KEMENTERIAN KOORDINATOR
BIDANG PEREKONOMIAN
REPUBLIK INDONESIA

KNKG | KOMITE NASIONAL KEBIJAKAN GOVERNANSI

PEDOMAN UMUM GOVERNANSI SEKTOR PUBLIK INDONESIA (PUG-SPI)

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
Komite Nasional Kebijakan Governansi 2022

SPONSOR TAHUNAN:

IDX
Indonesia Stock Exchange
Bursa Efek Indonesia

ksei
Indonesia Central
Securities Depository

iDClear
Kliring Penjaminan Efek Indonesia

SPONSOR PROGRAM:

mandiri

JASA RAHARJA

PEDOMAN UMUM GOVERNANSI SEKTOR PUBLIK INDONESIA (PUG-SPI)

Komite Nasional Kebijakan Governansi

Mardiasmo, Ketua Umum
Sigit Pramono, Wakil Ketua Umum
Friderica Widyasari Dewi, Sekretaris Jenderal

Komisi I:
Eko Prasojo, Ketua
Astera Primanto Bhakti, anggota
Erwan Agus Purwanto, anggota
Montty Girianna, anggota
Sally Salamah, anggota

Dewan Pakar:
Erry Riyana Hardjapamekas
Sumiyati
Yunus Husein

Perumus:
Vogy Gautama Buanaputra

KATA SAMBUTAN
MENTERI KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN

Berbagai literatur empiris telah menekankan pentingnya governansi yang baik dalam menjalankan sebuah organisasi, termasuk organisasi sektor publik. Penerapan prinsip-prinsip governansi sektor publik yang baik, berperan penting dalam menciptakan organisasi sektor publik yang berkomitmen dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya, mengikutsertakan masyarakat dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan menghasilkan kebijakan yang unggul untuk kepentingan masyarakat, serta mencapai tujuan pembangunan.

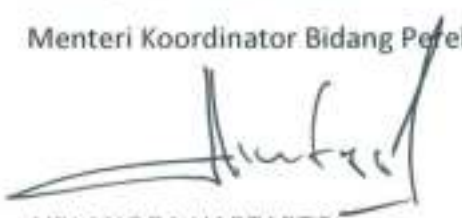
Namun demikian, *World Economic Forum* melalui penilaian dalam *Global Competitiveness Index* mengidentifikasi masih banyak negara berkembang yang memiliki kelemahan kelembagaan, seperti belum terbangunnya transparansi dan etika, pengawasan, serta tata kelola yang baik. Pengamatan yang sama juga dilakukan oleh World Bank, melalui *Worldwide Governance Index*, bahwa capaian kelembagaan negara berkembang umumnya relatif jauh di bawah negara maju, antara lain pada aspek pemberantasan korupsi, efektivitas pemerintahan, dan kualitas regulasi.

Dengan menerapkan Pedoman Umum Governansi Sektor Publik Indonesia (PUGSPI) ini diharapkan Organisasi Sektor Publik di Indonesia dapat meningkatkan kualitas dan kinerjanya, dengan mengkreasi lingkungan sektor publik yang inovatif, dinamis, dan berorientasi pelayanan, serta berkesinambungan. PUGSPI akan memperkuat pelaksanaan program Reformasi Birokrasi yang menjadi komitmen dan dimandatkan oleh Presiden Jokowi. PUGSPI ini tidak hanya dibuat dengan mengidentifikasi lingkungan institusi di Indonesia, namun juga merefleksi ke praktik governansi di berbagai negara.

Saya menyampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada KNKG, yang telah memutakhirkan PUGSPI ini sehingga selaras dengan perkembangan dan praktik governansi sektor publik di tingkat internasional. PUGSPI ini hendaknya dapat menjadi acuan bagi organisasi sektor publik di Indonesia dalam menyusun, mengimlementasikan, dan mengevaluasi kebijakannya, selain tentu saja wajib patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. PUGSPI ini diharapkan juga membantu organisasi sektor publik untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat luas.

Jakarta, 17 Februari 2022

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian,



AIRLANGGA HARTARTO

KATA SAMBUTAN
KETUA UMUM KOMITE NASIONAL KEBIJAKAN GOVERNANSI

Pedoman governansi tidak hanya dibutuhkan pada sektor swasta saja tetapi juga pada berbagai sektor, seperti sektor publik pun membutuhkan pedoman governansi di samping peraturan perundang-undangan yang berlaku. Governansi yang baik diharapkan mampu membantu organisasi dalam meningkatkan kinerjanya, termasuk organisasi sektor publik. Praktik governansi sektor publik yang baik sangatlah penting untuk menguatkan akuntabilitas kepada berbagai macam pemangku kepentingan dan mendorong peningkatan kinerja organisasi. Oleh karena itu, sebuah pedoman umum governansi untuk organisasi sektor publik di Indonesia (PUGSPI) sangat diperlukan. PUGSPI 2022 ini diharapkan mampu membantu organisasi sektor publik untuk meningkatkan rerangka, proses, dan praktik governansinya yang berstandar global namun berbasis pada keadaan di Indonesia guna meningkatkan kesejahteraan, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat, dan tercapainya penciptaan nilai organisasi sektor publik yang berkelanjutan dalam jangka panjang.

PUGSPI 2022 merupakan pemutakhiran atas draft Pedoman Umum Governansi Sektor Publik yang dibuat pada tahun 2019. PUGSPI ini diharapkan menjadi salah satu acuan penting bagi setiap organisasi sektor publik dalam menjalankan organisasinya terutama terkait dengan pengambilan dan pelaksaanaan kebijakan publik. Pedoman ini disusun dengan pendekatan berbasis prinsip *(principle-based)* sehingga diharapkan dapat diaplikasikan atau disesuaikan dengan lebih detail ke berbagai macam organisasi sektor publik. Organisasi sektor publik dapat mengadopsi praktik governansi yang sesuai dengan kebutuhannya, menerapkan praktik dengan mempertimbangkan lingkungan tempat organisasi sektor publik beroperasi, ukuran dan kompleksitas, serta sifat risiko dan tantangan yang dihadapi.

Penyempurnaan atas PUGSPI 2019 meliputi pencantuman perkembangan terkini terkait governansi sektor publik, seperti bahasan terkait proses kolaborasi sektor publik, *digital government*, governansi politik, instrumen governansi, *multilevel governance* dan *joint outcomes*. PUGSPI 2022 juga membahas beberapa isu penting di sektor publik seperti sistem *whistleblowing*, penanganan terhadap gratifikasi, penyuapan, benturan kepentingan, hingga penyalahgunaan wewenang.

Di samping itu, pengembangan dan penyusunan PUGSPI 2022 mengacu ke pedoman governansi sektor publik di berbagai negara, termasuk di antaranya *Public Sector Governance Framework, Processes and Practices* (Australia), *Corporate Governance in Central Government Departments: Code of Good Practice* (Britania Raya), dan *Governance at European Commission* (Eropa). Selanjutnya, definisi istilah yang digunakan dalam PUGSPI mengacu kepada definisi istilah dalam aturan perundangan berlaku di Indonesia.

Secara umum PUGSPI 2022 terdiri dari tiga belas nilai dasar, yaitu: kepemimpinan, etika dan kejujuran, supremasi hukum, transparansi, independensi, akuntabilitas, amanah, berorientasi pelayanan, kompeten, harmonis, loyal, adaptif, dan kolaboratif. Selanjutnya, PUGSPI memiliki enam elemen dasar yaitu membudayakan governansi sektor publik, membangun hubungan dengan pemangku kepentingan, memperkuat akuntabilitas eksternal, meningkatkan responsibilitas internal, menerapkan manajemen risiko yang efektif, serta governansi politik dan penguatan peran masyarakat.

Nilai dan elemen dasar PUGSPI tersebut dijiwai oleh tiga pilar governansi sektor publik yaitu: perencanaan kebijakan; implementasi kebijakan; serta pemantauan dan evaluasi kinerja, kebijakan, dan governansi. Tercerminnya tiga pilar dalam prinsip-prinsip governansi sektor publik Indonesia akan mendorong terciptanya nilai governansi sektor publik dalam jangka panjang. Semua hal ini terangkum di dalam bingkai rumah governansi sektor publik Indonesia.

Proses penyusunan PUGSPI 2022 telah melalui beberapa tahap penyusunan yang relatif cukup panjang, dimulai sejak akhir Juli 2021. PUGSPI telah melalui beberapa *focus group discussion* (FGD) dengan para dewan pakar. PUGSPI juga menerima masukan tertulis dari beberapa tokoh dan dewan pakar seperti Laode Muhammad Syarif dan Sumiyati. Dalam acara *limited hearing*, PUGSPI mendapatkan masukan lisan dan tertulis dari beberapa pihak seperti Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, KPK, Ombudsman, Asosiasi DPRD Provinsi Seluruh Indonesia (ADPSI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), KADIN, dan APINDO. Dalam kesempatan ini, KNKG menyampaikan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah memberi masukan.

Penyusunan PUGSPI 2022 dilakukan oleh Komisi 1 yang dibentuk oleh KNKG. Dalam kesempatan ini, KNKG menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang

setinggi-tingginya kepada Eko Prasojo selaku Ketua Komisi dan para anggota yang terdiri dari: Astera Primanto Bhakti, Erwan Agus Purwanto, Montty Girianna, dan Sally Salamah; serta Dewan Pakar yang terdiri dari Erry Riyana Hardjapamekas, Yunus Husein, dan Sumiyati; dengan Perumus yaitu Vogy Gautama Buanaputra.

Semoga PUGSPI 2022 ini menjadi sumbangsih yang berharga dan bermakna bagi peningkatan governansi sektor publik Indonesia.

Jakarta, 17 Februari 2022

Komite Nasional Kebijakan Governansi
Ketua Umum

Mardiasmo

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN MENTERI KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN i
KATA SAMBUTAN KETUA UMUM KOMITE NASIONAL KEBIJAKAN GOVERNANSI ii
BAB 1 PENDAHULUAN 1
1.1 Teori Governansi 1
1.2 Governansi Publik Berdasarkan Teori Keagenan 2
1.3 Pengertian dan Lingkup Governansi Sektor Publik 5
1.4 Tujuan Pedoman Governansi Sektor Publik dan Sistematika Pedoman 7
1.5 Sistematika Pedoman 9

BAB 2 NILAI DASAR GOVERNANSI SEKTOR PUBLIK 10
2.1. Kepemimpinan 10
2.2. Etika dan Kejujuran 10
2.3. Supremasi Hukum 11
2.4. Transparansi 11
2.5. Independensi 12
2.6. Akuntabilitas 12
2.7. Amanah 13
2.8. Berorientasi Pelayanan dan Bangga Melayani Masyarakat 13
2.9. Kompeten 13
2.10. Harmonis 14
2.11. Loyal 14
2.12. Adaptif 14
2.13. Kolaboratif 15

BAB 3 ELEMEN GOVERNANSI ORGANISASI SEKTOR PUBLIK 16
3.1. Membudayakan Governansi Sektor Publik 16
3.2. Membangun Hubungan dengan Pemangku Kepentingan 16
3.3. Memperkuat Akuntabilitas Eksternal 17
3.4. Meningkatkan Responsibilitas Internal 19
3.4.1. *Three Lines Model* dan Tambahan Lini Keempat 20
3.5. Menerapkan Manajemen Risiko yang Efektif 23
3.6. Governansi Politik dan Penguatan Peran Masyarakat 24
3.6.1. Peran Partai Politik dalam Mengedukasi Masyarakat dan Kadernya 26
3.6.2. Tanggung Jawab Politik dan Moral 27
3.6.3. Pendanaan Partai Politik 27
3.6.4. Membangun Sistem Akuntabilitas Politik 27

BAB 4 INSTRUMEN GOVERNANSI 29
4.1. *Whistleblowing System* 29
4.1.1. Anonimitas 29
4.1.2 Independensi 29
4.1.3 Aksesibilitas 29
4.1.4 Tindak lanjut 30
4.2 *Anti-gratification System* 30
4.2.1 Transparansi 31
4.2.2 Akuntabilitas 31
4.2.3 Kepastian Hukum 31

