

MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* PADA TINGKAT DESA MELALUI TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS

Khairu Roojiqien Sobandi *

Icuk Rangga Bawono **

Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

ABSTRACT

This article discuss about implementing local good governance through public accountability and transparency. The first part will describe the concept of governance and good governance. The second part will describe how this governance will developed in the reformation era. Therefore, the implication in national level will also implicate to the local level or to local good governance in Indonesia. The fourth part will discuss about implementing good governance through public accountability and transparency. In the last part will discuss about conclusion and suggestion.

Pendahuluan

Good governance merupakan semboyan yang secara masif di promosikan oleh pemerintah. Semboyan itu sekilas memang suatu hal yang sangat di dambakan oleh semua sektor baik publik maupun swasta mengingat efek domino yang dapat diwujudkan dari implementasi *good governance*. Efek domino yang dimaksud antara lain sebagai berikut

Pertama, implementasi *good governance* cenderung membawa efisiensi dan efektivitas dalam dunia usaha. Hal ini karena implementasi *good governance* dapat memotong biaya tinggi (*high cost*) yang disebabkan adanya pungutan liar yang dilakukan oleh aktor birokrasi pemerintah di lapangan. Hasil studi dari Pusat Studi Asia Pasifik Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan *United State Agency for International Development (USAID)* melakukan survei terhadap 100 perusahaan dari Jawa, Sumatra dan Bali. Dalam studi itu disebutkan, pelaku usaha mengungkapkan pendapat yang berbeda-beda mengenai pungli. Kebanyakan dari responden enggan untuk menjawab kuisisioner atau takut untuk menjawab kuisisioner yaitu sebanyak 41 %. Namun, diperkirakan, biaya pungli itu bisa mencapai 7,5 persen dari biaya ekspor. Penelitian itu kemudian mengasumsikan apabila nilai ekspor produk manufaktur sebesar Rp 4 juta per peti kemas, biaya pungli itu sendiri mencapai Rp 300.000 per peti kemas. Jika Indonesia mengekspor produk hingga mencapai 10 juta peti kemas per tahun, maka biaya pungli mencapai Rp 3 triliun. Penelitian itu juga menyebutkan bahwa pungli paling sering terjadi di jalan yaitu sebesar 48% dan terjadi di pelabuhan sebanyak 35%. Hal yang paling disayangkan lagi bahwa 24% responden menjawab bahwa pungli paling sering dilakukan oleh oknum polisi, 21% dilakukan oleh aktor birokrasi di bea cukai dan yang lebih mengejutkan bahwa aktor aparat pemerintah

daerah (PEMDA) yang selama ini disebut – sebut sering mempersulit pengurusan hanya 3% dari responden yang menjawab mengenakan pungutan liar ini (Kompas 28 Juli 2004). Penelitian terbaru dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) yang didukung *Asia Foundation* dan USAID Indonesia melibatkan 5246 responden yang berada pada 214 kabupaten dan kota dari 29 provinsi. Hasil penelitian ini menemukan bahwa para pelaku usaha harus membayar biaya tambahan tidak resmi sebesar 64,25% dari biaya resmi dalam birokrasi perizinan usaha dan yang paling mengejutkan 1,6% dari responden membayar tambahan biaya tidak resmi sampai dengan 500% (Kompas, 25 Februari 2005).

Kedua, disimpulkan bahwa implementasi *good governance* akan membawa aktor birokrasi pemerintahan Indonesia ke dalam sistem birokrasi yang baik. Lane (1995) menulis bahwa birokrasi identik dengan kekakuan dan ketidakluwesannya. Menurut survei yang dilakukan oleh *Political and Economic Risk Consultancy (PERC)* terhadap para eksekutif bisnis asing, birokrasi Indonesia pada tahun 2000 memperoleh skor 8.0 dan tidak mengalami perbaikan dibandingkan tahun 1999, walaupun pencapaian ini masih lebih baik dibandingkan Negara lain seperti Cina, Vietnam dan India (Kompas 13 Maret 2000). Senada dengan survei yang dilakukan PERC, Booz – Allen & Hamilton juga melakukan survei terhadap indeks *good governance*, indeks korupsi dan indeks efisiensi peradilan. Hasilnya Indonesia menempati urutan paling belakang dari lima negara. Indeks *good governance* Indonesia mendapat skor 2,88 jauh dibawah Malaysia 7,72 apalagi bila dibandingkan dengan Singapura 8,93 (Irwan, 2000).

