pemecahan persoalan. Pada titik ini, Pemerintah Daerah tidak hanya memiliki peluang untuk melakukan pemberdayaan masyarakat, tetapi lebih dari itu, pelibatan partisipasi dan aspirasi masyarakat secara masif juga mempunyai dampak positif bagi peningkatan derajat responsivitas Pemerintah Daerah.

2. Membagi beban pertanggungjawaban dari Pemerintah Daerah

Pelibatan partisipasi dan aspirasi masyarakat secara masif dapat pula dimaknai sebagai sebuah proses yang dapat mendistribusikan pertanggungjawaban penyelenggaraan kebijakan publik dari Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Melalui akuntabilitas sosial, setiap elemen baik dari negara dan masyarakat di tingkat lokal dilekati kewajiban untuk melakukan pertanggungjawaban dari setiap kebijakan publik. Dengan demikian, beban pertanggungjawaban tidak hanya dilekatkan kepada Pemerintah Daerah, melainkan terbagi secara merata dengan berbagai elemen dari masyarakat di level lokal.

3. Meningkatkan kontrol terhadap penggunaan anggaran

Dari segi finansial, administratif dan politik, akuntabilitas dapat meningkatkan kontrol aktif terhadap penggunaan anggaran. Dalam wilayah finansial, kontrol aktif terhadap penggunaan anggaran dapat dilakukan dengan mengimplementasikan sebuah sistem audit yang komprehensif. Kontrol aktif terhadap penggunaan anggaran, di ranah administrasi, dapat ditingkatkan melalui pelembagaan sistem administrasi yang menuntut dokumentasi dari setiap kebijakan publik yang diambil. Adapun dalam wilayah politik, peningkatan kontrol terhadap penggunaan anggaran dapat dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat melalui prinsip sosial akuntabilitas. Dari sini, dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas memberikan keuntungan bagi Pemerintah Daerah untuk mendesain sebuah sistem kontrol yang berlapis dalam penggunaan anggaran.

4. Meningkatkan sumber daya Pemerintah Daerah

Aplikasi prinsip akuntabilitas, dalam banyak kasus, dapat membantu proses peningkatan sumber daya Pemerintah Daerah. Akuntabilitas finansial, administrasi dan politik yang tinggi dari Pemerintah Daerah dapat meningkatkan citra dan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Dengan bekal citra dan kepercayaan publik yang tinggi, Pemerintah Daerah mempunyai peluang untuk memperbaiki iklim investasi di daerah yang bersangkutan, sehingga sumber

daya pemerintah bisa ditingkatkan secara bertahap. Kasus Porto Allegre dapat dijadikan sebagai rujukan dan refleksi positif dari peningkatan sumber daya Pemerintah Daerah melalui operasionalisasi prinsip akuntabilitas.

C. Problematika Akuntabilitas

Limitasi horizontal, limitasi vertikal serta limitasi teknis dan kelembagaan

Pada level praksis, penerapan prinsip akuntabilitas tentu akan berhadapan dengan sekian banyak hambatan atau sering dibahasakan sebagai limitasi dari akuntabilitas.

1. Limitasi Lingkup Horizontal

Dalam lingkup horizontal, berbagai instrumen regulasi yang ada seringkali membawa elemen-elemen akuntabilitas untuk menegaskan satu dengan yang lain. Sebagai contoh, Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja, di satu sisi, mempunyai kontribusi positif terhadap peningkatan kinerja akuntabilitas di ranah finansial dan administrasi. Sebab, Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dapat memberikan tolok ukur jelas dalam merumuskan pertanggungjawaban bagi Pemerintah Daerah. Namun demikian, di sisi lain, kedua instrumen ini ternyata memangkas akuntabilitas di ranah politik. Mengingat adanya pengurangan derajat keterlibatan masyarakat dan lembaga legislatif pada level lokal. Selain itu, dalam aras horizontal, sistem akuntabilitas tidak dipersiapkan untuk menghadapi abnormalitas dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan. Sistem akuntabilitas cenderung tidak sederhana dan relatif kompleks, sehingga kurang mampu untuk merespons berbagai tuntutan yang muncul sebagai akibat dari kondisi yang abnormal.

BOX 22

Dilema Akuntabilitas dalam Abnormalitas

Kasus Propinsi Aceh dan Kabupaten Bantul dapat dijadikan rujukan dimana sistem akuntabilitas yang terlalu berbelit ternyata tidak mampu menjawab sejumlah tuntutan yang muncul sebagai akibat dari kondisi abnormal yang disebabkan oleh bencana alam. Pasca bencana alam, mekanisme penyaluran bantuan terhambat sebagai akibat dari ketatnya prosedur dan tuntutan akuntabilitas yang kurang fleksibel. Persoalan ini, akhirnya bermuara pada keterlambatan berbagai bantuan kemanusiaan serta munculnya tuduhan publik yang menilai pemerintah daerah tidak responsif pada kebutuhan masyarakat.

