

AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DALAM ERA OTONOMI DAERAH (Strategi Mengelola Perubahan Melalui Pengembangan Rencana Strategis)

Oleh:

Drs. Noorsyamsa Djumara, M.Si

Sebagaimana kita saksikan bersama, seluruh lapisan bangsa Indonesia sedang menghadapi tuntutan perubahan besar di segala bidang. Khususnya dalam bidang pemerintahan, perubahan paradigma berlangsung dari pola manajemen gotong royong menjadi renumerasi, dari paternalistis menjadi rasionalistis, dari kolektivitas menjadi individualistis, dari otoriter menjadi demokratis, dari sentralistis menjadi desentralistis, dari tertutup menjadi terbuka, dari kaku menjadi luwes, dari birokratis menjadi debirokratis, dari "government" menjadi "governance", serta dari "bad" menjadi "good governance" yang menekankan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani atau civil society. Berbagai tuntutan perubahan diatas harus disikapi dengan langkah-langkah reformasi di segala bidang pula. Itulah sebabnya, gelombang reformasi total tidak hanya menjangkit di dunia politik saja, namun menjangkau pula bidang pemerintahan.

Pendahuluan : Perubahan dan Manajemen Perubahan

Dewasa ini, perubahan adalah suatu keniscayaan, tidak saja bagi kehidupan organisasi sektor privat, namun juga seluruh lapisan organisasi publik (pemerintahan). Proses pergeseran atau perubahan mondial yang meliputi aspek-aspek ekonomi, politik dan sosial budaya ini tidak mungkin dapat dihindarkan, apalagi dilawan. Oleh karena itu, tindakan bijaksana yang harus dilakukan adalah melakukan penyesuaian-penyesuaian organisasional terhadap perubahan tersebut, dan bukan sebaliknya.

Dalam hubungan ini, perlu dikemukakan beberapa faktor pendorong atau penguangkit (*leveraging factors*) bagi munculnya sejumlah perubahan lingkungan strategis, yakni sebagai berikut :

1. Kemajuan dalam teknologi produksi dan teknologi informasi
2. Peningkatan kesadaran akan harkat hidup masyarakat, atau lebih populer dengan istilah Hak-hak Asasi Manusia (HAM)
3. Semakin meningkatnya variasi dan kualitas tuntutan kebutuhan dan aspirasi masyarakat
4. Semakin kritisnya tuntutan kebutuhan terhadap pelayanan masyarakat

5. Semakin meningkatnya pengetahuan dan tingkat kesejahteraan masyarakat
6. Semakin meningkatnya gejala pemanfaatan teknologi mesin produksi sebagai pengganti tenaga manusia
7. Perubahan konsep dan paradigma manajemen bisnis dan administrasi pemerintahan dan pembangunan; serta
8. Semakin berubahnya pola struktur-struktur kelembagaan kearah yang lebih fleksibel dan pendistribusian wewenang, serta keterlibatan masyarakat maupun swasta yang semakin intensif dalam pemerintahan dan pembangunan.

Implikasi terpenting dari proses perubahan tersebut adalah timbulnya kondisi ketidakpastian (*uncertainty*) bagi organisasi, serta menciptakan lingkungan yang bergejolak (*turbulence* bahkan *hypher turbulence*). Pada gilirannya, kondisi lingkungan yang tidak pasti dan bergejolak ini akan berdampak kepada penurunan kinerja organisasi secara menyeluruh.

Sehubungan dengan hal tersebut, setiap organisasi beserta sumber daya manusia pendukungnya harus benar-benar memahami, bagaimana proses perubahan tersebut berlangsung, kemana arah *wind of change* itu, serta apa implikasi yang dihasilkan dari berbagai proses global tadi ? Sebab hanya dengan pemahaman yang baik terhadap masalah-masalah inilah, suatu organisasi dapat menentukan strateginya secara tepat dalam rangka merealisasikan misi dan visi organisasi, sehingga dapat dijamin bahwa organisasi tetap *exist* dan *survive*.