Ketiga, implementasi *good governance* dalam sektor publik akan membawa dampak yang baik tidak hanya kepada pemerintah tetapi juga kepada masyarakat sebagai *stakeholder*. Pemerintah melalui departemen, badan usaha milik Negara (BUMN), Badan Usaha milik Daerah (BUMD) tidak hanya sebagai perusahaan dan abdi masyarakat yang hanya bermotifkan laba tetapi juga dapat memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat. Pelayanan yang baik tersebut akan membawa kesejahteraan dan keadilan dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Hal ini disebabkan karena masyarakat cukup mengeluarkan dana tertentu yang relatif terjangkau untuk *charge of services* yang dikenakan pemerintah kepada masyarakat. Semakin terjangkau biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat maka relatif semakin banyak kebutuhan yang dapat terpenuhi dengan sejumlah dana tertentu. Penelitian yang dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) yang didukung *Asia Foundation* dan USAID Indonesia menemukan bahwa total biaya tidak resmi sebesar 6,81% harus dimasukkan dalam biaya produksi dalam pengolahan barang dan jasa. Artinya masyarakat harus membayar tambahan biaya sebesar 6,81% untuk setiap produk barang dan jasa yang dikonsumsi oleh mereka. Selain itu dengan adanya kecepatan, ketepatan dan kepastian dalam pelayanan juga akan mengurangi biaya yang harus dikeluarkan masyarakat untuk mendapatkan suatu pelayanan. Penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM – FEUI) (2003) dalam Falaakh menunjukkan bahwa keluarga miskin yang tidak memiliki akses terhadap

listrik maka harus membayar enam kali lebih tinggi untuk pengeluaran energinya daripada mereka yang memiliki akses terhadap listrik. Itu sebabnya pasokan terhadap listrik yang baik akan membantu menurunkan kemiskinan.

Governance dan Good Governance

Konsep *Governance dan good governance* banyak didefinisikan berbeda menurut para ahli, namun dari perbedaan definisi dan pengertian tersebut dapat ditarik benang merah yang dapat mengakomodasi semua pendapat para ahli tersebut. *Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan – urusan publik (Mardiasmo, 2004:17).

Sedangkan menurut *World Bank governance* adalah “ *the way state power is used in managing economic and social resources for development of society* “, dimana *world bank* lebih menekankan pada cara yang digunakan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk kepentingan pembangunan masyarakat (Mardiasmo,2004:17).

Menurut *United Nation Development Program (UNDP)* mendefinisikan *governance* adalah “ *the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels* “. Dari definisi UNDP tersebut *governance* memiliki tiga kaki (*three legs*), yaitu :

1. *Economic governance* meliputi proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi terhadap *equity, poverty dan quality of live*.
2. *Political governance* adalah proses keputusan untuk formulasi kebijakan.
3. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan (Sedarmayanti, 2003:4).

Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing – masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (Sedarmayanti, 2003:5).

Good Governance

UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai “ *the exercise of political, economic and social resources for development of society* “ penekanan utama dari definisi diatas adalah pada aspek ekonomi, politik dan administratif dalam pengelolaan negara.

Pendapat ahli yang lain mengatakan *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian sebagai berikut. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan

dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada :

1. Orientasi ideal, Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini bertitik tolak pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituennya seperti : *legitimacy* (apakah pemerintah) dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyat, *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights autonomy and devolution of power* dan *assurance of civilian control*.
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi kedua ini tergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien. (Sedarmayanti, 2003:6)

Menurut UNDP karakteristik pelaksanaan *good governance* meliputi (Mardiasmo,2004:18) :

1. *Participation*. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta partisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
4. *Responsiveness*. Lembaga – lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholders*.
5. *Consensus of orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. *Efficiency and effectiveness*. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
8. *Accountability*. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan
9. *Strategic vision*. Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan

Dari kesembilan karakteristik tersebut, paling tidak terdapat tiga hal yang dapat diperankan oleh akuntansi sektor publik yaitu penciptaan transparansi, akuntabilitas publik dan *value for money* (*economy, efficiency* dan *effectiveness*).