(Dari Berbagai Sumber, Data Diolah)

2. Limitasi Lingkup Vertikal (Akuntabilitas Sosial)

Dalam aras vertikal, akuntabilitas seringkali terlihat gagal untuk menafsirkan sejumlah prinsip kunci, seperti:

(1) Persoalan kooptasi elit.

Persoalan elit kooptasi, dalam ranah akuntabilitas sosial, cenderung menjadi fokus persoalan. Akuntabilitas sosial idealnya mampu menciptakan sebuah pola hubungan timbal-balik antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat lokal. Pertukaran informasi dan pola hubungan yang seimbang merupakan prioritas dalam akuntabilitas sosial. Namun demikian, realitas empiris acap kali menyorongkan fakta yang berkebalikan. Akuntabilitas sosial, di tingkatan praksis, justru digunakan untuk mendesain kooptasi sosial melalui penguasaan oleh elit masyarakat pada level lokal.

(2) Tafsir atas publik

Terkait dengan implementasi akuntabilitas, limitasi lain yang tak kalah serius adalah tafsir atas konsepsi publik. Selama ini, tafsir atas publik terlihat samar dan sumir, sehingga kurang mampu untuk memetakan sejumlah elemen untuk dikategorikan sebagai publik. Selain itu, tafsir publik juga sering dimanipulasi demi sebuah kepentingan politik guna memfasilitasi aktor-aktor moderat dan mengelemenir aktor-aktor radikal dalam setiap proses pengambilan kebijakan publik.

(3) Akomodasi kepentingan publik.

Proses implementasi akuntabilitas juga sering berbenturan dengan fakta adanya keterbatasan kapasitas Pemerintah Daerah untuk mengakomodasi kepentingan publik. Melalui akuntabilitas sosial, masyarakat berharap bisa menyalurkan setiap aspirasi dan kepentingan mereka dalam setiap proses kebijakan publik. Namun demikian, realitas yang ada juga menyorongkan fakta bahwa tidak setiap aspirasi dan kepentingan dari masyarakat dapat diakomodasi dan difasilitasi oleh Pemerintah Daerah. Realitas ini, di tingkatan operasional, dapat mereproduksi limitasi bagi penerapan prinsip akuntabilitas. Sebab, kepercayaan masyarakat terhadap kinerja akuntabilitas bisa saja mengalami penurunan secara signifikan manakala mereka menemui realitas bahwa tidak semua aspirasi dan kepentingan dari masyarakat dapat diakomodasi dan difasilitasi oleh Pemerintah Daerah.

3. Limitasi Teknis Kelembagaan

Di tingkatan operasional, akuntabilitas sering harus berhadapan dengan limitasi yang bersifat teknis dan kelembagaan. Untuk limitasi teknik, implementasi prinsip akuntabilitas dihadapkan pada sejumlah persoalan yang bersumber dari Pemerintah Daerah sendiri, seperti kurangnya supervisi, kurangnya kesediaan menerima dan melaksanakan tanggung jawab, ketidakjelasan rincian kerja, kurangnya responssifitas terhadap tuntutan masyarakat, kurangnya motivasi, kurangnya struktur insentif dan kurangnya koordinasi. Terkait dengan limitasi kelembagaan, prinsip akuntabilitas acap kali harus meretas sejumlah persoalan kelembagaan sebagai berikut:

(1) Konteks Politik dan Kebudayaan.

Konteks politik dan kebudayaan akan menjadi kendala apabila berbagai prinsip-prinsip dasar seperti penghormatan terhadap hak asasi, hak sipil, dan hak politik rakyat tidak dijamin; tidak adanya kemerdekaan berpendapat dan transparansi; tidak adanya kemerdekaan berserikat; serta tidak adanya hak atas informasi. Ketiadaan hak dan jaminan atas hak-hak tersebut akan membuat warga masyarakat tidak berani dan merasa tidak mampu mempengaruhi sistem politik (efikasi politik) yang ada. Tidak adanya keberanian dan efikasi politik akan menyebabkan ketidakmungkinan masyarakat untuk menuntut akuntabilitas pemerintah daerah, DPRD serta lembaga-lembaga publik lainnya. Tidak adanya akuntabilitas tersebut menyebabkan melemahnya dukungan terhadap pemerintah daerah, DPRD serta lembaga-lembaga publik lainnya. Ini berarti lembaga-lembaga tersebut juga tidak memiliki basis legitimasi yang kuat.

(2) Akses pada informasi.

Tiada tersedianya cukup informasi akan menyebabkan publik tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam melakukan pengawasan terhadap aktivitas pemerintah daerah, DPRD dan lembaga-lembaga publik yang ada. Ketidakmampuan tersebut akan berimplikasi pada lemahnya kapasitas masyarakat untuk meminta akuntabilitas pemerintah daerah, DPRD dan lembaga-lembaga publik yang mengatasnamakan kepentingan publik.

(3) Peran media massa.