Upaya-upaya untuk *memahami sumber-sumber dan proses perubahan* dalam

rangka *menemukan strategi antisipasi dan prediksi* yang tepat bagi organisasi dalam menghadapi perubahan inilah yang dimaknakan sebagai *manajemen perubahan (change management)*. Dengan kata lain, mengelola perubahan dapat ditempuh dengan melakukan perubahan organisasi. Adapun langkah-langkah perubahan organisasi menurut Modul 1 AKIP (*Akuntabilitas dan Good Governance*, 2000) dapat dilakukan sebagai berikut :

1. Menetapkan makna urgensi perubahan.
2. Menciptakan koalisi pengarah yang kuat.
3. Mengembangkan dan mengkomunikasikan visi dan strategi.
4. Memberdayakan orang / organisasi / masyarakat untuk melakukan tindakan.
5. Menghasilkan sukses jangka pendek.
6. Konsolidasi capaian kinerja dan menghasilkan lebih banyak lagi perubahan.
7. Melembagakan ancangan baru dalam budaya organisasi.

Dalam hubungan dengan adanya bermacam-macam perubahan tersebut, **Prahalad** mengatakan bahwa agar perubahan struktural dapat terlaksana secara efektif dan efisien, setiap organisasi pemerintah perlu melaksanakan tiga agenda perubahan yang terdiri dari agenda intelektual, manajerial, serta perilaku, dengan penjelasan sebagai berikut :

1. *Agenda intelektual*, meliputi upaya-upaya untuk melakukan a) *environmental scanning*, b) perumusan visi, misi dan strategi bisnis, serta c) penetapan standar atau tolok ukur kinerja organisasi
2. *Agenda manajerial*, meliputi pengembangan struktur dan jaringan kerja, sistem dan teknologi yang tepat, dan keberanian untuk merealokasi sumber-sumber daya.

Beberapa aspek yang perlu dilaksanakan dalam rangka agenda manajerial ini adalah Reformasi Administrasi Publik, Pemberdayaan Masyarakat, pengembangan SIM pemerintahan, penyempurnaan sistem Anggaran, serta pengembangan Manajemen SDM.

3. *Agenda perilaku / behavioral*, meliputi pembentukan nilai-nilai dan etika organisasi, gaya kepemimpinan yang tepat, sistem belajar, kompetisi dan keahlian-keahlian, insentif dan ganjaran atas perilaku tertentu terhadap para pekerja atau staf.

Inti dari agenda perilaku disini adalah adanya keinginan belajar dan kebiasaan belajar setiap individu dalam organisasi hingga menjadi basis tumbuhnya organisasi yang terus belajar (*organisasi pembelajaran / learning organization*). Dengan adanya proses pembelajaran ini diharapkan organisasi sektor publik dapat melaksanakan TQM yang mempunyai ciri : a) memusatkan perhatian pada upaya untuk memuaskan pelanggan, b) melakukan perbaikan berkelanjutan dalam seluruh proses dan output organisasi, serta c) mengambil langkah-langkah untuk melibatkan seluruh karyawan dalam upaya memperbaiki mutu.

Kebijakan Otonomi Daerah Sebagai Suatu Perubahan

Sebagaimana kita saksikan bersama, seluruh lapisan bangsa Indonesia sedang menghadapi tuntutan perubahan besar di segala bidang. Khususnya dalam bidang pemerintahan,

perubahan paradigma berlangsung dari pola manajemen gotong royong menjadi renumerasi, dari paternalistis menjadi rasionalistis, dari kolektivitas menjadi individualistis, dari otoriter menjadi demokratis, dari sentralistis menjadi desentralistis, dari tertutup menjadi terbuka, dari kaku menjadi luwes, dari birokratis menjadi debirokratis, dari "government" menjadi "governance", serta dari "bad" menjadi "good governance" yang menekankan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani atau *civil society* (Mustopadijaja, 1999).