Secara lebih rinci dan konkret Anthony Giddens dalam Rajab (2003) menguraikan apa saja yang menjadi tugas pemerintahan dalam kerangka *good governance*.

1. Menyediakan sarana untuk perwakilan kepentingan masyarakat yang beragam.
2. Menawarkan sebuah forum untuk rekonsiliasi kepentingan – kepentingan yang saling bersaing.
3. Menciptakan dan melindungi ruang publik yang terbuka dimana debat bebas mengenai isu – isu kebijakan dapat dilanjutkan.
4. Menyediakan beragam hal untuk memenuhi kebutuhan warganegara termasuk bentuk keamanan dan kesejahteraan kolektif.
5. Mengatur pasar menurut kepentingan publik dan menjaga persaingan pasar ketika monopoli mengancam.
6. Menjaga keamanan sosial melalui kontrol sarana kekerasan.
7. Mendukung perkembangan sumberdaya manusia melalui sistem pendidikan.
8. Menopang sistem hukum yang efektif yang menjamin perselisihan ditangani secara adil atau tidak diskriminatif.

Pendapat yang terakhir dikemukakan oleh *World Bank* dalam Rajab (2003) dengan mengajukan 6 indikator yang menunjuk pada *good governance* sebagai berikut :

1. Akuntabilitas politik, dengan menguji tingkat penerimaan masyarakat terhadap kepemimpinan eksekutif dengan menetapkan sistem pemilihan dan batas waktu menduduki jabatan.
2. Beban untuk berkumpul dan berpartisipasi seperti di bidang keagamaan, sosial profesi, relawan dan media.
3. Jaminan hukum seperti keamanan, perlakuan hukum dan perlindungan dari campur tangan pihak luar.
4. Akuntabilitas birokrasi, menciptakan sistem untuk memonitor dan mengontrol kinerja dalam kaitannya dengan kualitas, inefisiensi, perusakan sumber daya alam, transparansi dalam keuangan, pengadaan akunting dan pengumpulan sumber dana.
5. Ketersediaan, validitas dan analisis informasi.
6. Manajemen sistem publik yang efektif dan efisien.

***Good Governance* dan Perkembangannya Pada Era Reformasi**

Perkembangan era reformasi telah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa di Indonesia, yaitu perubahan rezim otoriter menuju rezim demokrasi dengan mengusung konsep *good governance*. Perubahan rezim ini merupakan perubahan dalam proses pembangunan politik yang sebelumnya dilaksanakan oleh orde baru dengan sistem politik otoriter yang menghasilkan massa mengambang (*floating mass*) di tingkat pedesaan, setelah orde baru runtuh Indonesia melaksanakan sistem politik yang demokratis sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945. UUD 1945 yang sudah diamandemen menjelaskan bahwa kedaulatan atau kekuasaan yang tertinggi dalam negara adalah rakyat itu sendiri, artinya rakyatlah yang berdaulat dan sekaligus sebagai pemilik utama

kekuasaan tertinggi tersebut. (Soebiantoro, dkk, 2000: 109, dan Mochtar Mas'ood, 1994: 15-19)

Sejarah pembangunan sistem politik di Indonesia diawali sejak jaman kemerdekaan sampai jaman reformasi ini terjadi perubahan sistem politik yang tidak jelas arahnya seperti sistem Presidensiil yang menjelaskan bahwa presiden merupakan pemegang kekuasaan yang besar dan tidak bertanggung jawab pada DPR (legislatif), sistem ini belum dapat dilaksanakan secara efektif yang kemudian terjadi perubahan melalui dekrit Wakil Presiden No. X, yang memindahkan kekuasaan legislatif dari kekuasaan Presiden ke Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), sehingga pada tanggal 11 November 1945 dibentuk kabinet parlementer dibawah Perdana Menteri Sutan Syahrir dengan dasar UUD RIS 1949 dan bentuk negara federal yaitu adanya dua majelis atau Senat dengan 32 anggotanya dan DPR dengan 146 anggota artinya DPR ini tidak mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan kabinet. Untuk itu bangsa Indonesia menggunakan UUD 1950 dengan sistem demokrasi terpimpin dibawah pimpinan Soekarno melalui dekrit Presiden yang lebih otoriter, karena sistem pemerintahan dijalankan secara sentralistik yaitu Presiden sebagai pusat kekuasaan dan lembaga legislatif pun berada dalam dominasi presiden. Karena sistem ini mekanisme pemerintahannya tidak berjalan, maka pada tahun 1959 Negara Republik Indonesia kembali memakai UUD 1945. (Syamsuddin Haris, dkk, 2001: 60-84)