Dalam banyak hal apabila peran media tidak diarahkan pada pendidikan politik, tidak untuk memonitor kinerja dan tingkah laku pemerintah, serta tidak mengulas kasus-kasus yang merugikan kepentingan publik, maka masyarakat akan tidak memiliki informasi tentang hal-hal tersebut. Media massa yang demikian juga tidak memberikan ruang bagi opini publik dan diskusi isu-isu publik. Seperti di atas, tidak adanya cukup informasi dan tidak tersedianya ruang untuk menyuarakan dan mendiskusikan kepentingan publik menyebabkan lemahnya kapasitas publik untuk meminta pemerintah daerah, DPRD dan lembaga-lembaga publik lainnya akuntabel.

(4) Peran lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

Apabila peran lembaga-lembaga swadaya masyarakat tidak diarahkan pada pendidikan politik, tidak untuk mentransfer skill teknis dan advokasi, serta tidak mengupas kasus-kasus yang merugikan kepentingan publik, maka masyarakat akan memperoleh penguatan. Tidak adanya penguatan tersebut menyebabkan relatif lemahnya kapasitas publik untuk meminta pemerintah daerah, DPRD dan lembaga-lembaga publik lainnya akuntabel.

Merujuk pada pemaparan di atas, rincian kesimpulan limitasi dari implementasi prinsip akuntabilitas dapat dijelaskan melalui tabel berikut.

Tabel 11
Limitasi Prinsip Akuntabilitas

| No. | Jenis Hambatan | Keterangan |
|-----|--|---|
| 1. | Low literacy percentage | Rasa kurang peduli masyarakat terhadap pemerintahan, sehingga mudah terjadinya KKN dan <i>money politics</i> |
| 2. | Poor standar of living | Pegawai dengan standar gaji kecil akan dapat menimbulkan malpraktik administrasi publik dengan cara yang tidak sesuai dengan ketentuan |
| 3. | General decline in the moral values | Sikap hidup yang materialistis dari pejabat pemerintah yang memungkinkan mereka berlomba mencari penghasilan dengan cara yang tidak wajar |
| 4. | A policy of live and let life | Dengan menurunnya moral manusia yang memungkinkan mudahnya mereka melanggar aturan |
| 5. | Cultural factors | Budaya yang lebih mendahulukan kepentingan pribadi atau golongannya daripada kepentingan umum |
| 6. | Government monopoly | Kuatnya sistem sentralisasi yang mengakibatkan masyarakat tidak ikut dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga akuntabilitas tidak berjalan |
| 7. | Deficiencies in the accounting system | Buruknya system akuntabilitas terutama system informasi yang tidak kompeten |
| 8. | Lack of will in enforcing accountability | Sikap pasif dari pejabat pemerintah yang tidak mau membuka kesalahan yang telah mereka lakukan |
| 9. | Birocratic secrecy | Kontrol yang ketat dari pemerintah yang memungkinkan masyarakat takut melakukan pengawasan |
| 10. | Conflic in perspective and inadequate institutional lenkage | Informasi mengenai keakuratan target dan realisasi sulit dirumuskan sehingga sulit menilai capaian kinerja instansi pemerintah |
| 11. | Quality of officer | Rendahnya kualitas pejabat pemerintah |
| 12. | Technological absoltescence and inadequate surveillance system | Teknologi yang telah usang untuk mendapatkan informasi yang akurat, handal, tepat dan dapat dipercaya |
| 13. | Collonial herritage | Kondisi suatu negara yang pernah dijajah selama minimal 40-50 tahun sangat sulit mengubah pemerintahan yang autokratik |
| 14. | Defect in the laws concerning accountability | Kelemahan hokum dalam membuktikan kesalahan orang yang melanggar hokum |
| 15. | Crysis environment | Terjadinya instabilitas politik. Dalam kondisi ini masyarakat merasa ketakutan dan tidak menghiraukan akuntabilitas |

D. Rekomendasi Akuntabilitas

Strategi penguatan horizontal, strategi penguatan vertikal, dan strategi penguatan teknis kelembagaan

Merujuk pada berbagai limitasi diatas, berikut ini beberapa tawaran strategi penguatan akuntabilitas baik pada level horizontal, vertikal maupun teknis kelembagaan.

1. Strategi Penguatan Level Horizontal

Pada lingkup horizontal ini, strategi yang diharapkan tentu saja adanya instrumen akuntabilitas yang responsif terhadap kondisi *abnormality*. Kondisi abnormal ini misalnya menyangkut kebijakan filantropis seperti kebijakan penanganan bantuan bencana. Kasus bencana alam gempa bumi yang terjadi Yogyakarta 29 Mei 2006 yang lalu dapat dijadikan rujukan betapa ruwet dan kakunya sebuah kebijakan penanganan bencana. Problem 'ketakutan' akan tuduhan korupsi terhadap pejabat publik menjadikan Pemda setempat enggan untuk membuat terobosan kebijakan filantropis. Oleh karena itu diperlukan penyusunan desain mekanisme yang memungkinkan teraplikasinya prinsip akuntabilitas dalam kebijakan filantropis. Terkait dengan hal tersebut, berdasarkan pengalaman dari penanganan bencana di Bantul, beberapa langkah strategis yang bisa dilakukan oleh Pemda dalam rangka penyusunan desain mekanisme filantropis penanganan bencana adalah sebagai berikut:

