

Akuntabilitas Kinerja
Penyelenggaraan Pemerintahan
dan Pembangunan Daerah

Praptining Sukowati, SH. MSi



Akuntabilitas Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Praptining Sukowati, SH, MSi

Editor & Layout : Vicky Nelwan
Cover : Elang Samudra
Edisi Pertama
Cetakan Pertama, Mei 2010

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Hak Cipta, Bab XII
Ketentuan Pidana, Pasal 72, Ayat (1),(2) dan (6).

ISBN : 978-602-8624-99-2

Diterbitkan Oleh :



@ 2010 Program Pascasarjana
UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG

Kata Pengantar

Direktur Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang

Adanya perubahan peraturan daerah yang berdampak pada bidang kepegawaian diperlukan antisipasi penataan aparatur publik yang didasarkan pada analisis beban kerja setiap unit kerja. Sehingga komposisi pegawai yang ada juga harus sesuai dengan kebutuhan. Komposisi pegawai dalam golongan atau pangkat, pendidikan dan usia menjadi persoalan kritis dalam perencanaan kebutuhan pegawai berbasis kinerja dan kompetensi. Berbagai prasyarat yang berorientasi pada manajemen kepegawaian professional saat ini seperti analisis jabatan, klasifikasi jabatan, uraian tugas jabatan, standar kompetensi jabatan struktural serta sistem penilaian pegawai berbasis kinerja yang obyektif masih belum tersedia sesuai peraturan yang berlaku.

Penegakan disiplin pegawai perlu diupayakan secara terus menerus dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, melalui pembinaan dan penerapan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran. Adanya permasalahan-permasalahan yang terjadi selama ini seperti rendahnya kualitas dan kompetensi sumber daya aparatur sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, kurang optimalnya pemberdayaan aparatur di masing-masing unit kerja, perencanaan kebutuhan aparatur publik yang belum optimal karena pada unit kerja belum dilaksanakan analisis jabatan, meningkatnya tingkat pelanggaran disiplin dan masih rendahnya kesejahteraan pegawai serta kurangnya sarana dan prasarana sistem informasi manajemen kepegawaian yang mampu melayani kebutuhan data dalam pengambilan keputusan. Maka diperlukan keseriusan dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.

Dengan demikian pembangunan aparatur harus bisa mewujudkan sistem manajemen yang mampu menghasilkan aparatur publik profesional dan didukung dengan sistem pembinaan karier berdasarkan prestasi kerja. Untuk itu maka kebijakan pembangunan daerah sebaiknya diarahkan pada penyiapan ketersediaan sumber daya aparatur yang berkualitas secara proporsional di semua instansi dengan menata keseimbangan jumlah aparatur dan beban kerja di setiap lembaga satuan kerja perangkat daerah, serta meningkatkan kualitas aparatur melalui pengelolaan aparatur pemerintah daerah secara profesional yang berdasarkan standar kompetensi.

Dalam konteks globalisasi, tentunya pemerintah daerah juga semakin dituntut untuk memiliki daya saing, sehingga penguasaan ilmu

pengetahuan menjadi kunci bagi aparatur pemerintah daerah untuk dapat bertahan dan mengembangkan dirinya. Melalui buku **“Akuntabilitas Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah”** yang ditulis oleh saudara Praptining Sukowati, mahasiswi Program Doktor Ilmu Administrasi Publik, Pascasarjana Brawijaya Malang, ini akan memberikan warna dan pencerahan wawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Khususnya terkait dengan pencitraan dan peningkatan kinerja aparatur publik. Semoga buku ini bisa membantu usaha pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja aparatur pemerintah daerah dalam rangka menuju aparatur yang professional, bersih, kompeten dan akuntabel, selain juga dapat berguna dalam menambah wawasan pengetahuan para akademisi di lingkungan perguruan tinggi, dan masyarakat luas.

Malang, Mei 2010

Direktur,

Prof. DR. Soemarno, MS



Kata Pengantar

Rektor Universitas Merdeka Malang

Di tengah berbagai kemajuan pembangunan nasional, upaya untuk memperkuat landasan kebijakan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik terus dilakukan. Sebagai hasilnya, pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Langkah selanjutnya, perlu segera diselesaikan penyusunan peraturan-peraturan pelaksanaan tentang pelayanan publik, agar kebijakan tentang pelayanan publik yang telah ditetapkan dalam UU tersebut dapat segera dilaksanakan secara efektif. Dalam undang-undang tersebut telah diatur bahwa setiap unit penyelenggara pelayanan harus memiliki standar pelayanan dan maklumat yang mengatur dengan jelas hak dan kewajiban penyelenggaraan layanan dan penerima pelayanan, sehingga pada akhirnya dapat segera mewujudkan pelayanan yang berkualitas dan akuntabel secara bertahap.