Sistem pemerintahan yang semakin bertambah kompleks karena adanya tendensi yang kuat dari kekuasaan kolonial yang masih ingin menguasai Indonesia. Peristiwa sejarah ini ikut memberi catatan penting bagi pertumbuhan demokrasi di Indonesia mulai tingkat lokal sampai pada tingkat Pedesaan. Oleh karena itu, proses politik yang terjadi di tingkat atas akan membawa implikasi pada kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dan pada gilirannya mempengaruhi format politik yang dikembangkan di tingkat daerah maupun desa. Hal ini terlihat dari sejarah pemerintahan daerah yang mengalami dinamika perubahan pada tingkatan normatif (aturan) dan pada tingkatan empirik (implementasi).

Sebagaimana dimuat pada Pasal 18 UUD 1945 tentang pemerintahan daerah yang menjelaskan bahwa demokrasi yang ingin diwujudkan adalah demokrasi yang *bottom up* atau berasal dari bawah, artinya demokrasi berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal ini dapat diketahui melalui undang-undang tentang otonomi daerah yang terdiri dari enam buah, yang diawali dengan UU No. 1 tahun 1945 sampai pada era reformasi ini dengan adanya UU No. 22 tahun 1999 dan kemudian UU No. 32 tahun 2004 sebagai hasil revisi dari UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Hal ini sebagai bukti nyata bahwa selama ini bangsa Indonesia masih belum berhasil membuat undang-undang tentang otonomi daerah yang ideal atau yang dapat mengikuti arus perubahan jaman sesuai dengan kebutuhan dan tujuan dari didirikannya bangsa Indonesia ini. (HR Syauckani dkk, 2002: 57-118)

Pada era reformasi ini sebagai era otonomi daerah yang lebih demokratis sampai pada tingkatan desa. Desa merupakan pemerintahan yang terendah keberadaannya sebagai ujung tombak dari pelaksanaan kehidupan yang demokratis

dari masyarakat desa. Praktek pelaksanaan Pemerintahan desa sesungguhnya merupakan cermin atas sejauh mana aturan demokrasi diterapkan dalam pemerintahan kita. Implementasi sistem demokrasi, seperti suatu komoditi, maka desa adalah etalase dari komoditas tersebut. Keberadaannya persis seperti pedagang pengecer atas suatu produk yang mana orang secara mudah dapat mengakses produk tersebut, sehingga ia dapat melihat kualitas dari suatu produk. Sehingga kualitas pelaksanaan demokrasi pemerintah nasional sebenarnya dapat dilihat dari praktek demokrasi di pemerintahan desa.

Pemerintahan desa merupakan substansi dari demokrasi itu ketika dalam pemerintahan desa adanya Pemerintah desa sebagai lembaga eksekutif desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai lembaga baru yang merupakan lembaga legislatif desa yang merubah konstelasi politik desa karena pada masa orde baru penguasa desa adalah hanya Kepala desa dan aparatnya yang disertai militer di tingkatan desa apalagi untuk desa yang relatif jauh dari pusat pemerintahan sehingga perlu adanya pengawasan atas pelaksanaan UU otonomi daerah ini mengenai hubungan kekuasaan BPD sebagai badan Legislatif desa yang merupakan lembaga baru yang merubah konstelasi politik desa sehingga yang terjadi adalah adanya proses *check and balances* terhadap Pemerintah Desa oleh BPD dan masyarakat yang menyalurkan aspirasinya lewat lembaga baru ini sehingga desa merupakan ujung tombak dari implementasi demokrasi pada tingkatan akar rumput.