- (1) Perumusan desain mekanisme kebijakan filantropis harus bersifat lentur (fleksibel), sederhana, serta terumuskan dengan jelas sehingga mudah diterapkan oleh warga masyarakat.
- (2) Perumusan desain mekanisme harus adaptif dan akomodatif terhadap kebutuhan lokal. Pada tataran ini, mekanisme harus bersifat partisipatoris, mengakui kapasitas, kemandirian dan kepemilikan lokal. Termasuk didalamnya menghargai konsensus bersama dengan melibatkan semua *stakeholders* (sinergi negara-masyarakat sipil) untuk menjaga keberlanjutan.
- (3) Adanya pembagian peran yang jelas antara pengambil keputusan (*decision making*) dan pelaksana di lapangan (*executive agencies*) sehingga memudahkan pertanggungjawaban.
- (4) Pada tataran implementatif, desain mekanisme filantropis penanganan bencana harus disertai alur proses yang jelas. Termasuk didalamnya ada tahapan proses pelaksanaan mulai dari "*stock taking*", pendataan kerusakan, pendataan kebutuhan, pemetaan kapasitas, pemberian bantuan, pelaporan dan pertanggungjawaban.
- (5) Perumusan indikator capaian yang jelas dalam mekanisme pelayanan (*delivery services*).

2. Strategi Penguatan Level Vertikal (Akuntabilitas Sosial)

Beberapa prinsip atau nilai yang harus disepakati dan dikembangkan bagi keberhasilan penguatan strategi pada level akuntabilitas vertikal adalah:

- (1) Akuntabilitas sosial lebih dari sekedar *tools*. Proses akuntabilitas sebagian besar yakni sekitar 80% merupakan proses politik, sedangkan selebihnya adalah proses teknis. Walaupun metode dan *tools* merupakan elemen penting dalam akuntabilitas sosial, namun kunci sukses keberhasilan akuntabilitas sosial tergantung pada konteks dimana *tools* tersebut digunakan, prinsip dan nilai-nilai yang digunakan, serta tergantung pada siapa saja yang terlibat dan bagaimana. Akuntabilitas sosial lebih banyak menyangkut perubahan mentalitas, membangun *relationship*, dan peningkatan kapasitas sebagai cara untuk memperkenalkan mekanisme dan teknikal *tools*.
- (2) Kenalilah seluruh *stakeholders*. Melakukan identifikasi dan analisis terhadap formal dan informal *stakeholders* merupakan langkah yang krusial dalam proses akuntabilitas sosial. Hal tersebut dikarenakan analisis yang dihasilkan harus mampu mengidentifikasi bentangan dari seluruh *stakeholders*, baik *stakeholders* yang memiliki kapasitas untuk memengaruhi maupun dipengaruhi, serta mengidentifikasi relasi akuntabilitas dan relasi kekuasaan diantara mereka.
- (3) Gunakan pendekatan *supply* dan *demand*. Dalam mendukung akuntabilitas sosial, intervensi baik dari sisi pemerintah (*supply*) maupun dari sisi masyarakat sipil (*demand*) adalah penting. Meskipun kapasitas individu mungkin bisa mengatasi segalanya dan hanya merupakan satu faktor saja, mereka harus melihat juga perhitungan atau kalkulasi kekuatan, kelemahan, kesempatan, dan tantangan pada sisi *supply* dan *demand* serta mengingat bahwa '*interface*' diantara keduanya adalah kunci pokok.
- (4) Mekanisme sanksi dan insentif adalah kunci. Berbagai pengalaman menunjukkan bahwa kombinasi antara struktur insentif dan sanksi lebih efektif dalam mencapai akuntabilitas sosial. Secara ideal, akuntabilitas sosial harus memberikan *reward* terhadap mereka yang memiliki perilaku akuntabel/*accountable behaviour* (seperti penghargaan publik, *feedback* yang positif, bonus atau promosi berdasarkan pada *assessment* klien) sama baiknya dengan memberikan sanksi atau *punishment* terhadap mereka yang memiliki perilaku tidak akuntabel. Masyarakat memiliki variasi *reward* dan sanksi baik yang bersifat formal maupun informal.
- (5) Penerapan pendekatan terhadap konteks. Pendekatan akuntabilitas sosial sangat tergantung pada konteks dimana dia diterapkan. Oleh karena itu, keputusan mengenai metode apa yang harus digunakan, siapa saja yang terlibat, preferensi pada pendekatan politik atau pragmatis, dan preferensi mekanisme akuntabilitas sosial apakah independen atau terinstitusionalisasi, harus berbasiskan kasus per kasus.