4.2.4 Kemanfaatan 31
4.2.5 Kepentingan Umum 31
4.2.6 Independensi 32
4.2.7 Perlindungan Pelapor Gratifikasi 32
4.3 Sistem Manajemen Anti Penyuapan 32
4.4 Sistem Pencegahan *Conflict of Interest* 32
4.5 Deklarasi dan Transparansi Aset Penyelenggara Negara 34
4.6 Pentingnya Pakta Integritas 35
4.7 Kanal Pengaduan Layanan Publik 35

BAB 5 WEWENANG 36
5.1. Penggunaan Diskresi yang Baik 36
5.2. Penggunaan Wewenang yang Baik 37
5.3. Penyalahgunaan Wewenang 39

BAB 6 PROSES GOVERNANSI KEBIJAKAN SEKTOR PUBLIK 41
6.1 Perencanaan Kebijakan 42
6.1.1. Pedoman Perencanaan Kebijakan 42
6.2 Implementasi Kebijakan 44
6.2.1 Pentingnya Kepemimpinan, Kapasitas, dan Kemampuan dalam Mengimplementasi Kebijakan Publik 45
6.2.2 Perbaikan Pelayanan Publik Melalui Digital Government 45
6.2.3 Pengadaan Barang/Jasa Secara Terbuka Bagi Umum Sebagai Pengungkit Strategis (*Strategic Lever*) dalam Mencapai Tujuan Kebijakan 46
6.2.4 Memprioritaskan Berdasarkan Risiko yang Ada 46
6.3 Memantau dan Mengevaluasi Kinerja Kebijakan dan Governansi 47
6.3.1 Memantau dan Mengevaluasi Prioritas Kebijakan Seluruh Pemerintah 48
6.3.2 Memantau dan Mengevaluasi Kinerja Keuangan dan Realisasi Anggaran 48
6.3.3 Mengukur Kinerja Regulasi dan Memastikan Implementasi Kebijakan 48
6.3.4 Mengembangkan Indikator Governansi yang Kokoh 49
6.3.5 *Value for Public Money Audit* 49
6.4. *Governance Reporting* 50
6.5. Akuntabilitas Kinerja 51

BAB 7 HASIL GOVERNANSI 53
7.1 *Joint Outcomes* 53
7.1.1 Proses Kolaborasi Sektor Publik 53
7.1.1.1 Tahap Permulaan (“*Before Starting*”) 54
7.1.1.2 Tahap Berkumpul (“*Getting Together*”) 54
7.1.1.3 Tahap Bekerja Sama (“*Working Together*”) 54
7.1.1.4 Dukungan dan Pembelajaran (“*Supporting*” dan “*Learning*”) untuk Tahap Mempertahankan (“*Sustaining*”) 54

BAB 8 ***MULTILEVEL GOVERNANCE*** 55
8.1 Pentingnya Desentralisasi di Indonesia 55
8.2 Wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah 56
8.3 Pengelolaan Keuangan dan Anggaran Daerah 57
8.3.1 Proses Penganggaran Pemerintah Daerah 57
8.4 Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah 59
8.4.1 Mekanisme Evaluasi Rancangan APBD oleh Kementerian Dalam Negeri 60
8.4.2 Mekanisme Evaluasi Belanja Daerah oleh Kementerian Keuangan 61
Daftar Pustaka 63

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Hubungan antara Prinsipal dan Agen	1
Gambar 1.2.	Mekanisme Governansi Secara Umum	2
Gambar 1.3.	Hubungan Keagenan dalam Pemerintahan	3
Gambar 1.4.	Struktur Sektor Publik Indonesia	6
Gambar 1.5.	Rumah Governansi Sektor Publik Indonesia	8
Gambar 3.1.	Konsep *Pentahelix*	18
Gambar 3.2.	Lima Komponen Pengendalian Internal	19
Gambar 3.3.	*Three Lines Model* (IIA, 2020)	21
Gambar 3.4.	*Four Lines Model*	22
Gambar 6.1.	Proses Kerja Governansi Sektor Publik	42
Gambar 6.2.	Mekanisme Pengelolaan Implementasi Kebijakan dan Pemantauan Kinerja	44
Gambar 6.3.	Statistik Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara (KPK, 2021)	46
Gambar 6.4.	Skema *Value for Public Money* (Mardiasmo, 2018)	49
Gambar 7.1.	Proses Kolaborasi Lembaga Sektor Publik (Ryan, et al., 2008)	53
Gambar 8.1.	Rerangka Kerja Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia	55
Gambar 8.2.	Inklusivitas Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat	56
Gambar 8.3.	Hubungan antar Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional	58

BAB 1 PENDAHULUAN

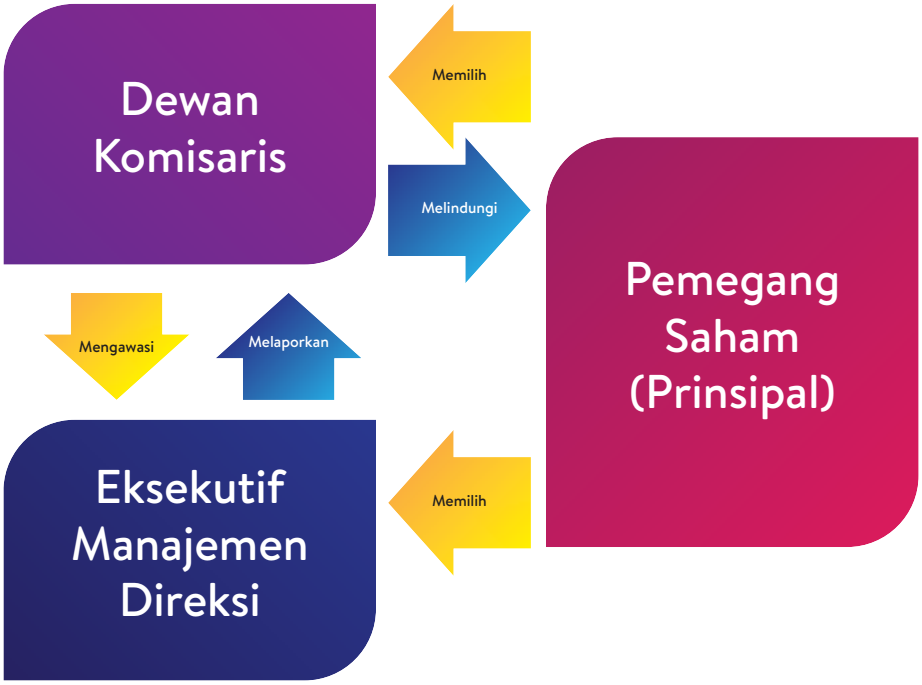
1.1 Teori Governansi

Teori yang cukup dominan menjelaskan praktik governansi adalah teori keagenan (Daily *et al.*, 2003; Turnbull, 1997). Teori keagenan pertama kali diperkenalkan oleh Jensen and Meckling (1976), berfokus pada penyelesaian terhadap dilema keagenan antara manajemen yang bertindak sebagai agen dan pemberi amanat (prinsipal) kepada agen. Dilema keagenan terjadi saat prinsipal mendelegasikan kekayaannya atau kekuasaannya kepada pihak lain (agen) untuk mengelolanya. Teori keagenan memiliki asumsi dasar bahwa agen (manajer) adalah pihak yang memiliki kepentingannya sendiri dan tidak ingin mengorbankan kepentingannya tersebut dalam rangka mengakomodasi kepentingan prinsipal atau pemberi amanat. Di sisi lainnya, prinsipal (pemegang saham) berkepentingan untuk selalu meningkatkan kekayaannya/kekuasaanya (Daily *et al*., 2003). Oleh karena itu, teori keagenan melihat sebuah organisasi atau perusahaan sebagai sebuah ikatan kontrak yang mengindikasikan bahwa prinsipal dan agen seharusnya memiliki kontrak yang bersifat eksplisit yang menunjukkan kesepakatan-kesepakatan di antara kedua belah pihak. Kesepakatan tersebut biasanya menyatakan bahwa agen harus bertindak untuk kepentingan prinsipal dalam mengelola kekayaan milik prinsipal.

Dalam keadaan ideal, Turnbull (1997) berpendapat bahwa agen (manajer) seharusnya menandatangani kontrak yang menyatakan secara jelas tentang apa yang harus dilakukan oleh seorang manajer dalam keadaan apapun dan bagaimana sumber daya organisasi akan dikelola. Namun, kontrak tersebut dapat menimbulkan potensi masalah karena kejadian di masa depan adalah kontingensi tidak pasti, sehingga tidak bisa dinyatakan secara eksplisit di dalam kontrak. Akibatnya, agen dapat bertindak dan mengambil keputusan secara oportunis karena belum diatur di dalam kontrak yang dapat berdampak pada keengganan manajer untuk menggunakan kekayaan perusahaan atau organisasi secara efektif (Tricker and Tricker, 2015; Turnbull, 1997). Tricker and Tricker (2015) menyatakan bahwa banyak bukti empiris yang menunjukkan bahwa manajer mengelola perusahaan atau organisasi seakan-akan organisasi adalah milik atau properti mereka, mengambil remunerasi yang tidak berhubungan dengan kinerjanya, dan menyalahgunakan posisinya. Keadaan inilah yang memicu terjadinya masalah keagenan, konflik antara agen dan prinsipal. Gambar 1.1. mengilustrasikan hubungan di antara prinsipal dan agen.

Gambar 1.1. Hubungan antara Prinsipal dan Agen

Bagaimana cara membuat para agen atau manajer agar bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal atau pemegang saham di perusahaan? Hal ini dapat ditanggulangi dengan penerapan prinsip-prinsip dan mekanisme governansi yang baik (Tricker and Tricker, 2015). Mekanisme governansi diharapkan mampu memberikan kepastian bahwa para manajer berkinerja sesuai dengan yang diharapkan prinsipal. Walsh and Seward (1990) menjelaskan bahwa pemegang saham sebagai prinsipal memiliki dua mekanisme governansi, yaitu mekanisme internal dan eksternal. Mekanisme internal adalah dewan direksi yang terstruktur secara efektif, kompensasi, dan kepemilikan yang terkonsentrasi yang memampukan terjadinya pemantauan yang aktif terhadap aktivitas yang dilakukan oleh para agen atau manajer. Mekanisme eksternal adalah pasar yang berfungsi sebagai alat kendali perusahaan jika mekanisme internal tidak berfungsi atau gagal. Mekanisme internal sangat berfokus pada peran direktur independen (sistem *one-tier*) atau dewan komisaris (sistem *two-tier*) sebagai mekanisme *monitoring*, adanya prinsip, aturan, regulasi dan insentif untuk agen sebagai komponen utama governansi untuk menyelaraskan perilaku agen dengan kepentingan prinsipal dan mengurangi terjadinya asimetri informasi. Gambar 1.2. mengilustrasikan mekanisme governansi untuk memantau dan mengevaluasi perilaku agen atau eksekutif organisasi.