Angger Jati Wijaya (2000) menjelaskan bahwa desa sekaligus merupakan ujung tombak dari implementasi kehidupan demokrasi bagi segenap warganya, persis dengan peran pemasaran yang harus dilakukan oleh pedagang pengecer suatu produk. Syarat yang harus dipenuhi bagi peran desa untuk memandu warganya dalam menerapkan kehidupan yang demokratis adalah dengan dipraktikkannya sistem demokrasi dalam pemerintahan yang dari sana kemudian rakyat bisa melihat, bercermin dan sekaligus mendapatkan dasar pijak bagi integrasi sistem/nilai demokrasi dalam kehidupan keseharian (Angger Jati Wijaya dkk editor, 2000 : v-vi).

Asumsinya adalah bahwa dengan melihat peranan yang dimainkan oleh lembaga legislatif desa dalam hubungannya dengan lembaga eksekutif desa tersebut, kita akan dapat menilai sejauh mana asas demokrasi telah dilaksanakan di dalam sebuah desa yang dikatakan sebagai akar dari sebuah proses demokratisasi yang *bottom up* atau yang berasal dari masyarakat desa itu sendiri.

Sebagaimana dinyatakan oleh Miriam Budiardjo (1996) bahwa dalam negara demokrasi, parlemen (legislatif) sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat merupakan lembaga yang sangat penting karena melalui badan itu masalah *accountability* dari mereka yang memerintah kepada wakil dari massa rakyat, terwujud. (Miriam Budiardjo,1996:292). Dalam konteks desa era transisi ini, lembaga legislatif desa juga mempunyai fungsi yang sama sebagaimana tercantum dalam Undang Undang Otonomi Daerah No. 22 tahun 1999 pada pasal 104 dan pasal 105. Melihat demokrasi pada tingkat *grass root* dalam hal ini desa pada era transisi ini, dapat kita lihat bahwa demokrasi di desa semakin meningkat dengan adanya BPD sebagai badan legislatif desa yang berfungsi untuk mengayomi yaitu menjaga

kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan; legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama pemerintah desa; pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Des), serta keputusan kepala desa.

Good Governance Pada Tingkat Desa

Pada tingkatan atau level desa, konsep *good governance* perlu disesuaikan, dalam konteks desa ada dua isu yang perlu diperhatikan. Pertama, isu *democratic governance* yaitu pemerintahan desa yang berasal dari partisipasi masyarakat, dikelola oleh masyarakat dan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk masyarakat. Kedua, hubungan antara elemen *governance* di desa didasarkan pada prinsip-prinsip kesejajaran, keseimbangan dan kepercayaan (*trust*). Kedua isu ini seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, kedua isu ini apabila kita satukan maka yang ingin kita wujudkan adalah tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini bisa diwujudkan jika pemerintahan desa dikelola secara partisipatif, transparan, akuntabel, dan responsif dengan cara memperluas proses musyawarah yang hasilnya digunakan sebagai aturan main dan kebijakan dalam proses pengelolaan di desa.

Permasalahannya adalah siapa saja yang bisa menjadi elemen-elemen *governance* di desa? Padahal dalam konsep *governance* selama ini menekankan pada tiga pilar utamanya yaitu: negara, *civil society*, dan pasar atau masyarakat ekonomi. Kemudian *good governance* ini disesuaikan untuk tingkatan mikro di desa sehingga dinamakan dengan *local good governance* yang terdiri empat pilar utama yaitu: negara (pemerintah desa), masyarakat politik (BPD), masyarakat sipil (ormas, institusi lokal dan warga masyarakat, serta masyarakat ekonomi (arena produksi dan distribusi yang dilakukan oleh pelaku dan organisasi ekonomi desa.