- (6) Pentingnya akses pada informasi dan media. Kualitas dan aksesibilitas pada informasi publik dan data adalah kunci penentu dari kesuksesan mekanisme akuntabilitas sosial. Dalam banyak kasus, upaya penerapan akuntabilitas sosial fokus pada upaya untuk mendukung kebebasan memperoleh informasi, atau penguatan kapasitas teknis dari institusi publik untuk merekam, *me-manage* dan membuat data yang relevan dan mudah dimengerti. Peran dari media yang independen dalam melakukan pendidikan politik masyarakat dan *monitoring* kinerja pemerintah sangat penting. Di banyak negara, radio komunitas dapat memainkan peran penting dalam menginformasikan dan memberikan suara kepada masyarakat yang *illiterate* dan masyarakat yang tinggal di pedesaan. Elemen penting bagi kesuksesan akuntabilitas di level ini adalah pada strategi untuk menggunakan dukungan media baik bentuk media yang tradisional maupun modern.
- (7) Utamakan mereka yang lemah. Desain strategi akuntabilitas sosial wajib menomorsatukan mereka yang termasuk dalam kelompok marginal/rentan (*vulnerable groups*), seperti kaum miskin, perempuan, anak, difabel, dan kelompok marginal lainnya.

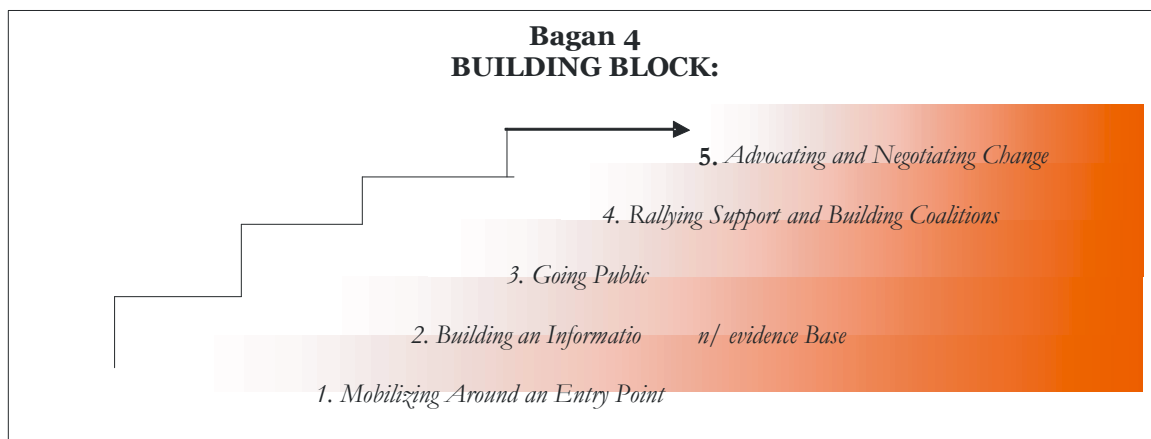
Ketika nilai-nilai tersebut telah disepakati, berikut ini langkah-langkah praksis strategis (*building block*) yang dapat dilakukan pemda dalam rangka implementasi strategi akuntabilitas sosial:

- 1) Menentukan titik masuk (*entry point*) terhadap masalah yang dihadapi. Langkah pertama yang harus dilakukan pemda adalah mengidentifikasi *entry point* dan membangun strategi bagi masalah yang menjadi prioritas. Akar permasalahan tersebut bisa bersifat khusus atau general dan bisa berada pada tingkat lokal maupun nasional. Sebagai contoh, pelayanan kesehatan bagi kaum miskin. Yang menjadi potensial *entry point* bisa meliputi minimnya alokasi APBN bagi kesehatan, korupsi atau inefisien diantara sistem distribusi nasional, kinerja dari penyedia pelayanan kesehatan di tingkat lokal, atau pada komite manajemen kesehatan di level lokal. Semuanya itu bisa menjadi hambatan (*bottleneck*) bagi pelayanan kesehatan masyarakat. Oleh karena itu strategi yang potensial bagi permasalahan tersebut meliputi misalnya analisis *budget*/aktivitas advokasi, adanya evaluasi yang bersifat partisipatoris bagi pelayanan kesehatan di tingkat lokal, dan sebagainya.
- 2) Membangun sistem data dan informasi. Adanya akses terhadap informasi yang relevan dan membangun sistem data yang dapat diakses sangat penting untuk menjaga agar lembaga publik akuntabel. Akuntabilitas sosial menjamin keterlibatan masyarakat dalam memperoleh: (a) data atau informasi dari '*supply side*' (pemerintah dan *service provider*), dan (b) data atau informasi dari '*demand-side*' (masyarakat, komunitas, pengguna data pemerintah).
- 3) Menginformasikan kepada publik. Informasi yang telah diperoleh tersebut kemudian dikomunikasikan kepada publik. Selanjutnya dapat diciptakan

debat publik seputar isu tersebut, dengan menggunakan media baik bentuk media yang bersifat tradisional maupun modern.