Berbagai tuntutan perubahan diatas harus disikapi dengan langkah-langkah reformasi di segala bidang pula. Itulah sebabnya, gelombang reformasi total tidak hanya menjangkit di dunia politik saja, namun menjangkau pula bidang pemerintahan. Secara monumental, tuntutan reformasi sektor publik tadi ditandai dengan penggantian dan atau perubahan UU Nomor 5 tahun 1974 menjadi UU Nomor 22 tahun 1999. Dengan kata lain, "misi" yang diemban oleh UU yang baru ini sesungguhnya adalah merubah paradigma "ortodoks" yang telah sekian lama diterapkan dalam mekanisme sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hubungan ini, paradigma baru yang dikembangkan oleh UU No. 22 tahun 1999 bertumpu pada nilai-nilai **demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan**, yaitu suatu pemerintahan daerah yang memiliki keleluasaan dan pengambilan keputusan yang terbaik dalam kewenangannya, untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya dalam mendukung kualitas pelayanan publik yang diberikannya kepada masyarakat.

Sesuai dengan perubahan paradigma tersebut, harus diakui bahwa semangat dan isi UU Nomor 22 tahun 1999 merupakan UU Pemerintahan Daerah yang paling demokratis – jika tidak dikatakan liberal. Hal ini terlihat dari ketentuan pasal 7, 9 dan 11 yang secara eksplisit mengamatkan bahwa kewenangan Daerah Kabupaten / Kota mencakup *semua kewenangan pemerintahan* selain kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta kewenangan bidang lain yang diatur kemudian oleh Peraturan Pemerintah.

Dalam tataran empirik, keberadaan aparatur pemerintah atau birokrasi di Indonesia sedang menghadapi kritik dan sorotan yang tajam dari seluruh lapisan masyarakat. Hal ini merupakan gejala yang logis, mengingat bahwa sumber daya yang dimiliki oleh birokrasi sangat terbatas, sementara tuntutan masyarakat terhadap jasa pelayanan umum semakin meningkat. Kondisi semacam ini apabila terus berlanjut tidak menutup kemungkinan akan membengkak menjadi *gap* atau kesenjangan, dan pada gilirannya akan menjauhkan birokrasi dari masyarakat yang harus dilayaninya.

Untuk memperkecil kemungkinan terjadinya kesenjangan tersebut, perlu dilakukan reorientasi, revitalisasi maupun reformasi dari fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanannya. Atau, pemerintah harus cepat mengambil langkah-langkah reformasi berupa penyesuaian dan pembaharuan di bidang administrasi publik. Penyesuaian dan atau pembaharuan tersebut harus mencakup dimensi-dimensi yang selama ini sering dituding sebagai sumber kelemahan atau kekurangan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah.

Adapun dimensi-dimensi yang perlu direformasi untuk dapat meningkatkan kinerja pemerintah, meliputi: 1) kelembagaan, 2) sumber daya manusia, 3) perimbangan keuangan dan aset daerah, serta 4) pengembangan pola kemitraan dengan masyarakat / swasta.

Dengan adanya pembaharuan yang meliputi empat dimensi praktis tersebut, keberadaan birokrasi pemerintahan beserta kewenangan perumusan kebijakan publik yang melekat padanya akan diabdikan sepenuhnya untuk terciptanya sebuah masyarakat madani (*civil society*) yang memiliki ciri-ciri demokratis, berposisi sederajat dengan pemerintah, serta relatif memiliki tingkat kesejahteraan sosial ekonomi yang memadai. Ini berarti bahwa keberhasilan pemerintah dapat diukur salah satunya dari seberapa kuat posisi serta peran politis masyarakat sebagai warga negara (*citizens*).

Keberadaan pemerintahan yang dekat dengan masyarakat serta benar-benar dibutuhkan agen pembaharu (*agent of change*) sekaligus agen pelayanan (*agent of service*), diharapkan mampu mewujudkan kondisi-kondisi berupa : 1) terjalinnya hubungan antara pemerintah dengan masyarakat secara harmonis, 2) stabilisasi kehidupan berbangsa dan bernegara dalam berbagai bidang, serta 3) peningkatan tingkat kesejahteraan masyarakat secara progresif.