Apabila kita potret pemetaan *good governance* di desa dapat kita gambarkan sebagai berikut:

Peta Governance Pada Tingkatan Desa:

Elemen <i>governance</i>	Aktor	Arena	Isu Relasional
Negara	Kepala desa dan perangkatnya	Regulasi, kontrol pada masyarakat, pengelolaan kebijakan, keuangan dan <i>public service</i>	Akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan kapasitas.
Masyarakat politik	Badan Perwakilan Desa	Representasi, artikulasi, agregasi formulasi legislasi, sosialisasi dan kontrol	Kapasitas, akuntabilitas dan responsivitas.
<i>Civil society</i>	Institusi sosial, Organisasi sosial	Keswadayaan, kerjasama, gotong royong, jaringan sosial	Partisipasi (<i>voice</i> , akses dan kontrol)

	dan warga masyarakat		
Masyarakat ekonomi	Pelaku dan organisasi ekonomi	Produksi dan distribusi	Akses kebijakan, akuntabilitas sosial

Sumber: AAGN Ari Dwipayana, dkk (Editor), hal 23:2003, “Membangun *good governance* di Desa”.IRE Yogyakarta :2003.

Dengan peta *governance* seperti ini dapat diwujudkan jika pemerintahan desa dikelola secara partisipatif, transparan, akuntabel, dan responsif. Mulai dari permasalahan politik lokal dan sampai pada manajemen keuangan desa karena dalam kenyataannya masalah manajemen keuangan desa merupakan salah satu masalah penting yang selalu menjadi salah satu sumber potensi konflik di desa.

Mewujudkan *Good Governance* Melalui Akuntabilitas Publik dan Transparansi

Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury dalam Mardiasmo, 2003 : 3)

Sedangkan akuntabilitas publik dapat didefinisikan sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo ,2004 : 20).

Menurut Schiavo Campo dan Tomasi dalam Mardiasmo (2003) pada dasarnya akuntabilitas adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja finansial kepada pihak – pihak yang berkepentingan. Akuntabilitas publik dapat dibagi menjadi 4 dimensi Ellwood dalam Mardiasmo (2004) :

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probity and legality*), akuntabilitas kejujuran lebih menyangkut pada penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum terkait pada jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.
2. Akuntabilitas proses (*process accountability*), menekankan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses akan tercermin pada pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif dan murah biayanya.

3. Akuntabilitas program (*program accountability*), menekankan pada pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak dan mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.
4. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*), terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah baik pusat maupun daerah atas kebijakan – kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Transparansi dalam hal ini merupakan keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi dapat juga berarti keterbukaan pemerintah dalam menyediakan informasi dalam hal ini dapat berupa informasi keuangan yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak – pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi dapat menciptakan *dual accountability* antara pemerintah dengan masyarakatnya sehingga dapat menciptakan pemerintah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2003 : 31).

Selama ini akuntabilitas publik dan transparansi merupakan dua hal yang sering di dengung – dengungkan oleh semua pihak terutama pemerintah dan masyarakat. Kedua hal ini pula yang diharapkan dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat adil dan makmur. Namun ternyata harapan belum sesuai dengan kenyataan. Kesejahteraan dan kemakmuran belum dapat diwujudkan dengan adil dan merata. Hal ini disebabkan karena pemerintah sebagai regulator dan pelaksana belum mempunyai komitmen yang tinggi. Kelemahan ini kemudian memicu adanya pihak – pihak yang kecewa terhadap kinerja pemerintah ini. Mereka kemudian melakukan praktik – praktik diluar mekanisme peraturan yaitu korupsi, kolusi dan nepotisme. Beberapa kalangan masyarakat menganggap praktik – praktik ilegal ini dapat memicu timbulnya praktik yang lebih besar dan menggurita. Akuntabilitas publik dan transparansi kemudian dianggap menjadi salah satu cara untuk mengendalikan bahkan menghentikan praktik ilegal ini.

Mulgan (2000), meneliti dan membandingkan bagaimana fungsi akuntabilitas dalam sektor publik dan swasta/privat. Ternyata sektor publik di Australia lebih mempunyai akuntabilitas yang kuat dibandingkan sektor swasta/privat. Hal ini disebabkan sektor publik lebih mempunyai pengendalian dan akuntabilitas melalui pemerintah dan parlemen sedangkan sektor swasta/privat hanya melakukan pertanggungjawaban kepada komisaris perusahaan. Padahal sektor publik dalam hal ini pemerintah kadang melakukan kontrak – kontrak pekerjaan dengan pihak swasta/privat. Tindakan kontrak ini kemudian memicu keinginan masyarakat untuk menciptakan akuntabilitas dan transparansi dalam sektor swasta/privat.