Sejak awal kemunculannya hingga saat ini birokrasi selalu menjadi tema diskusi yang hangat di Indonesia. Birokrasi adalah fenomena yang sarat dengan kontroversial. Di satu sisi birokrasi adalah keniscayaan dalam kehidupan manusia modern tetapi pada sisi lainnya ia selalu menampilkan wajah yang kusam. Kesal awal yang sering muncul ketika membahas tentang birokrasi di Indonesia adalah sikap sinis. Penyebabnya terletak pada kinerja birokrasi yang selalu diasosiasikan oleh masyarakat dengan pelayanan yang lamban, kurang memuaskan, ekonomi biaya tinggi, kolusi, korupsi dan sebagainya. Namun demikian masyarakat tidak bisa berpaling dari birokrasi, karena masyarakat tidak punya pilihan lain selain berurusan dengan birokrasi. Terkait dengan kedudukan birokrasi (pemerintahan) sebagai perangkat negara yang diberi kewenangan untuk menyelenggarakan tugas pelayanan publik. Fenomena kontroversi dalam tubuh birokrasi terutama yang berkarakter *patologis* diyakini bukan terjadi secara alamiah tetapi muncul dari lilitan berbagai faktor yang kompleks. Faktor kultural dan struktural, faktor internal dan eksternal, selalu muncul sebagai penjelas terhadap fenomena kontroversi birokrasi pemerintah tersebut. Menghadapi kondisi tersebut, upaya untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan telah banyak dilakukan oleh para ahli dengan berbagai perspektif. Pola penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistis akan mengubah perilaku pemerintah, baik di pusat maupun daerah, untuk lebih efisien, profesional dan akuntabel.

Buku "**Akuntabilitas Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah**", yang ditulis oleh Praptining Sukowati, SH, MSi dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Merdeka Malang ini, sangat penting untuk dibaca dalam rangka menambah wawasan keilmuan tentang birokrasi pemerintah daerah, khususnya dalam penyelenggaraan layanan publik di daerah, dimana dituntut untuk semakin profesional dan akuntabel. Kita semua tahu bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, maka pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini menjalankan pemerintahan (*bureaucracy reengineering*), baik dalam aspek struktural maupun dalam aspek kultural yang terkait dengan budaya kerja di lingkungan birokrasi pemerintah daerah. Tanpa menafikkan aspek struktural, dalam konteks Indonesia, aspek kultural tampaknya masih memainkan peran yang cukup signifikan dalam menentukan kadar kinerja birokrasi pemerintah kita.

Malang, Mei 2010
Rektor,

DR. Kridawati Sedhana, MS

Kata Pengantar

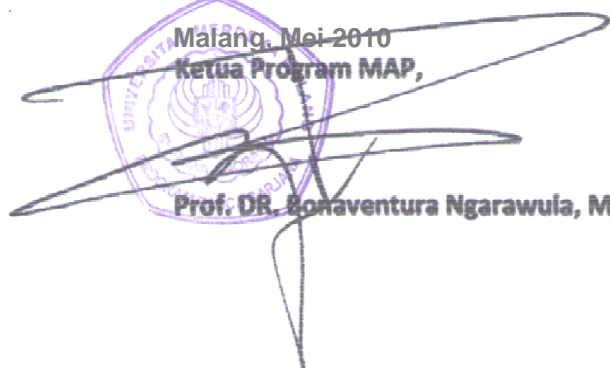
Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik (MAP) Program Pascasarjana Universitas Merdeka Malang