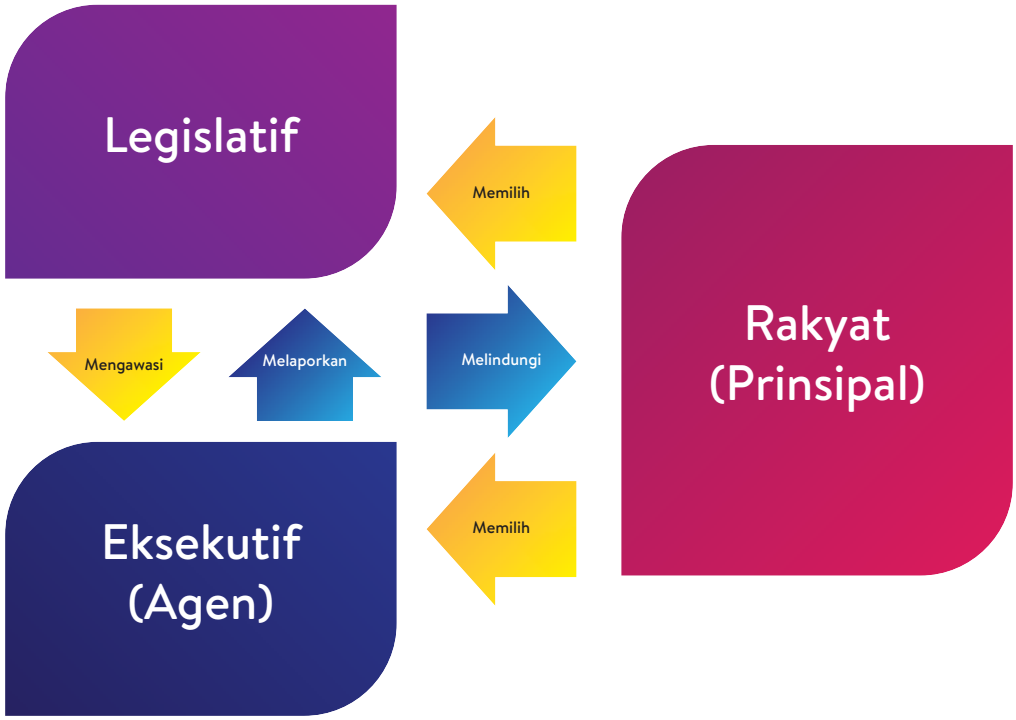


Gambar 1.2. Mekanisme Governansi Secara Umum

1.2 Governansi Publik Berdasarkan Teori Keagenan

Meskipun konsep governansi sebagaimana diuraikan di atas menggunakan ilustrasi organisasi bisnis, konsep tersebut juga bisa diaplikasikan ke konteks organisasi lainnya seperti organisasi publik (Pierce Jr, 1989; Shapiro, 2005). Sebuah pemerintahan juga dapat dilihat dari perspektif teori keagenan yang menunjukkan hubungan antara prinsipal dan agen (Pierce Jr, 1989). Eksekutif bertindak sebagai agen yang diberikan amanah (dipilih) oleh rakyat dan legislatif bertindak sebagai mekanisme pemantauan dan penyeimbang kekuasaan di dalam pemerintah yang juga dipilih oleh masyarakat luas. Dari hubungan ini, maka rakyat adalah prinsipal yang mendelegasikan wewenangnya kepada pemerintah (Presiden) dan para anggota dewan (anggota DPR, DPD dan DPRD) melalui pemilihan umum untuk mengatur dan mengelola sumber daya publik melalui kekuasaan negara.

Eksekutif sebagai agen bertindak sebagai manajemen pemerintah yang akan diimbangi oleh peran legislatif sebagai representasi dari masyarakat luas (Pierce Jr, 1989). Legislatif mengambil peran sebagai pengawas jalanannya pemerintahan dengan berbasis kepada kepentingan masyarakat luas, layaknya peran dewan komisaris di perusahaan. Hal ini berlaku baik di level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Gambar 1.3. secara ringkas menggambarkan hubungan keagenan antara pemerintah dan rakyat.



Gambar 1.3. Hubungan Keagenan dalam Pemerintahan

Di dalam konteks bernegara, kekuasaan eksekutif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, baik terkait dengan pembuatan kebijakan dan implementasinya. Peran legislatif sangatlah penting dalam mengimbangi kekuatan eksekutif (Haque, 2001). Legislatif harus mampu memastikan bahwa pemerintahan telah dijalankan dengan baik oleh eksekutif sebagai agen dari masyarakat yang bertujuan untuk memberikan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (prinsipal). Dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislatif juga mendapatkan bantuan berupa fungsi pengawasan dan pemeriksaan yang dijalankan oleh lembaga negara yang memiliki kekuasaan pemeriksaan dengan otoritas dan keahlian profesional yaitu Badan Pengawas Keuangan (BPK), dan dapat juga dibantu oleh lembaga atau akuntan publik yang independen. Selain legislatif, kekuasan yudikatif juga diberikan mandat oleh UUD 1945 untuk melakukan fungsi pengawasan norma hukum dan pelaksanaanya. Bahkan kekuasaan yudikatif dapat membatalkan produk hukum yang dibuat oleh kekuasaan legislatif dan eksekutif. Pihak yang berkontribusi dalam pengawasan jalannya pemerintahan yaitu masyarakat sebagai prinsipal, yang meliputi antara lain dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perguruan tinggi, dan media sebagai bentuk pengendalian sosial.

Mirip seperti organisasi bisnis, masalah keagenan timbul pada saat terjadi kesenjangan informasi antara rakyat (prinsipal) dengan eksekutif sebagai agen yang diberi amanah untuk mengelola sumber daya publik (Pierce Jr, 1989). Jika sistem governansi tidak berjalan baik, maka agen

pun bisa bertindak secara oportunis untuk memenuhi kepentingan mereka sendiri, bahkan kepentingan pribadi. Ini adalah salah satu hal yang menyebabkan terjadinya kasus korupsi yang melibatkan pihak eksekutif seperti Menteri, Kepala Daerah, pejabat ASN, Jaksa dan Polisi, bahkan juga dari kalangan legislatif seperti anggota DPR dan kalangan yudikatif seperti Hakim. Di sisi lain, legislatif sebagai salah satu komponen utama governansi publik yang juga dipilih oleh masyarakat harus mampu menjalankan tugas pokok dan fungsi utamanya yaitu sebagai pengawas pemerintah yang menjunjung tinggi kepentingan masyarakat. Bila disusupi kepentingan pribadi, legislatif pun bisa terjebak dengan tindakan-tindakan oportunis untuk memenuhi kepentingan pribadinya sehingga para legislator pun bisa terjebak dalam berbagai kasus korupsi. Oleh karena itu, sangatlah penting bagi organisasi apapun termasuk organisasi publik untuk menjalankan prinsip-prinsip dan mekanisme governansi dengan baik.

Selain itu, fenomena governansi di dalam organisasi pemerintahan juga memiliki keunikannya tersendiri. Di satu sudut pandang tertentu eksekutif adalah agen. Di sisi lain, eksekutif bisa bertindak sebagai prinsipal bila dilihat dari hubungannya dengan para pejabat ASN dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD). Hal ini dapat dilihat sebagai fenomena *double agency*. Para pejabat ASN mendapatkan kewenangannya dari berbagai peraturan perundang-undangan melalui prinsip atribusi, delegasi dan mandat. Dalam hal ini para pejabat ASN adalah agen pemerintahan. Di BUMN/BUMD pemegang saham utama adalah pemerintah, sedangkan manajemen perusahaan bertindak sebagai agen. Di dalam hubungan ini, tidak hanya agen yang bisa saja bertindak oportunis dan menyalahgunakan wewenang, tetapi juga prinsipal bisa bertindak untuk kepentingan-kepentingan politik tertentu. Relasi antara Prinsipal dan Agen di pemerintahan adalah relasi antara politik dan birokrasi yang seringkali menimbulkan ketidakseimbangan dan intervensi. Praktik penyalahgunaan biasanya juga melibatkan intervensi politik parsial dalam kegiatan pemerintahan. Berbagai penelitian empiris membuktikan bahwa badan usaha milik pemerintah sering kali disusupi kepentingan politik dari berbagai pihak, termasuk pemerintah (Ashraf and Uddin, 2015; Uddin, 2009). Tanpa mekanisme governansi yang baik, pemerintah sebagai pemilik utama dari BUMN/D bisa menyusupkan kepentingan-kepentingan individu atau kelompok tertentu ke dalam badan usaha sehingga peran utama BUMN/D sebagai salah satu sumber penerimaan negara dapat terganggu.

Oleh karena itu, prinsip dan mekanisme governansi yang baik sangatlah diperlukan untuk memampukan pemerintah bekerja dengan transparan dan akuntabel sehingga mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat luas dengan menyediakan pelayanan publik yang prima dan menyejahterakan rakyat. Buku Pedoman Umum Governansi Sektor Publik Indonesia ini diharapkan mampu untuk memberikan pemahaman dan panduan implementasi governansi di lembaga publik. Pedoman ini memberikan gambaran komprehensif terkait prinsip-prinsip dasar dan mekanisme governansi yang dikembangkan dari berbagai macam penelitian mutakhir di bidang governansi, pedoman praktik governansi publik di negara-negara maju, dan peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia.

Kesadaran akan pentingnya governansi tumbuh setelah terjadinya krisis ekonomi global tahun 1998-1999 yang berdampak signifikan pada beberapa negara Asia, termasuk Indonesia. Krisis tersebut telah menyebabkan penurunan kesejahteraan masyarakat, yang antara lain tercermin dari berkurangnya pendapatan per kapita dan bertambahnya jumlah penduduk miskin. Upaya pemerintah memperbaiki kondisi ekonomi menjadi tidak mudah karena secara bersamaan pemerintah juga harus memulihkan kepercayaan masyarakat.

Sebuah studi yang menganalisis perkembangan upaya pemerintah di Indonesia, Malaysia, dan Thailand, menunjukkan adanya variasi kepercayaan pada pemerintah di tiga negara ini terkait kepuasan masyarakat akan penerapan nilai-nilai dasar governansi dan kinerja pemerintah dalam mengatasi korupsi di bidang ekonomi dan politik (Kim, 2017). Lebih lanjut, studi ini menyimpulkan bahwa sektor publik perlu:

1. mendorong penerapan nilai-nilai dasar governansi dalam pembangunan ekonomi dan pengendalian korupsi untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat;
2. memiliki kompetensi kepemimpinan yang mampu menyebarkan/mensosialisasikan visi dan tujuan governansi dan kinerja pemerintahan kepada pemangku kepentingan; dan
3. melakukan inovasi untuk meningkatkan kapasitas birokrasi dalam melaksanakan pembangunan ekonomi secara demokratis dan transparan.

Kesimpulan tersebut menunjukkan bahwa governansi sektor publik merupakan keniscayaan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kapasitas pemerintah untuk menerapkan kebijakan dan program juga akan membangun kepercayaan masyarakat. Tanpa kepercayaan masyarakat, akan sulit bagi pemerintah untuk mendapatkan dukungan pelaku pasar dan dunia usaha, terutama bila dukungan tersebut diperlukan pada kondisi yang sulit dalam jangka pendek atau capaian jangka panjang dalam mewujudkan tujuan pembangunan. Dukungan tersebut antara lain dalam bentuk ikut melaksanakan reformasi ekonomi, kepatuhan membayar pajak, serta keinginan berinvestasi.

Terpenuhinya harapan masyarakat disertai dengan meningkatnya transparansi merupakan kunci kepercayaan kepada pemerintah (OECD, 2021a). Tingkat pendidikan masyarakat yang semakin tinggi berbanding lurus dengan harapan mengenai peningkatan kinerja pemerintah. Apabila harapan tersebut tidak tercapai, maka tingkat kepercayaan masyarakat menurun dan dapat mengakibatkan terganggunya kohesi struktur sosial dan turunnya kepercayaan dunia usaha kepada pemerintah (OECD, 2020).