Dalam hal pemerintah dapat mewujudkan ketiga kondisi diatas, dapat dikatakan bahwa akuntabilitas pemerintah cukup tinggi dimata masyarakat. Dikaitkan dengan pemberlakuan UU Nomor 22 tahun 1999, maka kebijakan otonomi daerah yang saat

ini sedang dipercepat implementasinya, pada hakekatnya juga untuk mempercepat perwujudan konsepsi *good governance* yang memiliki ciri utama adanya *akuntabilitas sektor publik*.

Akuntabilitas Publik dan Good Governance

Tanggung jawab untuk mewujudkan sosok masyarakat madani, tentu bukan sesuatu yang ringan dan mudah. Tantangan pertama justru muncul dari dalam tubuh aparatur sendiri berupa penyakit-penyakit seperti inefisiensi, tindakan hukum yang kurang tegas, penggunaan kekuasaan birokrasi yang sentralistis dan eksekutif, lemahnya kepemimpinan aparatur pemerintah, sampai dengan tindakan KKN. Oleh karena itu, untuk meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab, diperlukan kerja keras untuk mendorong akselerasi terwujudnya *good governance*. Sebab, inilah prasyarat utama yang harus kita miliki untuk dapat membangun, memberdayakan serta mensejahterakan masyarakat.

Good governance sendiri menurut OECD dan World Bank merupakan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Sedangkan UNDP memberikan definisi *good governance* sebagai

hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara *Negara, Swasta dan Masyarakat*. Berdasarkan hal ini, UNDP kemudian mengajukan 9 karakteristik *good governance* sebagai berikut : *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam proses berpemerintahan merupakan suatu kebutuhan utama, demikian pula adanya sistem akuntabilitas publik yang baik. Hal ini dinyatakan oleh Presiden Abdurrahman Wahid bahwa : "*terwujudnya good governance merupakan tuntutan bagi terselenggaranya manajemen pemerintahan dan pembangunan yang berdaya guna, berhasil guna dan bebas KKN. Dalam rangka itu, diperlukan sistem akuntabilitas yang baik pada keseluruhan jajaran aparatur negara*" (kata pengantar pada penerbitan modul AKIP).

Hingga saat ini, penerapan konsepsi dan prinsip-prinsip *good governance* dalam praktek berpemerintahan kita harus diakui masih lebih merupakan utopia dari pada realita. Artinya, jalan kita masih sangat panjang untuk dapat merealisasikan mimpi-mimpi indah kita menjadi sebuah kenyataan. Tentu saja, hal ini tidak terlepas dari kualitas perencanaan pembangunan serta perumusan kebijakan yang kurang optimal. Oleh karena itu, kita dituntut untuk segera mengambil langkah-langkah strategis maupun taktis yang dapat menjadi pedoman dan penunjuk arah, kemana dan bagaimana aparatur pemerintah harus berkiprah.

Kemampuan untuk merumuskan langkah-langkah strategis maupun taktis yang dapat menjadi pedoman kemana organisasi

pemerintah dibawa, akan menggambarkan sejauhmana tingkat akuntabilitas yang dicapai oleh aparatur. Hal ini sesuai dengan pengertian akuntabilitas sebagai *required or expected to give an explanation for one's action*. Sedangkan menurut LAN dan BPKP (modul 1 AKIP), akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang / badan hukum / pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Konsekuensi dari keharusan menunjukkan akuntabilitas ini adalah bahwa aparatur pemerintah dituntut mampu menyusun konsep perencanaan pembangunan yang tidak sekedar dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan jangka pendek, namun juga harus mampu mengantisipasi perubahan lingkungan organisasi dalam jangka panjang. Kemampuan aparat pemerintah untuk membuat perencanaan yang matang akan menjamin kegiatan pembangunan berjalan secara efisien dan efektif, sehingga memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

Perencanaan yang tidak saja memecahkan jangka pendek namun juga mengantisipasi perubahan lingkungan organisasi dalam jangka panjang, sehingga dapat menjamin berjalannya kegiatan pembangunan secara efisien dan efektif inilah yang dimaksud dengan *perencanaan strategis* atau *strategic planning*.