Potret birokrasi di Indonesia, yaitu kuatnya pertimbangan subyektif-irasional ketimbang obyektif rasional dalam birokrasi, adanya realitas birokrasi dimana “minta dilayani daripada melayani”, mengutamakan aspek seremonial, menambah pegawai tanpa pertimbangan rasional, birokrat yang memiliki status “tinggi” di masyarakat, kepatuhan yang tinggi pada aturan formal, adalah sejumlah contoh budaya kerja yang menonjol dalam kehidupan birokrasi Indonesia yang kurang kondusif bagi peningkatan kualitas kinerja pelayanan publik. Di satu sisi, masyarakat seolah alergi untuk berurusan dengan birokrasi karena identik dengan kelambanan, berbelit-belit, mahal, dan lain-lain. Namun, di sisi lain, keberadaan birokrasi tetap dirindukan dan diperlukan sebagai pelayan masyarakat. Untuk menyikapi dilema tersebut, perlu ada upaya untuk mengubah budaya kerja birokrasi agar lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat, sekaligus mencari alternatif model organisasi yang dapat menumbuhkan budaya kerja tersebut. Untuk itu pemerintah daerah harus memiliki aparatur yang memiliki keinginan yang kuat untuk kemakmuran sebesar-besar bagi daerahnya. Tidak cenderung mengabaikan integrasi negara dan bangsa. Bahkan dalam konteks pelayanan publik ada kecenderungan hanya berfikir efektifitas, efisiensi, dan ekonomis, dengan mengabaikan prinsip responsibilitas, responsivitas, dan representativitas bagi masyarakat, serta tanpa melihat akuntabilitas dari penyelenggaraan pemerintahan tersebut.

Buku “Akuntabilitas Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah”, yang ditulis oleh Praptining Sukowati sebagai salah satu dosen Program Magister Administrasi Publik Universitas Merdeka Malang ini diharapkan dapat merubah wawasan pemikiran dalam rangka implementasi kebijakan otonomi daerah, dimana tuntutan terhadap kinerja Pemerintah Daerah perlu ditingkatkan melalui inovasi, integritas, dan akuntabilitas. Selain itu perlu diperhatikan juga berkaitan dengan adanya pelanggaran terhadap etika pelayanan publik dan kemungkinan adanya korupsi, karena dengan otonomi peluang untuk melakukan pelanggaran terhadap kedua hal tersebut sangat besar.

Pelayanan publik yang berkualitas diantaranya memang mengadopsi nilai-nilai privat yang berorientasi pada keuntungan (*profit making*) ke sektor publik, misalnya efektivitas, efisiensi, ekonomis. Hal ini memang diperlukan,

akan tetapi tidak boleh mengabaikan nilai-nilai kepublikan yang lebih berorientasi pada pelayanan (*service making*), misalnya nilai-nilai akuntabilitas, transparansi, netralitas, responsivitas, representativitas, dan nilai-nilai kepublikan yang lain. Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan yang berkualitas untuk masa mendatang sudah seharusnya memadukan nilai-nilai privat dan nilai-nilai kepublikan ini. Pelanggaran terhadap resiko penggunaan dana masyarakat, salah satu pelanggaran aspek etika yang sering dijumpai di Pemerintahan Daerah. misalnya adanya penolakan terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah karena dianggap menyelewengkan dana masyarakat, pemenuhan tuntutan anggaran bagi kesejahteraan anggota dewan yang sudah menjadi wacana publik, penyelewengkan penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) dan masih banyak contoh-contoh penyelewengkan dana yang lain. Hal ini tentunya merupakan gejala menurunnya akuntabilitas Pemerintahan Daerah terhadap publik yang pada gilirannya akan menurunkan pula kepercayaan publik pemerintahan yang mewakilinya, dimana tanggung jawab aparatur publik dalam melayani masyarakat merupakan aspek etis lainnya yang sangat penting dalam memberikan pelayanan publik. Semoga buku ini berguna bagi kita semua dalam rangka mewujudkan kinerja aparatur publik yang profesional, dan akuntabel.

Malang, Mei 2010
Ketua Program MAP,

Prof. DR. Bonaventura Ngarawula, MS

Pengantar Penulis

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena kuasa dan limpah-Nya saya telah dapat menyelesaikan buku "**Akuntabilitas Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah**" ini. Perubahan yang terjadi di Indonesia akibat reformasi dewasa ini terasa begitu cepat sehingga menyebabkan seluruh tatanan yang ada di dunia ini ikut berubah, sementara tatanan yang baru belum terbentuk. Hal ini menyebabkan sendi-sendi kehidupan yang selama ini diyakini kebenarannya menjadi usang. Nilai-nilai yang menjadi panutan hidup telah kehilangan otoritasnya. Lemahnya penerapan akuntabilitas kinerja daerah sesungguhnya menjadi problem serius bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Hal ini tidak hanya terkait dengan hilangnya kepercayaan masyarakat tetapi justru ada hal yang lebih penting yaitu terpenuhinya hak-hak rakyat dalam implementasi pembangunan di daerah. Oleh karena itu, diperlukan upaya-upaya pembenahan yang perlu mendapat dukungan dari semua pemangku kepentingan.