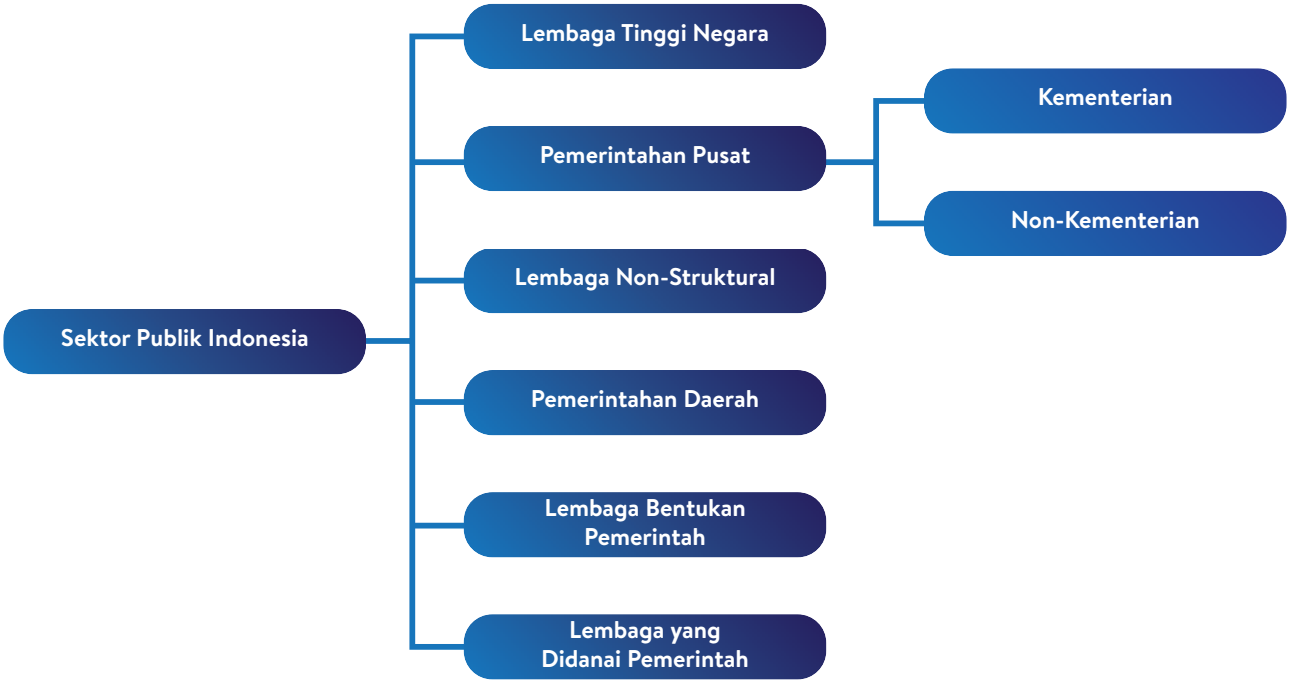
Bahkan, governansi sektor publik tetap diperlukan termasuk di negara maju, seperti Amerika Serikat. Hal ini disampaikan oleh Pemenang Nobel Ekonomi Joseph E. Stiglitz dalam buku terbarunya *People, Power, and Profits* yang terbit tahun 2019 bahwa governansi sektor publik memastikan bahwa pemerintah akan mengambil keputusan yang adil dan benar (Stiglitz, 2019). *'Our systems of government, with its commitment to fair treatment of all, required ascertaining the truth. With systems of good governance in place, it is more likely that good and fair decisions are made. They may not be perfect, but it is more likely that they will be corrected when they are flawed'.*

1.3 Pengertian dan Lingkup Governansi Sektor Publik

Suatu organisasi termasuk dalam lingkup sektor publik apabila mempunyai ciri sebagai berikut: 1) seluruh bagian organisasi dibentuk oleh negara atau pemerintah dan mendapatkan kewenangannya dari sumber konstitusi baik langsung maupun tidak langsung, 2) mayoritas operasional organisasinya didanai oleh sumber-sumber keuangan negara, dan 3) berada di bawah pengawasan lembaga negara atau pemerintah. Dengan demikian, sektor publik mencakup semua organisasi yang dibiayai oleh keuangan negara dan menjalankan program publik baik pelayanan publik maupun penyediaan barang publik baik pembangunan, pemerintahan, maupun pelayanan publik (termasuk penyediaan barang dan jasa publik). Buku pedoman ini tidak mengatur secara khusus terkait governansi Badan

Usaha Milik Negara (BUMN), karena pedoman khusus governansi BUMN akan dibuat tersendiri dan terpisah dari pedoman ini.

Berangkat dari pengertian tersebut, maka lingkup sektor publik di Indonesia mencakup lembaga tinggi negara, lembaga pemerintah baik kementerian maupun non-kementerian, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Republik Indonesia (Polri), lembaga non-struktural (LNS), dan lembaga Pemerintahan Daerah (Propinsi, Kabupaten dan Kota). Secara spesifik, sektor publik yang menjadi subjek dari pedoman ini adalah Lembaga Tinggi Negara dan jajarannya, Bank Indonesia, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah beserta jajarannya, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Tentara Nasional Indonesia (TNI); dan Lembaga Non-struktural seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Nasional Anak, Komisi Nasional Perempuan, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain-lain.



Gambar 1.4. Struktur Sektor Publik Indonesia

Terdapat beberapa definisi governansi sektor publik. *United Nations Development Programme* (UNDP) mendefinisikan governansi sektor publik sebagai pelaksanaan otoritas ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola urusan negara di setiap level yang mencakup mekanisme, proses, institusi masyarakat dan kelompok masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingannya, menggunakan hak legal, menjalankan kewajibannya, dan memediasikan perbedaannya (UNDP, 2011). *World Bank* (2017) mendefinisikan governansi sebagai metode kekuatan (*power*) yang dijalankan dalam mengelola sumber daya politik, ekonomi, dan sosial untuk mencapai tujuan pembangunan. Oleh sebab itu, governansi sektor publik mencakup manajemen sektor publik yang efisien, efektif, ekonomis, akuntabel, pertukaran dan arus informasi yang terbuka (transparan), serta pembangunan yang mematuhi kerangka hukum (keadilan serta penghormatan terhadap kebebasan dan Hak Asasi Manusia).

Institute of Internal Auditors (2012) menyampaikan bahwa pengertian governansi sektor publik mencakup kebijakan dan prosedur yang digunakan untuk mengarahkan kegiatan organisasi sehingga memberikan kepastian bahwa tujuan organisasi dapat tercapai dengan cara yang bertanggung jawab dan sesuai dengan nilai-nilai sosial. Pada sektor publik, governansi berhubungan dengan cara agar tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Governansi juga mencakup kegiatan memastikan kredibilitas pemerintah, membangun sistem pelayanan yang adil dan merata, melibatkan berbagai pemangku kepentingan negara secara akftif dan dinamis, serta memastikan bahwa pejabat pemerintah bertindak sesuai norma guna mengurangi dan menghilangkan risiko korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Walaupun definisi governansi sektor publik yang dijadikan acuan berbeda-beda, pada dasarnya definisi tersebut mengarah kepada satu konsep umum, yaitu sektor publik diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya yang dimiliki dengan maksud untuk mencapai tujuan negara yaitu untuk kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Untuk mencapai tujuan tersebut, sektor publik diberi kewenangan oleh konstitusi dan undang-undang untuk mengelola sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya ekonomi, politik, maupun pertahanan keamanan, serta membuat kebijakan-kebijakan guna meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

1.4 Tujuan Pedoman Governansi Sektor Publik dan Sistematika Pedoman

Tujuan governansi sektor publik adalah untuk memastikan bahwa organisasi sektor publik dapat berjalan untuk mencapai tujuan pembangunan. Dalam hal ini, tujuan pembangunan dapat didefinisikan sebagai tercapainya masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan cita-cita dan tujuan Indonesia merdeka. Oleh karena itu, governansi sektor publik umumnya berfokus pada tiga persyaratan utama dari entitas sektor publik yaitu 1) kinerja dalam menghasilkan barang dan jasa publik atau program yang efektif dan efisien serta kepatuhan terhadap hukum, peraturan, standar yang ditetapkan, 2) harapan masyarakat atas kejujuran, akuntabilitas dan keterbukaan dalam berbagai kegiatan sektor publik, dan 3) terpenuhinya/terselenggaranya pelayanan publik/masyarakat yang berkualitas dan efisien.

Dalam mencapai tujuan dan cita-cita di atas, dibutuhkan sebuah pedoman umum yang menjadi acuan bagi lembaga-lembaga publik untuk mengimplementasikan governansi sektor publik. Implementasi pedoman ini diharapkan dapat mencapai sejumlah target governansi sektor publik sebagai berikut:

1. Mendorong efektivitas penyelenggaraan sektor publik yang didasarkan pada nilai dasar governansi sektor publik.
2. Mendorong terlaksananya fungsi sektor publik yang sesuai dengan tugas dan wewenangnya dengan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.
3. Mendorong penyelenggara sektor publik untuk meningkatkan kompetensi dan integritas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya.
4. Mendorong timbulnya kesadaran dan tanggung jawab untuk memajukan dan mengutamakan kesejahteraan rakyat dengan mempertimbangkan hak asasi dan kewajiban warga negara.
5. Meningkatkan daya saing yang sehat dan tinggi bagi Indonesia baik secara regional maupun internasional dengan cara menciptakan lingkungan sektor publik yang inovatif dan efisien. Upaya ini akan meningkatkan kepercayaan publik yang diharapkan dapat mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi nasional yang berkesinambungan.

Governansi yang baik dalam organisasi publik diperlukan untuk membantu meningkatkan efektivitas organisasi, keberlanjutan, akuntabilitas, dan keadilan. Governansi organisasi sektor publik diperlukan untuk mencegah terjadinya peristiwa yang merugikan, dugaan penyalahgunaan wewenang dan tanggung jawab, serta mencegah kegagalan organisasi. Kebutuhan terhadap governansi sektor publik semakin penting karena harapan masyarakat terhadap perilaku dan kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan publik semakin meningkat.

Oleh karena itu, sebuah rumah governansi *(house of governance)* diperlukan untuk mensistematikan struktur dan proses governansi agar tujuan organisasi dapat tercapai.

Gambar 1.5. Rumah Governansi Sektor Publik Indonesia

Governansi sektor publik dapat berjalan baik jika nilai-nilai dasar (akan dijelaskan pada Bab 2) diimplementasikan pada setiap kewenangan, elemen, dan instrumen dalam manajemen organisasi sektor publik yang merupakan pondasi dasar dari praktik governansi. Seperti tergambar pada rumah governansi, pondasi ini diharapkan menjadi landasan yang kuat untuk memampukan terjadinya proses governansi pada penyediaan pelayanan publik melalui proses pengambilan kebijakan yang selaras dengan peraturan-peraturan yang berlaku, berbasis bukti, partisipatif, akuntabel, dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Proses governansi yang baik diharapkan mampu menghasilkan hasil *(outcome)* yang baik, yaitu organisasi yang akuntabel dan adaptif, berorientasi untuk mensejahterakan masyarakat, dan sinergi yang kuat antar lembaga pemerintahan dalam bekolaborasi memberikan pelayanan kepada masyarakat. Rumah governansi ini akan dibahas di seluruh bab pedoman.

1.5 Sistematika Pedoman

Sistematika buku Pedoman Umum Governansi Sektor Publik Indonesia (PUGSPI) adalah sebagai berikut: Bab 1 menyajikan pendahuluan pedoman ini yang diikuti dengan penjelasan deskripsi prinsip dasar governansi sektor publik pada Bab 2. Pondasi dasar governansi menyangkut elemen dasar, instrumen, dan wewenang di dalam governansi dideskripsikan pada Bab 3, 4, dan 5. Bab 6 menjelaskan secara komprehensif terkait proses governansi, yang dimulai dari governansi perencanaan kebijakan, implementasi, dan mekanisme pemantauannya. Bab 7 mendetailkan hasil *(outcome)* dari proses governansi. Bab 8 membahas hubungan pemerintah pusat dan daerah yang dijelaskan berdasarkan konsep *multilevel governance*.

Pedoman ini berlaku bagi semua lembaga di sektor publik. Pedoman ini juga dapat digunakan sebagai acuan dalam menjalankan kegiatan di sektor publik dalam menyusun dan melaksanakan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik, serta dalam melakukan evaluasi dan tinjauan atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik.

BAB 2 NILAI DASAR GOVERNANSI SEKTOR PUBLIK

Pendekatan yang digunakan dalam menyusun Pedoman Umum Governansi Sektor Publik Indonesia (PUGSPI) ini adalah berbasis prinsip *(principle-based)*. Penyusunan pedoman berbasis prinsip ini memberikan ruang gerak yang luas bagi lembaga yang akan menerapkannya. Dalam penetapan prinsip governansi sektor publik, pendalaman telah dilakukan terhadap beberapa konsep yang ada pada amanat konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang, serta konsep lainnya yang disusun oleh beberapa lembaga seperti Bank Dunia, UNDP, OECD, APEC, dan European Council.