- 4) Mengumpulkan dukungan dan membangun koalisi. Aspek inti dari akuntabilitas sosial adalah membangun kesadaran masyarakat akan hak dan tanggungjawab mereka, melibatkan kepentingan mereka, dan memobilisasi mereka untuk membangun koalisi dan kemitraan dengan *stakeholders* lainnya seperti birokrat, media, parlemen, dan sebagainya. Idealnya, setiap langkah dalam akuntabilitas sosial memberikan kontribusi bagi pelibatan masyarakat dan mobilisasi dukungan. Kemampuan masyarakat untuk mengorganisir aksi kolektif (*collective action*) dan kapasitas dari CSOs dalam memfasilitasi dan mendukung mobilisasi adalah krusial bagi kesuksesan akuntabilitas sosial. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, aksi kolektif juga harus menyentuh mereka yang miskin dan kelompok marginal lainnya.
- 5) Melakukan advokasi dan negosiasi terhadap perubahan yang terjadi. Elemen yang paling krusial dari strategi akuntabilitas adalah kemampuan untuk mendatangkan respons dari lembaga publik dan efeknya terhadap perubahan. Strategi yang paling efektif biasanya melibatkan interaksi langsung dan negosiasi dengan lembaga yang terkait, sekaligus menciptakan agar mekanisme tersebut terinstitusionalisasikan secara terus menerus melalui konsultasi dan dialog.

Bagan 4 BUILDING BLOCK:



3. Strategi Penguatan Level Teknis Kelembagaan.

Pada lingkup teknis kelembagaan, strategi yang ditawarkan lebih difokuskan pada bagaimana meningkatkan kinerja pejabat publik setempat. Beberapa strategi untuk peningkatan kinerja pemda adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan dan kontrol yang jelas. Dengan adanya perencanaan yang jelas terhadap semua program pemda, maka upaya kontrol dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kewenangan, termasuk didalamnya masyarakat.
2. Adanya rincian rencana, anggaran, tujuan, target, dan standar kinerja. Perincian rencana, anggaran, tujuan, target dan standar kinerja yang jelas dimaksudkan supaya mudah dilakukan pengukuran terhadap capaian kinerja pemda yang sedang berjalan. Juga berguna untuk mengukur apakah program pemda setempat berhasil atautkah justru sebaliknya.
3. Peningkatan profesionalisme dan kompetensi teknis. Profesionalisme dapat ditingkatkan melalui peningkatan kapasitas teknis pejabat publik. Oleh karena itu perlu ditingkatkan pelatihan-pelatihan bagi pejabat publik agar mereka memahami benar tugas dan kewajibannya.
4. Manajemen sumber daya manusia, dilakukan melalui pengembangan staf, *teamwork*, motivasi individu dan kelompok.
5. Evaluasi dan supervisi kinerja secara teratur. Evaluasi kinerja wajib dilakukan secara teratur supaya pemda setempat dapat menilai apakah kebijakan yang diterapkan benar-benar membawa perubahan positif bagi masyarakat atau malah sebaliknya. Di sisi lain, supervisi kinerja juga diperlukan untuk menjaga agar kinerja pejabat publik sesuai dengan tujuan yang telah disepakati sebelumnya.
6. Prosedur *monitoring* yang jelas. Perumusan prosedur sistem *monitoring* yang jelas diharapkan dapat meminimalisir penyimpangan-penyimpangan dalam implementasi kebijakan, sehingga program dapat berjalan lancar dan efektif.
7. Sistem yang mengatur hubungan antara kinerja dengan "*reward*". Akuntabilitas bukanlah melulu persoalan yang identik dengan *punishment/sanksi*, namun akuntabilitas juga memberikan ruang bagi bekerjanya struktur insentif berupa *reward* bagi pejabat publik yang menunjukkan keberhasilan kinerjanya. Oleh karena itu, perumusan sistem struktur insentif yang jelas dalam suatu lembaga publik menjadi poin penting.

E. Checklist Akuntabilitas

Tabel 12
Check List Akuntabilitas

| No | Pertanyaan | Jawaban | |
|----|--|---------|-------|
| | | Ya | Tidak |
| 1 | Apakah Anda mengetahui tentang konsep akuntabilitas? | | |
| 2 | Apakah Anda paham tentang konsep akuntabilitas dalam tata pemerintahan terdesentralisasi? | | |
| 3 | Apakah prinsip akuntabilitas sudah melandasi prosedur dan mekanisme tata pemerintahan dalam lingkup tugas saudara? | | |
| 4 | Apakah Anda pernah mengikuti training tentang topik ini sebelumnya? | | |
| 5 | Apakah topik yang Anda ikuti tersebut berguna untuk lingkup kerja dan daerah Anda? | | |