Dikaitkan dengan tuntutan akuntabilitas sektor publik sebagaimana dikemukakan diatas, maka kemampuan aparatur pemerintah untuk menyusun perencanaan

strategis ini merupakan salah satu indikasi adanya akuntabilitas publik. Atau, perencanaan strategis merupakan media yang relatif obyektif dan rasional untuk membuktikan adanya akuntabilitas. Jika pernyataan ini dibalik, maka akuntabilitas instansi pemerintah dapat diwujudkan dengan langkah awal penyusunan perencanaan strategis.

Perencanaan Strategis Instansi Pemerintah

Dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP), perencanaan strategis merupakan langkah awal untuk melaksanakan mandat. Dalam hal ini, perencanaan strategis memerlukan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis pada level nasional maupun global. Analisis terhadap lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal merupakan langkah penting untuk memetakan dan memperhitungkan faktor-faktor kekuatan (*strenght*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunity*), serta tantangan / ancaman (*threat*). Identifikasi terhadap keempat faktor ini merupakan dasar bagi perwujudan visi dan misi serta strategi instansi pemerintah.

Dengan perkataan lain, perencanaan strategis yang disusun oleh suatu instansi pemerintah harus mencakup : 1) pernyataan visi, misi, strategi dan faktor-faktor kunci keberhasilan, 2) rumusan tujuan, sasaran dan aktivitas organisasi, 3) uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran, yakni dengan perumusan indikasi program dan kegiatan sampai dengan lima tahun mendatang.

Dalam konteks peningkatan kemampuan aparatur dalam penyusunan rencana strategis ini, sangat perlu adanya upaya untuk mensosialisasikan sekaligus menyelenggarakan pelatihan AKIP. Sebab, rencana strategis suatu instansi tidak hanya memberi manfaat sebagai pedoman bertindak dimasa yang akan datang, namun juga sebagai media pertanggungjawaban (akuntabilitas) yang sistematis dan melembaga sebagai salah satu ciri pokok *good governance*. Disamping itu, adanya perencanaan strategis akan sangat membantu para aktor / pelaku pemerintahan untuk mengendalikan perubahan (*managing the change*) dan menguasai masa depan (*winning the future*).

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa perencanaan strategis merupakan esensi dari adanya proses perubahan yang mengelilingi lingkungan organisasi. Semakin besar dan dinamis perubahan lingkungan yang terjadi, semakin perlu suatu organisasi memiliki perencanaan strategis. Tanpa adanya perencanaan strategis, organisasi dapat tersesat di tengah konjungtur lingkungan yang sangat fluktuatif. Akibatnya, organisasi tersebut tidak

mampu menunjukkan unjuk kerja (*performance*) secara maksimal.

Penutup

Antara perubahan lingkungan, manajemen perubahan, otonomi daerah, akuntabilitas publik dan perencanaan strategis merupakan variabel-variabel yang memiliki interaksi yang saling terkait satu sama lain. Dengan kata lain, kelima variabel tersebut membentuk suatu sistem dinamis dalam kerangka makro membentuk sistem pemerintahan yang bersih, efektif / efisien, serta memiliki landasan legitimasi yang kuat.

Dalam konteks membentuk sistem pemerintahan yang seperti itulah, maka kemampuan untuk mengendalikan perubahan, dewasa ini semakin dibutuhkan, terlebih lagi dengan adanya penggantian UU Nomor 5 tahun 1974 menjadi UU Nomor 22 tahun 1999. Tanpa didukung oleh kemampuan membaca medan dan proyeksi masa depan, maka aparatur pemerintah daerah dengan mudah akan tergilas oleh proses perubahan itu sendiri.

Gambar 1:

Kerangka Berpikir *System Dynamic* Antara Perubahan Lingkungan, Manajemen Perubahan, Otonomi Daerah, Akuntabilitas Publik dan Perencanaan Strategis