Governansi sektor publik diperlukan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional yaitu tercapainya masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan cita-cita dan tujuan Indonesia merdeka. Hal ini menunjukkan bahwa governansi sektor publik merupakan pelaksanaan atas salah satu sila Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Ada tiga makna besar dalam sila ini, yaitu mengembangkan munculnya sikap adil, menjaga secara sungguh-sungguh keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta memberikan penghormatan pada orang lain. Pemerintah harus bersikap adil terhadap semua unsur masyarakat, baik dalam menetapkan maupun dalam menerapkan kebijakan pembangunan.

Dengan mempertimbangkan beberapa hal di atas, maka ditetapkan 13 (tiga belas) nilai dasar dalam pedoman ini yaitu: kepemimpinan, etika dan kejujuran, supremasi hukum, transparansi, independensi, akuntabilitas, amanah, berorientasi pelayanan, kompeten, harmonis, loyal, adaptif, dan kolaboratif.

2.1. Kepemimpinan

Nilai kepemimpinan dalam sektor publik mengacu kepada pengaturan pada posisi tertinggi, yaitu ketika para pemimpin dalam layanan publik mempromosikan dan mendukung prinsip-prinsip governansi publik melalui kepemimpinan dan contoh keteladanan. Kepemimpinan merupakan hal yang penting untuk dapat mencapai komitmen governansi organisasi yang baik. Pemimpin harus amanah dalam menjalankan tugasnya mengelola sumber daya publik. Kebijakan publik yang dibuat oleh seorang pemimpin wajib mengedepankan kepentingan masyarakat seacara adil dan merata, serta mampu mempertanggungjawabkan penggunaan sumber daya publik kepada masyarakat luas. Pemimpin harus memposisikan dirinya sebagai pelayan masyarakat, bangga melayanai masyarakat, dan dekat dengan masyakarat sehingga seorang pemimpin mudah untuk dijangkau masyarakat luas.

2.2. Etika dan Kejujuran

Etika dan kejujuran sektor publik menuntut pejabat publik untuk mematuhi seperangkat prinsip, standar, atau nilai-nilai moral yang mengatur perilaku mereka, mana yang boleh dan mana yang tidak boleh, mana yang pantas dan mana yang tidak pantas, dan bertindak dengan penuh kejujuran dan integritas. Sistem pengawasan internal yang didukung oleh etika dapat menyelaraskan persepsi publik mengenai perilaku yang sesuai. Dalam hal ini, diperlukan kesesuaian di antara pengambilan keputusan, perilaku pejabat publik, dengan persepsi yang dianggap benar oleh

publik. Etika sektor publik memiliki beragam nilai, di antaranya adalah objektivitas atau ketidak-berpihakan, profesionalisme, dapat dipercaya, dan menghindari benturan kepentingan *(conflict of interest)*.

Kejujuran sektor publik meliputi perilaku tidak mementingkan diri sendiri, jujur, dan berintegritas. Pejabat publik seharusnya tidak mementingkan diri sendiri, hanya bertindak berdasarkan kepentingan publik, dan tidak mendapatkan keuntungan atau manfaat lainnya untuk dirinya sendiri, keluarga, atau teman. Pejabat publik harus jujur dan mengambil langkah-langkah untuk menyelesaikan konflik kepentingan. Mereka harus bertindak dengan integritas dan tidak menempatkan kepentingan lain yang dipengaruhi oleh pihak luar dalam tugas resmi pejabat publik.

2.3. Supremasi Hukum

Salah satu nilai dasar governansi yang baik adalah supremasi hukum. Di bawah supremasi hukum, masyarakat dan pemerintah tunduk, patuh, dan diatur oleh hukum di Indonesia yang mencakup Pancasila, Undang-Undang Dasar, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Supremasi hukum berarti bahwa hukum berada di atas semua orang dan diterapkan secara adil kepada semua orang, baik yang mengatur maupun yang diatur. Supremasi hukum mensyaratkan kerangka hukum yang adil yang ditegakkan oleh peradilan yang independen dan tidak memihak. Supremasi hukum menyediakan mekanisme *checks and balances* untuk meminimalisir peluang penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah untuk kepentingan pribadi dan golongannya dengan mengorbankan kepentingan publik melalui tindakan sewenang-wenang dan korupsi. Supremasi hukum juga berarti bahwa semua kebijakan, keputusan dan tindakan pejabat publik harus didasarkan pada ketentuan hukum, serta hukum berlaku sama bagi semua warga negara.

2.4. Transparansi

Nilai transparansi atau keterbukaan dalam pemerintahan menjawab hak warga negara untuk memiliki akses terhadap informasi tentang hal yang yang sudah, sedang dan akan dilakukan oleh pemerintah dan tujuan-tujuan yang akan dicapai. Dalam hal tersebut, pejabat pemerintah diharapkan untuk seterbuka mungkin dalam mengungkapkan informasi kepada publik mengenai keputusan, tindakan, dan transaksi yang dilakukan serta memberikan alasan atas tindakan tersebut. Pengungkapan informasi mensyaratkan dokumen publik yang mudah dipahami untuk disebarluaskan atau dapat disediakan berdasarkan permintaan. Namun tetap disadari bahwa beberapa informasi perlu dibatasi penyebarluasannya. Contoh informasi yang perlu dibatasi adalah informasi yang berhubungan dengan keamanan dan pertahanan negara serta informasi investigasi kriminal.

Informasi yang dipublikasi mengenai kinerja dan kegiatan pemerintah, seperti laporan keuangan rutin yang disahkan oleh lembaga audit independen, memungkinkan publik memberikan penilaian dan evaluasi terhadap pemerintah. Nilai transparansi berhubungan erat dengan supremasi hukum karena memungkinkan masyarakat untuk menilai kesesuaian antara keputusan, tindakan, ataupun transaksi pemerintah dengan peraturan perundang-undangan dan regulasi yang ada. Keterbukaan di seluruh tingkat pemerintahan membantu memastikan bahwa sektor publik bekerja dengan baik dan menimbulkan kepercayaan publik kepada pemerintah.

2.5. Independensi

Independensi mengacu pada kondisi ketika pejabat publik memiliki kebebasan dari segala bentuk intervensi yang tidak beritikad baik ketika membuat keputusan/kebijakan publik. Nilai independensi merupakan nilai yang sangat penting dalam governansi sektor publik karena di tengah masyarakat yang majemuk, sektor publik dihadapkan dengan berbagai kepentingan. Pejabat publik dituntut untuk memiliki nilai independensi dalam membuat keputusan agar keputusan yang diambil berdasarkan kepada pemikiran dan analisis yang objektif dengan mengedepankan aspek profesionalitas. Oleh karena itu, nilai independensi juga berkaitan dengan tuntutan bagi pejabat publik untuk memiliki integritas yang tinggi sehingga segala keputusan yang diambil dilandasi oleh objektivitas, profesionalisme, dan tanpa adanya intervensi dari pihak-pihak lainnya sehingga bebas dari unsur benturan kepentingan. Nilai independensi juga berarti bahwa setiap pejabat publik membuat kebijakan berdasarkan atas kebijaksanaan, berbasis data dan informasi, dan tidak berada dalam tekanan apapun yang menyebabkan hilangnya objektitas.

2.6. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah sebuah konsep yang sangat luas (Romzek and Dubnick, 1987). Bovens *et al*. (2014) berpendapat bahwa akuntabilitas publik adalah hal-hal yang berkaitan dengan domain publik, seperti penggunaan dana publik, penggunaan kekuatan (*power*) publik, atau aktivitas institusi publik. Akuntabilitas publik dapat berarti memberikan pertanggungjawaban terkait hal apapun yang berhubungan dengan kepentingan publik, yaitu aktivitas berakuntabilitas dengan tujuan untuk kepentingan publik atau tanggung jawab publik. Oleh karena itu, Bovens *et al*. (2014) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai akuntabilitas tentang dan di dalam domain publik.

Mardiasmo (2018) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai kewajiban *agent* (pihak pemegang amanah) untuk melakukan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada *principal* (pihak pemberi amanah). *Principal* memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Jadi, akuntabilitas publik dapat dilihat sebagai pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah, baik pusat maupun daerah, kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut.

Mardiasmo (2018) melanjutkan, akuntabilitas publik ada dua yaitu akuntabilitas vertikal dan horizontal. Akuntabilitas vertikal adalah bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan dana publik kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban organisasi perangkat daerah (OPD) kepada pemerintah daerah. Akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas, misalnya laporan keuangan pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan penggunaan dana publik kepada masyarakat. Oleh karena itu, organisasi sektor publik tidak hanya wajib menekankan akuntabilitas vertikal, tetapi juga perlu menekankan akuntabilitas horizontal kepada publik secara luas.

Ellwood (1993) menjelaskan empat dimensi utama akuntabilitas organisasi sektor publik, yaitu akuntabilitas hukum, proses, program, dan kebijakan. Pertama, akuntabilitas berkaitan dengan supremasi hukum karena menyiratkan hukuman atau sanksi terhadap penyalahgunaan sumber daya untuk tujuan selain dari yang telah ditetapkan. Selain itu, akuntabilitas memiliki kaitan yang erat dengan transparansi, karena akuntabilitas tidak dapat dipaksakan tanpa adanya transparansi. Akuntabilitas pemerintah difasilitasi oleh pendekatan, mekanisme, dan praktik untuk memastikan kegiatan dan *output* sesuai dengan tujuan dan norma-norma/etika/pedoman yang disepakati.

Kedua, akuntabilitas proses adalah akuntabilitas yang berkaitan dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Realisasi atas akuntabilitas proses adalah pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan berbiaya murah (Mardiasmo, 2018).

Ketiga, akuntabilitas program adalah bentuk akuntabilitas yang berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak. Akuntabilitas program juga merujuk pada apakah organisasi sektor publik telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

Keempat, akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah pada semua level, atas kebijakan-kebijakan yang diambil kepada legislatif dan masyarakat luas. Sumber daya yang dimiliki pemerintah merupakan amanat penting yang diberikan oleh masyarakat sehingga pemerintah wajib untuk mengelola sumber daya tersebut dengan bertanggung jawab untuk kepentingan dan kemakmuran masyarakat luas, serta mampu berakuntabel kepada masyarakat terkait penggunaan dan pengolahan sumber daya tersebut.

2.7. Amanah

Amanah mencakup beberapa kata kunci yang wajib diinternalisasi oleh ASN dan organisasi pemerintahan, yaitu tulus, integritas, konsisten, dan dapat dipercaya. Organisasi sektor publik harus mampu memegang teguh amanah yang diberikan masyarakat yaitu sumber daya publik untuk setinggi-tingginya kesejahteraan masyarakat. Para pejabat dan ASN wajib berperilaku dan bertindak selaras dengan perkataan. Para abdi negara harus mampu menjadi seseorang yang dapat dipercaya dan bertanggung jawab, bertindak jujur, dan berpegang teguh kepada nilai moral dan etika secara konsisten. Amanah yang dilaksanakan dengan baik akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pejabat publik dan pemerintahan secara keseluruhan.

2.8. Berorientasi Pelayanan dan Bangga Melayani Masyarakat

Sejalan dengan semangat *new public service* (NPS) (Denhardt and Denhardt, 2015, 2000) pemerintah harus berorientasi pada pemberian pelayanan terbaik kepada masyarakat yang berbasis kepada kebutuhan dan kepentingan masyarakat luas, bukan berdasarkan permintaan pasar. Rakyat tidak semata-mata dilihat sebagai "*customer*" tetapi sebagai "*citizen*" yang memiliki berbagai latar belakang dan posisi sosial yang berbeda-beda. Masyarakat luas wajib mendapatkan pelayanan setara dan terbaik dari pemerintah, tanpa memandang latar belakangnya. Pemerintah adalah pelayan masyarakat, bekerja bersama-sama dengan masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Pemerintah tidak menentukan arah kebijakan dan program secara sepihak, namun melibatkan seluruh kelompok masyarakat untuk merumuskan kebijakan.