AKUNTABILITAS HORIZONTAL (berhubungan dengan Eksekutif)

| No | Pertanyaan | Jawaban | |
|----|--|---------|-------|
| | | Ya | Tidak |
| 1 | Apakah Anda merasa perlu akuntabilitas yang berhubungan dengan akuntabilitas horizontal (akuntabilitas dengan eksekutif) ? | | |
| 2 | Apakah selama ini instansi Anda telah membuat dan melaporkan secara tertib dan tepat waktu dokumen-dokumen publik seperti LAKIP, AKIP, LPPD, LPJ Tahunan dan lainnya ? | | |
| 3 | Apakah kinerja Bawasda, Irjen, BPKP, dan Lembaga Pengawas Internal lain sudah efektif? | | |
| 4 | Apakah Anda mengalami kendala kerja dari lembaga-lembaga tersebut dalam kaitannya dengan akuntabilitas yang berhubungan dengan eksekutif? | | |
| 5 | Apakah permasalahan bongkar pasang regulasi sering menjadi akar masalah yang menghambat kinerja Bawasda, Irjen, BPKP, dan Lembaga Pengawas Internal lain? | | |
| 6 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai penggiring isu? | | |
| 7 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pembuat kebijakan ? | | |
| 8 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pelaksana kebijakan? | | |
| 9 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pengawas ? | | |
| 10 | Apakah ada strategi atau skenario untuk mendukung pelaksanaan kinerja Bawasda, Irjen, BPKP, dan Lembaga Pengawas Internal lain ? | | |
| 11 | Apakah ada dasar hukum yang seharusnya melandasi strategi tersebut ? | | |
| 12 | Apakah ada rumusan langkah-langkah konkret yang harus diambil untuk mengatasi permasalahan tersebut? | | |
| 13 | Apakah diperlukan sumber daya untuk mengambil langkah-langkah tersebut? | | |

AKUNTABILITAS VERTIKAL
(berhubungan dengan masyarakat melalui Legislatif)

| No | Pertanyaan | Jawaban | |
|----|---|---------|-------|
| | | Ya | Tidak |
| 1 | Apakah diperlukan akuntabilitas yang berhubungan dengan akuntabilitas yang berhubungan dengan legislatif? | | |
| 2 | Apakah kinerja Komisi-komisi DPRD, BPK, KPK dan Lembaga Pengawas External lain sudah efektif? | | |
| 3 | Apakah Anda mengalami kendala kerja dari Komisi-komisi DPRD, BPK, KPK dan Lembaga Pengawas External lain? | | |
| 4 | Apakah problem regulasi menjadi akar masalah yang menghambat kendala kerja mereka? | | |
| 5 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai penggiring isu ? | | |
| 6 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pembuat kebijakan ? | | |
| 7 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pelaksana kebijakan? | | |
| 8 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pengawas ? | | |
| 9 | Apakah telah ada skenario atau strategi untuk mendukung pelaksanaan kinerja mereka? | | |
| 10 | Apakah telah ada dasar hukum yang seharusnya melandasi strategi tersebut? | | |
| 11 | Apakah sudah ada rumusan langkah-langkah konkret yang harus diambil untuk mengatasi hal tersebut ? | | |
| 12 | Apakah sumber daya yang dibutuhkan untuk mengambil langkah-langkah tersebut telah dipersiapkan ? | | |

AKUNTABILITAS SOSIAL
(berhubungan dengan masyarakat melalui elemen *civil society*)

| No | Pertanyaan | Jawaban | |
|----|---|---------|-------|
| | | Ya | Tidak |
| 1 | Apakah menurut Anda akuntabilitas sosial (akuntabilitas yang berhubungan dengan publik) diperlukan? | | |
| 2 | Apakah individu berhak mengatasnamakan publik ? | | |
| 3 | Apakah kelompok kepentingan berhak mengatasnamakan publik? | | |
| 4 | Apakah CSO berhak mengatasnamakan publik ? | | |
| 5 | Apakah tokoh masyarakat berhak mengatasnamakan publik ? | | |
| 6 | Apakah kelompok masyarakat berhak mengatasnamakan publik ? | | |
| 7 | Apakah media massa berhak mengatasnamakan publik ? | | |