Guna merespon kondisi tersebut di atas, perlu mengantisipasi agar tidak menuju ke arah keadaan yang lebih memprihatinkan. Salah satu solusi yang dilakukan dalam menjaga nilai-nilai panutan hidup dalam berbangsa dan bernegara secara lebih efektif yaitu melalui reformasi birokrasi. Dalam konteks globalisasi, *good governance* telah menjadi parameter dan tuntutan masyarakat terhadap kinerja aparatur pemerintah. Aparatur pemerintah yang semula bersandar pada prinsip *responsibility* (tanggung jawab) dan *obligation* (kewajiban) kini harus berubah ke arah *accountability*.

Dalam prinsip-prinsip *good governance* antara lain terdiri dari partisipasi, ketaatan hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif, efisien, dan akuntabilitas. Jelas bahwa akuntabilitas merupakan salah satu aspek penting dalam *good governance*. Semoga karya kecil ini dapat memberikan pencerahan kinerja aparatur publik yang akuntabel, menjunjung tinggi *equitable* dan *responsiveness to people's needs*, sebagai resultante dari proses dan prinsip-prinsip *good governance* dalam kinerja aparatur publik.

Malang, Mei 2010

Penulis

Daftar Tabel

Tabel 1	:	Contoh indikator kinerja kualitatif	88
Tabel 2	:	Contoh Indikator Kinerja Kuantitatif Absolut.....	89
Tabel 3	:	Contoh Indikator Kinerja Kuantitatif Presentase	89
Tabel 4	:	Contoh Indikator Kinerja Kuantitatif Rasio.....	90
Tabel 5	:	Contoh Indikator Kinerja Kuantitatif Indeks.....	90
Tabel 6	:	Contoh Perumusan Indikator Kinerja Pemerintah Daerah dan Unit Kerjanya.....	93

Daftar Gambar

Gambar 1	: Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	4
Gambar 2	: Species of Accountability Settings: Legal Organizational Professional Political ...	31
Gambar 3	: Penyelenggara Negara yang dituntut Akuntabilitas Kinerja	33
Gambar 4	: Penyelenggaraan Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah.....	35
Gambar 5	: Mekanisme Kerja Penyusunan LPPD	40
Gambar 6	: Bentuk Frekuensi dan Pelaporan dalam Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah.....	61
Gambar 7	: Pola Koordinasi dan Sistem Pelaporan Kinerja Aparatur.....	72
Gambar 8	: Manfaat Hasil Evaluasi Mandiri (Self Assesment) Dalam Rangka Pelaporan KDH..	75
Gambar 9	: Keselarasan Renstra dalam Lingkungan Pemerintah Daerah.....	91
Gambar 10	: Indikator Kinerja Tingkat Pemerintah Daerah	92
Gambar 11	: Siklus Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Kinerja.....	102
Gambar 12	: Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.....	103
Gambar 13	: Penilaian Kebijakan dan Penilaian Institusional.....	105
Gambar 14	: Tahapan Evaluasi Dampak dan Proses.....	108
Gambar 15	: Contoh Model Pengukuran Kinerja yang Efisien dan Efektif.....	117
Gambar 16	: Aspek Penilaian Tataran Pelaksanaan Kinerja (SKPD)	118
Gambar 17	: Evaluasi Perbandingan.....	122
Gambar 18	: Manajemen Perubahan.....	130
Gambar 19	: Analisa Beban Kerja.....	132
Gambar 20	: Pengembangan Karir.....	137
Gambar 21	: Struktur Kelembagaan Tingkat Pusat dan Daerah.....	139
Gambar 22	: Pola Struktur Organisasi di Departemen.....	140
Gambar 23	: Jenjang Karir Struktural.....	143
Gambar 24	: Alur Pembuatan Daftar Urut Kepangkatan.....	145
Gambar 25	: Analisa, Evaluasi Pekerjaan & Manajemen Renumerisasi.....	146