Kearns (1994) meneliti mengenai berbagai jenis akuntabilitas yang ada dalam sektor publik dan membaginya ke dalam 4 jenis. (1) Akuntabilitas kepatuhan, yaitu akuntabilitas yang lebih menekankan pada kepatuhan organisasi publik dalam melakukan praktik pelayanan. (2) Akuntabilitas negosiasi, yaitu akuntabilitas yang

lebih menekankan pada tawar – menawar karena adanya keinginan publik (*public Interest*) yang sangat beraneka ragam, selain itu faktor politik dan keuangan juga turut menentukan akuntabilitas ini. (3) Akuntabilitas *entrepreneurial* atau diskresionari, yaitu akuntabilitas yang lebih menekankan pada kemampuan manajer publik untuk mempunyai pendekatan wiraswasta karena adanya tekanan dari pembayar pajak agar pemerintah meningkatkan pelayanan kepada publik. (4) Akuntabilitas antisipasi, yaitu akuntabilitas yang menekankan pada kemampuan manajer publik untuk mengantisipasi hal penting apa yang kemungkinan akan terjadi dan bagaimana memberikan pelayanan yang terbaik kepada publik dengan menggunakan kemampuan antisipasi tersebut.

Shah (1997) berpendapat bahwa pemeriksaan (*audit*), inspeksi dan pengendalian fungsi merupakan sarana akuntabilitas yang paling tradisional. Pemeriksa umum harus diberikan mandat dan kekuasaan yang lebih besar untuk melakukan tugasnya dengan baik.

Mulgan (1997) meneliti mengenai proses untuk mewujudkan akuntabilitas publik. Proses akuntabilitas publik ternyata mengalami perjalanan yang sangat panjang. Hal ini dibuktikan dengan saluran untuk mewujudkan akuntabilitas publik yang dimulai dari pelayan masyarakat kemudian menuju ke arah menteri, parlemen, pengadilan dan ombudsman baru menuju ke arah masyarakat.

Penelitian diatas memberikan pandangan bahwa akuntabilitas publik dan transparansi diharapkan dapat mewujudkan *good governance* terutama pada tingkatan desa serbagai basis utama pelaksanaan *good governace* seta sebagai fakta dari pelaksanaan demokrasi yang partisipatif yang datang dari tingkat *grass root*. Implementasinya di Indonesia mengharuskan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pengawas Daerah (Bapeda), Badan Pengawas Keuangan (BPK), Inspektorat Jenderal (Irjen), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai agen pengendalian untuk mewujudkan akuntabilitas publik dan transparansi. Sedangkan jalur dan proses yang harus dilalui akan dimulai dari pelayan masyarakat baik di pusat maupun daerah terlebih di tingkatan desa kemudian menuju kepada instansi tersebut diatas. Instansi diatas kemudian memberikan laporan kepada menteri selaku pembantu presiden. Presiden kemudian memberikan laporannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku wakil rakyat dalam pemerintahan. Kemudian DPR akan memberikan suatu evaluasi atas laporan presiden tersebut.

Kesimpulan dan Saran

Akuntabilitas publik dan transparansi merupakan dua hal yang terpenting untuk mewujudkan *good governance*. Untuk mengimplementasikannya pun tidaklah mudah, diperlukan proses dan perjalanan panjang yang kadang sangat birokratif dan sering lebih bernuansa politis. Jargon *good governance* yang sering kita dengar ternyata baru sekedar *lips service* yang diberikan kepada rakyat, karena dalam konsep *good governance* dalam pembuatan kebijakan negara perlu melibatkan tiga pihak yaitu, pemerintah (eksekutif, legislatif dan yudikatif), elemen masyarakat ekonomi,

dan *civil society*. Sedangkan kenyataannya tiga pihak tersebut ternyata tidak dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan negara sehingga pemerintah tidak responsif, transparan, dan tidak bertanggung jawab atas kebijakan negara yang telah dibuatnya.

Begitu pula yang terjadi pada tingkatan *grass root* di desa tidak jauh berbeda, karena apa yang terjadi pada tingkat makro nasional akan mencerminkan pada tingkatan desa. Pada tingkatan desa ketiga komponen penting dalam menciptakan *good governance* seringkali masyarakat sama sekali tidak terlibat dalam pelaksanaan *good governance* tersebut.