2.9. Kompeten

Pemerintah beserta para pegawai publik atau ASN (Aparatur Sipil Negara) pusat dan daerah sangat perlu untuk secara terus-menerus dan konsisten meningkatkan kemampuan dan kompetensinya dengan selalu memutakhirkan pengetahuannya melalui pelatihan-pelatihan berkala. Pengetahuan dan kompetensi yang mutakhir akan membentuk ASN yang tangguh dan berkompeten dalam melaksanakan tugas sesuai bidangnya masing-masing, sebagai pelayan dan

mitra dari masyarakat. Secara simultan, kompetensi yang mutakhir akan mengantarkan para ASN untuk dapat mencapai target kinerja secara optimal, bahkan berujung pada prestasi.

2.10. Harmonis

Pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan yang harmonis bagi masyarakatnya. Hal ini dapat dilakukan dengan menanamkan kepada ASN nilai kepedulian dan menghargai perbedaan. Pemerintah harus peduli kepada kebutuhan seluruh masyarakatnya, tanpa memandang latar belakang masyarkat sehingga mampu bertindak adil dalam pengambilan kebijakan. Pemerintah juga wajib menjamin hak-hak dasar masyarakat agar tercipta lingkungan bermasyarakat yang harmonis. Usaha pemerintah ini juga harus didukung oleh masyarakat dengan cara membantu pemerintah dalam menjalankan perannya dalam menjaga hak-hak dasar masyarakat dengan cara saling menghargai pendapat, ide atau gagasan orang lain dan tidak mentolerir terjadinya diskriminasi.

2.11. Loyal

Pemerintah harus mampu menunjukkan komitmen yang kuat untuk mencapai tujuan bernegara. Para ASN wajib menunjukkan komitmennya untuk berdedikasi dan mengutamakan kepentingan bangsa dan negara, berkontribusi lebih demi kepentingan umum, dan rela berkorban untuk mencapai tujuan bersama. ASN wajib berkomitmen untuk selalu patuh kepada seluruh aturan yang berlaku secara umum agar tercipta lingkungan yang kondusif dalam proses pengambilan kebijakan publik. Hal ini diharapkan mampu meningkatkan loyalitas ASN kepada negara. ASN dan pejabat publik wajib hukumnya untuk loyal pada negara dan peraturan perundang-undangan, namun "tingkat keloyalan" harus dibedakan dengan loyal pada atasan. Kebijakan negara yang tercantum dalam konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan wajib diikuti, tapi ASN dan pejabat publik tidak boleh loyal pada atasan yang melawan atau melanggar kebijakan dan peraturan negara. Dalam rangka "loyal pada negara dan peraturan perundangan" ASN wajib hukumnya untuk menolak perintah atasan yang bertentangan dengan undang-undang dan tujuan negara. ASN yang baik, harus mampu mengingatkan teman sejawat dan atasan jika teman sejawat dan atasan tersebut melanggar kebijakan negara dan peraturan perundang-undangan yang sah.

2.12. Adaptif

Keterbukaan pemerintah terhadap perubahan sangat penting untuk memastikan pemerintah dan ASN mampu menghadapi dan beradaptasi terhadap perubahan tersebut. Pemerintah dan ASN harus proaktif terhadap perubahan-perubahan yang sangat cepat terjadi di hampir seluruh sendi kehidupan dengan cara selalu memutakhirkan keahlian dan pengetahuan secara berkala melalui pelatihan-pelatihan. Sikap proaktif terhadap perubahan ini akan mendorong para ASN untuk terus berinovasi dalam proses pemberian pelayanan publik yang prima kepada masyarakat. Sikap adaptif diperlukan oleh ASN dalam menghadapi *volatility* (volatilitas), *uncertainty* (ketidakpastian), *complexity* (kompleksitas), dan *ambiguity* (ambiguitas) atau yang disingkat sebagai VUCA, yaitu situasi kompleks dan penuh ketidakpastian yang terjadi dalam sektor publik yang dapat menyebabkan kesulitan dalam mengidentifikasi sebab-akibat dari perubahan yang terjadi (OECD, 2017a). Meskipun terdapat banyak ketidakpastian yang terjadi di sektor publik, organisasi sektor publik harus tetap memberikan pelayanan yang efektif, mengelola

kompleksitas yang ada di tengah ketidakpastian, serta menciptakan sistem pelayanan publik yang dinamis untuk beradaptasi dengan perubahan yang ada.

2.13. Kolaboratif

Perubahan yang cepat di berbagai bidang membuat dunia menjadi semakin "*hybrid*", termasuk pemerintah. Hibridisasi ini menuntut pemerintah meningkatkan iklim kolaborasi. Pemerintah harus terbuka untuk bekerja sama dengan berbagai pihak, tanpa membeda-bedakan. Secara spesifik, pemerintah wajib untuk menekan dan mengeliminasi ego sektoral, ego daerah, dan ego ilmu antar instansi pemerintah sehingga menciptakan lingkungan yang kolaboratif antar instansi pemerintah untuk mencapai kebijakan publik yang efektif. Iklim kolaboratif ini akan meningkatkan sinergi instansi pemerintah secara signifikan sehingga diharapkan mampu mencapai tujuan bersama.

BAB 3 ELEMEN GOVERNANSI ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Elemen governansi sektor publik meliputi: 1) budaya governansi sektor publik, 2) hubungan dengan pemangku kepentingan, 3) akuntabilitas eksternal, 4) responsibilitas internal, 5) manajemen risiko, 6) governansi politik dan penguatan peran masyarakat. Elemen governansi ini akan menjadi salah satu pilar dasar di dalam proses governansi sektor publik guna mencapai tujuan governansi yang tergambar dalam rumah governansi sektor publik. Selanjutnya, pada bagian berikut ini menjelaskan pengertian keenam elemen manajemen organisasi sektor publik.

3.1. Membudayakan Governansi Sektor Publik

Inti atas governansi sektor publik adalah terciptanya budaya organisasi yang berkomitmen untuk menjalankan governansi sektor publik. Budaya governansi sektor publik memiliki peranan yang sangat penting karena terdapat banyak kasus ketika reformasi sektor publik gagal untuk dilaksanakan secara optimal karena tidak disertai oleh perubahan budaya organisasi sektor publik. Oleh karena itu, membudayakan governansi sektor publik menjadi inti (*core*) atas governansi sektor publik itu sendiri. Nilai-nilai dasar governansi adalah komponen penting dari budaya organisasi dan berperan dalam menentukan, membimbing, dan menginformasikan perilaku yang diharapkan untuk dilakukan. Dalam sektor publik, komitmen tinggi terhadap tingkat layanan publik dapat menghasilkan kepercayaan publik yang substansial.

Semua pihak yang berada di organisasi sektor publik akan saling berhubungan dalam membudayakan governansi sektor publik. Meskipun demikian, membudayakan governansi sektor publik perlu dimulai dari pimpinan lembaga sektor publik yang menjalankan nilai-nilai dasar governansi sektor publik dalam setiap perkataan, perilaku, dan kegiatannya. Para pimpinan dari lembaga sektor publik ini akan menjadi contoh bagi pekerja sektor publik, termasuk ASN dan perorangan yang melakukan kegiatan dalam struktur organisasi sektor publik. Pimpinan lembaga sektor publik perlu melakukan komunikasi atas perilaku yang diharapkan. Hal ini perlu dilakukan secara rutin, diukur pelaksanaannya, dievaluasi dan dipantau, serta disampaikan kepada pekerja diorganisasi terkait, agar semua pihak dalam organisasi menerima perilaku yang diharapkan sebagai perilaku bersama, yang pada akhirnya memberikan kontribusi signifikan dalam pencapaian kinerja yang telah ditetapkan.

Membudayakan governansi sektor publik dapat berjalan secara efektif jika budaya tersebut tertulis dan terangkum dalam sebuah dokumen seperti pedoman umum atau kode etik. Dokumen tersebut perlu memuat penerjemahan nilai-nilai dasar tersebut dalam perilaku-perilaku nyata yang diharapkan beserta dengan contohnya. Pelatihan atas perilaku yang diharapkan akan menjadikan governansi sektor publik sebagai suatu hal yang nyata, mudah dilakukan dan dapat diamati, diukur, dievaluasi, dan dipantau. Dokumen tersebut menjadi instrumen penting yang bermanfaat dalam membantu meletakkan nilai-nilai dasar governansi sektor publik untuk dijadikan sebagai budaya organisasi.

3.2. Membangun Hubungan dengan Pemangku Kepentingan

Sebagai sebuah lembaga publik, sektor publik memiliki hubungan yang kuat dengan pemangku

kepentingan baik dengan pihak internal maupun dengan pihak eksternal. Pemangku kepentingan internal dapat meliputi, antara lain: menteri yang secara politik bertanggung jawab atas keputusan kolektif mereka, menteri atau yang setara dengan menteri yang secara politis bertanggung jawab atas operasi departemennya, dewan direksi, yang bertanggung jawab atas keputusan kolektif mereka sehubungan dengan agen atau perusahaan milik negara mereka, dan penyedia barang dan jasa dan mitra mereka, yaitu manajemen dan staf organisasi, kontraktor, badan pemerintah lainnya, dan sukarelawan. Sedangkan pemangku kepentingan eksternal antara lain meliputi: warga negara, dunia usaha, partai politik, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, pers, serta negara-negara lain, dan masyarakat internasional.

Hubungan dengan pemangku kepentingan juga mencakup komunikasi yang efektif antara organisasi sektor publik dengan para pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan dapat memberikan informasi yang sangat berharga sehubungan dengan kebijakan dan pengembangan program, serta umpan balik (*feedback*) tentang kualitas dan efektivitas barang atau layanan organisasi sektor publik. Hubungan pejabat publik dengan seluruh *stakeholder* masyarakat harus didasarkan pada prinsip kolaborasi, kokreasi, dan koinovasi atas kesesuaian hak dan kewajiban secara konstitutisional dan etika pemerintahan. Hubungan pejabat publik tidak boleh menimbulkan malaadministrasi dan pelanggaran azas-azas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

3.3. Memperkuat Akuntabilitas Eksternal

Inti akuntabilitas sektor publik adalah kemampuan sektor publik untuk menjawab dan mempertanggungjawabkan seluruh kegiatan yang dilakukan dan keputusan yang diambil oleh organisasi tersebut. Salah satu ukuran keberhasilan organisasi sektor publik adalah ketika organisasi tersebut mampu memenuhi akuntabilitasnya terhadap pihak eksternal atas kinerja mereka dan/atau kepatuhan terhadap peraturan terkait. Lembaga akuntabilitas eksternal yang dapat melakukan evaluasi meliputi badan legislatif, auditor eksternal (yang bertanggung jawab kepada badan legislatif untuk melakukan audit keuangan dan kinerja), dan Ombudsman. Dalam suatu organisasi, termasuk organisasi publik, audit eksternal berfungsi untuk memberikan penilaian independen atas laporan/pertanggungjawaban yang dibuat oleh suatu organisasi dengan tujuan menguji dan mengevaluasi berbagai kegiatan yang dilaksanakan organisasi tersebut. Tujuan audit eksternal adalah memberikan keyakinan yang memadai dan objektif terhadap pertanggungjawaban manajemen.

Pengaturan governansi yang dapat membantu memastikan kepatuhan dan akuntabilitas eksternal organisasi meliputi pelaporan tahunan (termasuk laporan keuangan) kepada badan legislatif sesuai dengan standar yang berlaku; komunikasi dengan pemangku kepentingan secara elektronik melalui situs web yang komprehensif dan mudah digunakan; audit atas akun organisasi oleh auditor eksternal; dan pertanyaan spesifik yang dilakukan oleh lembaga akuntabilitas eksternal.