Gambar 26	: Hubungan Sistim Penilaian Kinerja & Sistim SDM Lainnya	148
Gambar 27	: Model Akuntabilitas Kinerja Organisasi Publik	166
Gambar 28	: Indikator Tata Pemerintahan World Bank.....	169
Gambar 29	: Proses Krisis Kepercayaan di Indonesia.....	172
Gambar 30	: Built a Worker Culture.....	183
Gambar 31	: Kerangka Reformasi Birokrasi.....	213
Gambar 32	: Unsur-unsur pada definisi e-government	222
Gambar 33	: Model Proses Kebijakan Publik <i>Clay and Schaffer</i>	234
Gambar 34	: Perubahan Paradigma Pemerintahan/Administrasi Negara.....	237
Gambar 35	: Optimalisasi Kinerja Kebijakan Publik dalam Pembangunan di Era Global.....	241

Daftar Isi

Kata Pengantar	
Direktur Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang.....	i
Kata Pengantar	
Rektor Universitas Merdeka Malang.....	iii
Kata Pengantar	
Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik (MAP) Program Pascasarjana Universitas Merdeka Malang.....	v
Pengantar Penulis	vii
Daftar Tabel	viii
Daftar Gambar	ix
Daftar Isi	xi

BAB I

KINERJA PEMERINTAH DAN PEMBANGUNAN DAERAH

➤ Landasan Kultur Penyelenggaraan Pemerintah Daerah..	1
➤ Tugas, Fungsi, dan Kesiapan Pemerintah Daerah.....	13
➤ Tujuan dan Komitmen Pemerintah Daerah.....	16
➤ Perubahan Peranan Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik.....	20

BAB II

AKUNTABILITAS KINERJA DAN TRANSPARANSI PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH

➤ Konsep dan Pengertian Akuntabilitas Kinerja.....	27
➤ Konsep dan Pengertian Transparansi.....	49
➤ Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	56
➤ Bentuk dan Frekuensi Pelaporan	61
➤ Koordinasi dengan Sistim Terkait.....	63

BAB III

AKUNTABILITAS KINERJA

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

➤ Akuntabilitas Kinerja Aparatur Pemerintahan	77
➤ Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan.....	94
➤ Input dan Output Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan..	101
➤ Dampak Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan.....	106
➤ Standar Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan.....	115
➤ Tujuan, Sasaran dan Strategi Pengukuran Kinerja.....	124

BAB IV

PEMBINAAN & PENGEMBANGAN PRESTASI

KINERJA PEGAWAI

➤ Pembinaan Prestasi Kinerja.....	129
➤ Pengembangan Karier dalam Kinerja.....	136
➤ Tujuan dan Manfaat Pembinaan Prestasi Kerja.....	147

BAB V

CAPACITY BUILDING DALAM

AKUNTABILITAS KINERJA

➤ Capacity Building	151
➤ Legal Framework	154
➤ Institutional Arrangement	157
➤ Mind-setting	158
➤ Strategic Breakthrough	161
➤ Building Shared Vision, Mission & Values	164
➤ Building Institution for <i>Good Governance</i>	167

BAB VI

PENDAYAGUNAAN APARATUR DALAM

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

➤ Pendayagunaan Aparatur Publik.....	171
➤ Keterkaitan Dengan Sistem AKIP-LAKIP.....	176

BAB VII

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI AKUNTABILITAS KINERJA

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

- Kapasitas Manajemen Pemerintah..... 179
- Membangun Budaya Daerah Transparan dan Akuntabel... 182
- Faktor Lingkungan Makro dan Endowment Daerah..... 190
- Pelayanan Publik dan Building the Trust 196

BAB VIII

KUNCI KEBERHASILAN AKUNTABILITAS KINERJA PENYELENGGARAAN

PEMBANGUNAN DAERAH

- Investasi Teknologi Informasi 221
- Strategi Meningkatkan Manajerial Skill Penataan Aparatur 223

BAB IX

KEBIJAKAN PUBLIK DAN REFORMASI AKUNTABILITAS KINERJA

DALAM PEMBANGUNAN

- Pembangunan dan *Good Public Governance*
Berkelanjutan 229
- Kebijakan Publik dan Reformasi Akuntabilitas Kinerja..... 233
- Optimalisasi Kinerja Kebijakan Publik dalam
Pembangunan di Era Global..... 237

Daftar Pustaka
Profile Penulis