Namun hal ini seharusnya bukan menjadi hambatan. Karena untuk mewujudkan *good governance* diperlukan serangkaian proses dan proses tersebut menjadi sarana pembelajaran bagi bangsa Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat adil dan makmur.

Untuk melaksanakan kebijakan *good governance* dengan baik maka dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut :

1. Memberikan kesadaran kepada setiap aparat pemerintah pada tingkat desa/lokal mengenai pentingnya penerapan *good governance* melalui proses pembelajaran serta menyesuaikan dengan lokalitas di desa tersebut. Pembelajaran tersebut dianggap suatu hal yang penting karena terjadinya tindakan korupsi dan kolusi yang menjadi sumber ketidakefisienan dan efektifitas juga diperoleh melalui proses pembelajaran dari lingkungan.
2. Menerapkan suatu pandangan dan pembelajaran kembali kepada seluruh masyarakat Indonesia bahwa penerapan *good governance* bukan merupakan suatu utopia, melainkan suatu hal yang penting dan sudah menjadi kebutuhan suatu bangsa yang perlu untuk disesuaikan kembali dengan keadaan bangsa Indonesia sendiri terutama di tingkatan desa yang ingin maju dan berkembang dengan baik.
3. Berjalannya proses pembelajaran dengan baik selama tahun – tahun yang akan datang akan memberikan pengalaman dan masukan bagaimana praktik – praktik *good governance* harus dijalankan. Akhirnya akan tercipta suatu budaya dalam desa sebagai salah satu organisasi sektor publik yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam., *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parleментар dan Demokrasi Pancasila*, PT Gramedia Utama, Jakarta, 1996.
- Dwipayana AAGN, Ari, dkk (ed), *Membangun Good Governance di Desa*, Institute for Research and Empowerment, Yogyakarta, 2003.
- Falaakh, M. Fajrul. 2003, *Strategi Menuju Clean and Good Government*, solusihukum.com
- Haris, Syamsuddin dkk, *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Jakarta, 2001.
- Irwan, Alexander, 2000, *Clean Government dan Budaya Bisnis Asia*. Jurnal Reformasi Ekonomi Vol 1 No 1 Januari – Maret 2000, Hal 56 -63.
- Jati Wijaya, Angger dkk (ed.), *Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Kearns, P. Kevin. 1994, *Accountability and Entrepreneurial Public Management : The Case of the Orange County Investment Fund*, California.
- Kompas, 25 Februari 2005
Kompas, 28 Juli 2004
Kompas 13 Maret 2000
Kompas 26 Juni 2000
- Keputusan Bupati Banyumas Nomor 03 Tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa.
- Lane, Jan – Erik, 1995, *The Public Sector Concepts, Models and Approaches*. SAGE, London.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- , 2003. *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik : Suatu Sarana Good Governance*. Pidato Pengukuhan Guru Besar, September.
- , 2004. *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit Andi, Yogyakarta

Mas'eod, Mohtar, MacAndrews, Colin, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.

Mas'eod, Mohtar, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.

Mulgan, Richard. 1997, *The Processes of Public Accountability*, Journal Of Public Administration.

Mulgan, Richard. 2000, *Comparing Accountability in the Public and Private Sectors*, Journal of Public Administration.

Rajab, Budi. 2003, *Good Governance dan posisi masyarakat*, 21 Januari 2003, Pikiran Rakyat.

Shah, Anwar. 1997. *Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, World Bank, Washington.

Sedarmayanti, 2003. *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung.

Soebiantoro, M. dkk, *Pengantar Ilmu Politik*, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 2000.

Syaukani HR dkk, *Otonomi Daerah: dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

*) Penulis adalah Staf Pengajar Jurusan Ilmu politik dan pengurus Lab. Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) UNSOED Purwokerto. Penulis dapat dihubungi melalui surat elektronik: khairu_rs@yahoo.com.

***) Penulis adalah Staf Pengajar Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi (FE) UNSOED Purwokerto. Penulis dapat dihubungi melalui surat elektronik : cukycute@yahoo.com.