Organisasi sektor publik bukan hanya melibatkan masyarakat, namun juga melibatkan beberapa sektor lainnya. Penjelasan terkait pelibatan masyarakat telah tertuang pada subbab 3.6. Governansi Politik dan Penguatan Peran Masyarakat. Konsep *pentahelix* sesuai dengan Gambar 3.1. berikut merupakan perkembangan terintegrasi yang berfokus kepada lima kelompok pemangku kepentingan yang meliputi media, akademisi, bisnis/filantrofi, komunitas, dan pemerintah. Tujuan utama dari konsep *pentahelix* adalah untuk melibatkan serta mendukung otoritas pada berbagai tingkatan bersama dengan pemangku kepentingan lainnya untuk meningkatkan kualitas kebijakan pemerintah.

Setiap unsur pemangku kepentingan pada konsep *pentahelix* memiliki peran masing-masing dalam meningkatkan kualitas layanan publik. Media berperan sebagai alat pendukung untuk memudahkan masyarakat dalam mengakses informasi terkait kebijakan serta layanan organisasi sektor publik. Akademisi berperan sebagai konseptor yang membantu organisasi sektor publik dalam pengembangan kapasitas pengetahuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Bisnis/filantrofi berperan dalam menciptakan nilai tambah dan mempertahankan pertumbuhan yang berkelanjutan dengan menjadi perpanjangan tangan organisasi sektor publik. Sebagai contoh, pelaksanaan program *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang diciptakan oleh bisnis mampu berkontribusi dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Komunitas berperan sebagai akselerator yang menjadi penghubung antar pemangku kepentingan untuk meningkatkan layanan pemerintah. Di sisi lain, pemerintah sendiri berperan sebagai regulator sekaligus koordinator yang terlibat dalam seluruh proses layanan organisasi sektor publik.

Gambar 3.1. Konsep *Pentahelix*

Akuntabilitas eksternal juga perlu diperkuat dengan penerapan prinsip inklusivitas sosial (*social inclusivity*) yang melibatkan seluruh komponen masyarakat berdasarkan instrumen 1) *Gender Equality, Disability, and Social Inclusion* (GEDSI), 2) *Gender-based Analysis*, 3) *Participatory Planning and Budgeting*, dan 4) *Co-creation*. Inklusi sosial adalah proses memperbaiki syarat-syarat individu dan kelompok mengambil bagian masyarakat untuk meningkatkan kemampuan, kesempatan, dan martabat mereka yang kurang beruntung berdasarkan identitas mereka. Adopsi prinsip inklusivitas sosial menjadi penting sebagai jalan mewujudkan akuntabilitas sosial (*social accountability*) yang membuka akses seluruh masyarakat dalam mengawasi dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan governansi sektor publik. Organisasi sektor publik harus tetap

berakuntabel kepada seluruh pemangku kepentingan, sehingga tidak ada pemangku kepentingan yang termaginalkan.

3.4. Meningkatkan Responsibilitas Internal

Fungsi audit internal yang efektif ditetapkan sebagai bagian dari kerangka kerja pengendalian, yang memastikan bahwa organisasi dikelola untuk mencapai tujuannya, serta mematuhi undang-undang, kebijakan dan prosedur yang tepat, dan berfungsi secara efisien dan efektif. Fungsi audit internal mengikuti standar yang dapat diterima dalam hal independensi dari manajemen organisasi, kemampuan profesional, lingkup kerja, dan kinerja kerja. Sebuah organisasi dengan manajemen akuntabilitas internal yang efektif akan memiliki manajemen dan staf yang memahami dengan jelas peran, tanggung jawab, kelebihan mereka sendiri, dan bagaimana mereka berhubungan dengan pihak lain dalam organisasi.

Pedoman ini menggunakan rerangka kerja COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) untuk pendesainan sistem pengendalian internal pemerintah (COSO, 2013). Implementasi rerangka kerja COSO dapat membantu pemerintah dalam mengembangkan sistem pengendalian internal yang efektif dan efisien, dapat beradaptasi dengan lingkungan yang dinamis, dapat memitigasi risiko hingga ke tingkat yang dapat ditoleransi, serta mendukung pengambilan keputusan dan governansi sektor publik yang mumpuni. Hal ini sejalan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Pasal 3, yaitu Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang menerapkan kelima unsur (lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan aktivitias pemantauan) rerangka kerja COSO di bawah sebagai suatu bagian integral dari kegiatan-kegiatan instansi pemerintah.

Gambar 3.2. Lima Komponen Pengendalian Internal

Sebagaimana telah disebutkan terlebih dahulu di atas, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tahun 2008 menjadi dasar hukum yang menjelaskan tentang sistem pengendalian internal pemerintah Indonesia. Terkhusus pada Pasal 4 hingga Pasal 12, terdapat penjelasan yang lebih mendetail mengenai komponen lingkungan pengendalian. Pasal 4 menyebutkan bahwa pimpinan instansi pemerintah memiliki kewajiban untuk mengembangkan serta memelihara lingkungan pengendalian agar dapat timbul perilaku positif dan kondusif dalam implementasi sistem pengendalian internal. Hal tersebut dicapai melalui penegakan integritas dan nilai etika, komitmen terhadap kompetensi, kepemimpinan yang kondusif, pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan, pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat, penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia, perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif, dan hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah terkait. Adapun pasal-pasal lanjutannya memberikan pedoman yang lebih detail mengenai kewajiban-kewajiban tersebut.

3.4.1. *Three Lines Model* dan Tambahan Lini Keempat

IIA (2013) menyebutkan bahwa *three lines of defense model* atau model pertahanan tiga lini adalah sebuah rerangka kerja sederhana namun efektif untuk meningkatkan komunikasi dalam pelaksanaan manajemen dan pengendalian risiko dalam organisasi. Model ini mengedepankan penjelasan atas peran dan tugas yang diemban oleh ketiga lini pertahanan. Adapun ketiga lini tersebut terdiri atas pengendalian manajemen eksekutif sebagai lini pertama, pengendalian risiko dan fungsi kepatuhan oleh pejabat kepatuhan sebagai lini kedua, asurans independen sebagai lini ketiga, serta badan pengawas dan pejabat eksekutif sebagai pemegang kepentingan utama. Dengan kata lain, model pertahanan tiga lini melibatkan pimpinan eksekutif (*governing body*), manajemen eksekutif, dan audit internal. Tidak ada satu cara yang paling tepat untuk mengoordinasikan ketiga lini pertahanan, namun pengetahuan atas peran dasar yang dimiliki oleh ketiganya diperlukan untuk membantu memahami alur sinergi di antaranya.

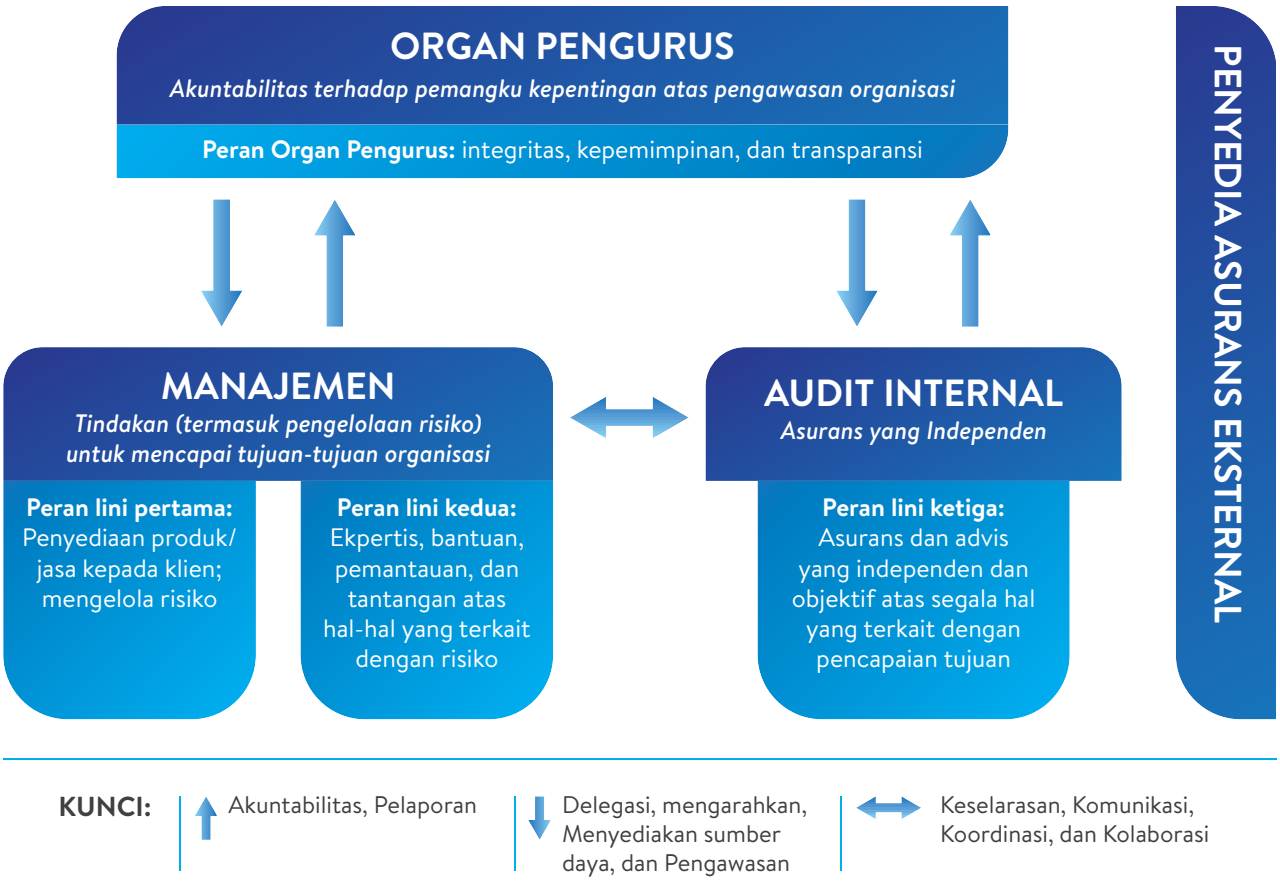
Lini pertama pertahanan melibatkan manajemen eksekutif sebagai pemegang fungsi pengendalian risiko serta menjadi pihak yang berisiko. Dalam konteks sektor publik, manajemen eksekutif terdiri dari seluruh pejabat eksekutif yang bertugas secara langsung melaksanakan program-program pemerintah. Lini pertama pertahanan bertanggung jawab atas penjagaan efektivitas pengendalian internal serta pelaksanaan prosedur harian atas pengendalian risiko. Manajemen eksekutif menjadi lini pertama dalam model pertahanan tiga lini karena model pertahanan dirancang sesuai dengan sistem dan proses berdasarkan panduan dari manajemen eksekutif.

Pejabat kepatuhan, yang juga merupakan bagian dari manajemen eksekutif seperti pejabat keuangan dan bagian legal pemerintah, memegang fungsi manajemen risiko dan kepatuhan serta fungsi pengendalian sebagai lini kedua pertahanan. Mereka memiliki wewenang untuk melakukan pemantauan atas implementasi praktik manajemen risiko yang efektif oleh manajemen eksekutif, pemantauan atas kepatuhan terhadap lingkungan, serta pemantauan atas risiko keuangan dan permasalahan dalam pelaporan keuangan. Sebagai contoh, bagian legal pemerintah harus mampu memastikan segala bentuk aktivitas organisasi yang dilakukan telah sesuai dengan regulasi yang berlaku. Meskipun pejabat kepatuhan memiliki tingkat independensi atas lini pertama pertahanan, sifat independensi tersebut terbatas karena pimpinan eksekutif/pejabat kepatuhan juga merupakan pengemban fungsi manajemen. Oleh karena itu, meskipun lini pertahanan kedua memiliki fungsi yang krusial, lini pertahanan kedua tidak dapat memberikan suatu analisis yang benar-benar independen mengenai manajemen risiko dan pengendalian internal kepada pimpinan eksekutif.