| | | | |
|----|--|--|--|
| 8 | Apakah elemen perguruan tinggi berhak mengatasnamakan publik ? | | |
| 9 | Apakah selama ini sudah ada bentuk akuntabilitas sosial ? | | |
| 10 | Apakah menurut Anda akuntabilitas sosial signifikan bagi perwujudan tata pemerintahan yang baik ? | | |
| 11 | Apakah akuntabilitas sosial sudah diimplementasikan pada keseluruhan tahap dalam proses kebijakan ? | | |
| 12 | Apakah pelaksanaan akuntabilitas mengalami banyak kendala ? | | |
| 13 | Apakah 'pendefinisian publik' menjadi kendala dalam pelaksanaan akuntabilitas sosial ? | | |
| 14 | Apakah kooptasi elit menjadi kendala dalam pelaksanaan akuntabilitas sosial ? | | |
| 15 | Apakah problem bagaimana mengakomodasi kepentingan publik menjadi kendala dalam pelaksanaan akuntabilitas sosial ? | | |
| 16 | Apakah pelaksanaan akuntabilitas sosial membawa konsekuensi positif bagi pemerintah daerah ? | | |
| 17 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai penggiring isu ? | | |
| 18 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pembuat kebijakan ? | | |
| 19 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pelaksana kebijakan? | | |
| 20 | Dalam hal tersebut, apakah posisi Anda sebagai pengawas ? | | |
| 21 | Apakah telah ada skenario atau strategi untuk mendukung pelaksanaan akuntabilitas sosial ? | | |
| 22 | Apakah telah ada dasar hukum yang seharusnya melandasi strategi tersebut ? | | |
| 23 | Apakah telah ada rumusan langkah-langkah konkret yang harus diambil ? | | |
| 24 | Apakah diperlukan sumber daya untuk mengambil langkah-langkah tersebut? | | |
| 25 | Apakah anda berhubungan dengan masalah-masalah yang harus diselesaikan dengan nilai-nilai yang konsisten dengan nilai-nilai konstituen anda? | | |
| 26 | Apakah program yang anda buat untuk konstituen didasarkan pada hipotesis yang jelas tentang masalah dan solusi yang efektif untuk menyelesaikan masalah itu? | | |
| 27 | Dengan hipotesis tersebut, apakah anda mempergunakan metode yang efektif-biaya untuk mengimplementasikan alternatif yang dipilih? | | |
| 28 | Dalam mengimplementasikan metode tersebut apakah anda telah memanfaatkan secara penuh sumber daya yang tersedia bagi anda dalam pengertian alokasi sumber daya kontrol biaya waktu dan usaha konstituen dalam pengertian secara kuantitas maupun kualitas? | | |
| 29 | Apakah "sistem akuntabilitas normal" harus tetap berlaku juga pada situasi yang tidak normal, misal bencana alam, dan sebagainya? | | |

DAFTAR PUSTAKA

- Ackerman, John. M. (2005). *Social Accountability in the Public Sector, A Conceptual Discussion*, Paper No. 82, Maret, Social Development Papers, Washington.
- Arroyo, Dennis (2004) *Summary Paper on the Stoctaking of Social Accountability Initiatives in Asia and the Pasific*, The World Bank Institute, Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program (CESI), Washington.
- Asian Development Bank (ADB), *Report and Recommendation of the President to the Boards of Directors on Proposed Loans to the Republic Indonesia for the State Audit Reform Sector Development Program*, RPP: INO 35144, Washington.
- Basjir, Wahyu W.(ed). (2006) *Keindahan itu Menipu, Partisipasi Dalam Penganggaran di Indonesia*, IDEA, Yogyakarta.
- Carmen, Malena; Forster, Reiner dan Singh, Janmejaya (2004) *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice Participation and Civic Engagement Group of the World Bank*, Social Development Papers, Paper No. 76 December, Washington.
- Cartensz, Rusman Anno, et.al (2006) "Audit Pembangunan Berbasis Komunitas di Kota Palu" dalam A. An'am Tamrin dan V. Sri Wijiyati (eds.), *Menjaring Uang Rakyat: Ragam Advokasi Anggaran di Indonesia*, IDEA dan TIFA, Jakarta.
- Goetz, Anne Marie and John Gaventa (2001) *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. IDS Working Paper No. 138, Institute of Development Studies, Brighton.
- Halim, Abdul (2006) *Analisis Keuangan Daerah*, Modul Lokalatih Kaukus Parlemen Bersih DIY, (tidak diterbitkan), Yogyakarta.
- International IDEA (2002) *Demokrasi di Tingkat Lokal*, International IDEA, Jakarta.
- London (1997) *Deliberation and Democracy*, www.scootlondon.com, London.
- Purba, Lily, et.al. (2006) *Advokasi Penganggaran Berbasis Kinerja Responsif Gender*, PATTIRO, TAF, Canada.
- Suhrman (2006) *Kerangka Hukum dan Kebijakan Partisipasi Warga di Indonesia*, FPPM, Bandung.
- Tamrin dan Wijayanti (eds.)(2006) *Menjaring Uang Rakyat: Ragam Advokasi Anggaran di Indonesia*, IDEA, Jakarta.
- Thomas, John Clayton (1995) *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*, Jossey-Bass Publishers, San Fransisco.
- Tim PLOD UGM (2006) *Monev dan Capacity Building*, tidak diterbitkan, Yogyakarta

Tim PLOD UGM (2006) *Monitoring dan Evaluasi: Kabupaten Jembrana*, tidak diterbitkan, Yogyakarta.

Trijono, Lambang (2006) *Transparansi Kebijakan Philantropis*, 04 November, KOMPAS, Jakarta.

Wahyu, Tri (2006) "Tantangan Penganggaran Partisipatif di DIY", dalam Wahyu W. Basjir (ed.), *Keindahan yang Menipu: Partisipasi dalam Penganggaran Daerah di Indonesia*, IDEA dan PGRI, Yogyakarta.

Wilcox, David (1994) *Guide to Effective Participation*, www.partnerships.org.uk

World Bank (1996) *The World Bank Participation Source Books*, ESD World Bank, Washington.

World Bank (2004) *State-Society Synergy for Accountability, Lessons for the World Bank*, World Bank Working Paper No. 30, Washington.