Selanjutnya, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai auditor internal pemerintah sebagai lini ketiga pertahanan akan menyediakan pimpinan eksekutif beserta jajaran manajemennya dengan asurans komprehensif berdasarkan tingkat independensi dan objektivitas tertinggi di dalam organisasi, yaitu tingkat yang tidak mungkin tercapai oleh lini kedua pertahanan. Cakupan asurans yang diberikan oleh auditor internal biasanya meliputi tujuan-tujuan yang luas (seperti efisiensi dan efektivitas operasi), seluruh elemen manajemen risiko dan rerangka kerja pengendalian internal, serta fungsi entitas secara menyeluruh. Lini ketiga pertahanan kemudian diharapkan untuk memiliki mekanisme pelaporan kepada lembaga pengawas secara aktif dan efektif.

Selain ketiga lini pertahanan tersebut, terdapat pula peran auditor eksternal, regulator, dan lembaga eksternal yang mungkin saja memegang peran penting dalam keseluruhan struktur governansi dan pengendalian di organisasi. Di dalam konteks pemerintahan, peran lembaga eksternal pengawas dipegang oleh pihak legislatif, sedangkan peran auditor eksternal akan dijalankan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Jika terdapat koordinasi yang efektif dengan pihak-pihak ini, maka mereka dapat dianggap sebagai lini tambahan dalam model pertahanan (IIA, 2013).

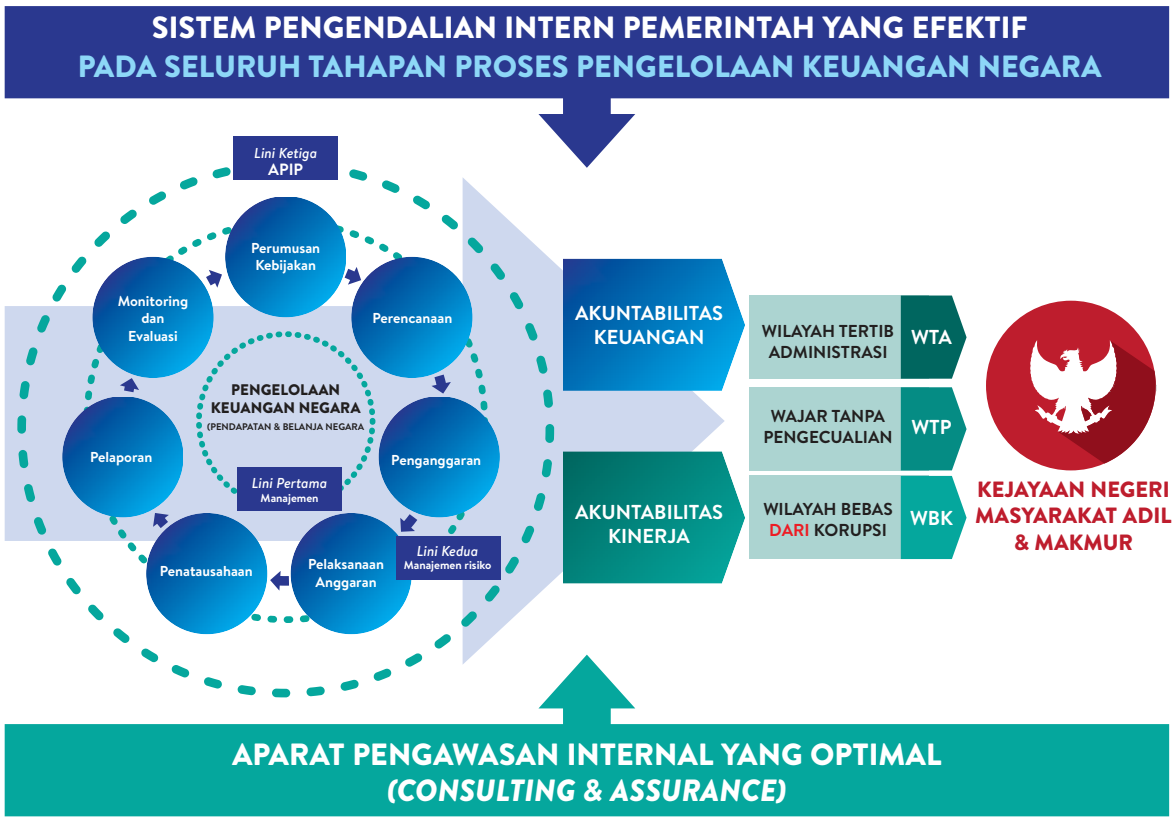
Model *three lines of defense* ini lebih lanjut dikembangkan menjadi *three lines model*. Gambar 3.3. berikut ini menjelaskan alur sinergi peran antar ketiga lini dalam *three lines model*.



Gambar 3.3. *Three Lines Model* (IIA, 2020)

Three lines model secara lebih eksplisit mengakui bahwa fungsi lini pertama dan kedua cenderung tidak memiliki batas yang jelas (*blurred*) atau dapat dikombinasikan. Pihak eksekutif di pemerintahan yang bertindak sebagai ini pertama bisa saja juga bertindak sebagai lini kedua. Sebagai contoh, fungsi kepatuhan juga dijalankan oleh pejabat keuangan untuk meningkatkan akuntabilitas keuangan yang notabene adalah bagian dari manajemen eksekutif pemerintah. Pejabat keuangan tidak hanya bertanggung jawab terhadap integritas pelaksanaan proses keuangan pemerintah dan pengendaliannya, tetapi juga membantu melakukan manajemen risiko organisasi yang terkait dengan aspek keuangan beserta pelaksanaan pengendalian internalnya. Di lain pihak, peran auditor internal menjadi semakin luas di dalam organisasi. Auditor internal yang independen harus mampu memberikan masukan kepada manajemen eksekutif terkait proses governansi dan manajemen risiko organisasi.

Untuk memperkuat *three lines model* pemerintah, maka diperlukan *fourth lines* (lini keempat) dengan memberdayakan dan mengoptimalkan peran Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai auditor internal pemerintah. Sesuai dengan tugas dan fungsinya, BPKP memiliki kewenangan dalam mengimplementasikan pengendalian internal yang efektif di organisasi-organisasi pemerintah. Fungsi yang akan dilakukan oleh BPKP termasuk memformulasikan kebijakan terkait pengendalian internal pada akuntabilitas keuangan pemerintah; melakukan audit, *review*, evaluasi, pengawasan dan fungsi pengawasan lainnya pada eksekusi akuntabilitas penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang didanai oleh anggaran pemerintah; pengawasan internal terhadap perencanaan dan penggunaan aset-aset pemerintah; memberikan konsultasi manajemen risiko, pengendalian, dan governansi; melakukan *review* terhadap laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah. Selain itu, BPKP akan melakukan sosialisasi, memberikan petunjuk dan konsultasi terhadap implementasi sistem pengendalian di instansi pemerintahan termasuk pemerintah daerah. Adapun mekanisme *four lines model* dapat dilihat pada Gambar 3.4. berikut ini.



Gambar 3.4. ***Four Lines Model***

3.5. Menerapkan Manajemen Risiko yang Efektif

Organisasi publik mengelola setiap risiko yang diduga akan menghambat tercapainya tujuan organisasi. Manajemen risiko merupakan alat untuk mengidentifikasi jenis-jenis risiko yang menghambat, penyebab hakiki munculnya risiko, pengukuran besarnya risiko, dan dampak yang mungkin dialami organisasi. Oleh karena itu, sektor publik perlu memiliki sistem manajemen risiko yang efektif.

Manajemen risiko yang efektif mencakup sejumlah elemen:
1. Memahami pentingnya tujuan organisasi dan capaian kinerja yang harus dicapai.
2. Mengidentifikasi risiko internal dan eksternal yang terkait dengan pencapaian tujuan secara terus-menerus dan terus waspada terhadap risiko-risiko baru yang akan muncul.
3. Menilai dan mengukur tingkat risiko, termasuk besarnya kemungkinan terjadinya risiko dan besaran dampak potensial dari masing-masing risiko.
4. Mengembangkan dan menerapkan sistem, program, prosedur, dan rencana aksi untuk mengelola risiko yang telah teridentifikasi sehingga organisasi dapat mengantisipasi dan memitigasi risiko dengan cara yang tepat dan waktu yang cepat.
5. Memantau dan mengevaluasi pengelolaan risiko sehingga risiko-risiko yang masih muncul dapat dikelola dan dimitigasi lebih lanjut.

Mengkomunikasikan risiko yang teridentifikasi dan cara-cara pengelolaannya adalah aspek kunci manajemen risiko. Penting bagi Menteri untuk memastikan bahwa ASN telah mengenali risiko yang akan dihadapi, dan, pada gilirannya, memahami risiko mana yang perlu diprioritaskan untuk dikelola terlebih dahulu, mengidentifikasi risiko yang dapat diterima oleh pemangku kepentingan organisasi, serta dapat meminimalkan dampak pada pencapaian tujuan/hak pemangku kepentingan.

Risiko akan mempengaruhi organisasi karena memberikan konsekuensi/dampak buruk pada kinerja organisasi, keuangan, ekonomi, reputasi, tuntutan hukum, pencemaran lingkungan, dan keselamatan kerja. Oleh karena itu, mengelola risiko secara efektif akan membantu organisasi untuk berkinerja lebih baik dalam lingkungan yang penuh ketidakpastian. Manajemen risiko harus digunakan sebagai alat untuk membantu tercapainya kinerja dan tujuan organisasi. Implementasi dari nilai-nilai governansi akan sangat mendukung penerapan manajemen risiko.

Sesuai dengan PP 60 Tahun 2008 Pasal 13, penilaian risiko perlu dilaksanakan oleh pimpinan instansi pemerintah Indonesia. Pimpinan instansi pemerintah berdasarkan Pasal 14 dan 15 perlu menetapkan tujuan instansi pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan guna untuk memuat pernyataan dan arahan yang spesifik, terukur, dapat dicapai, realistis, dan terikat waktu melalui identifikasi risiko dan analisis risiko. Berdasarkan Pasal 16, identifikasi risiko dilaksanakan dengan 1) menggunakan metodologi yang sesuai untuk tujuan instansi pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan yang komprehensif, 2) menggunakan mekanisme yang memadai untuk mengenali risiko dari faktor eksternal dan faktor internal, dan 3) menilai faktor lain yang dapat meningkatkan risiko. Adapun Pasal 17 menjelaskan bahwa analisis risiko diperlukan setelah identifikasi risiko telah dilaksanakan, dengan menentukan dampak dari risiko yang telah diidentifikasi terhadap pencapain tujuan instansi pemerintah serta menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menentukan tingkat risiko yang dapat diterima.

3.6. Governansi Politik dan Penguatan Peran Masyarakat

Governansi politik berkaitan dengan proses pengambilan keputusan politik dan kebijakan publik serta faktor-faktor yang membentuk sistem politik, institusi, nilai dan interaksi aktor yang terlibat dalam proses tersebut. Karena itu governansi politik merupakan upaya untuk membangun legitimasi dan legalitas dari berbagai keputusan politik dan kebijakan publik. Legitimasi merupakan akseptansi atau penerimaan masyarakat atas keputusan yang dibuat oleh lembaga lembaga politik, sedangkan legalitas adalah terpenuhinya berbagai syarat dan proses dalam pengembilan keputusan tersebut. Prinsip dasar governansi politik adalah keterlibatan masyarakat dalam berbagai proses politik secara aktif, terbuka, dan akuntabel. Selain itu, keputusan politik dan kebijakan publik harus dapat memberikan manfaat dan dampak kepada kualitas pelayanan publik yang semakin baik dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (Bevir, 2010; UNDP, 2007). Governansi politik dalam demokrasi untuk memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik dalam rangka memberikan hasil dan dampak yang lebih baik kepada masyarakat. Sesuai dengan konsep *pentahelix* yang terdapat pada subbab 3.3., masyarakat yang sejahtera dan terlibat secara aktif merupakan elemen penting dari demokrasi.

Beberapa literatur telah membahas tentang pentingnya mempertahankan nilai-nilai demokrasi dalam semangat reformasi birokrasi untuk memperkuat dan menyempurnakan pelayanan publik (Denhardt and Denhardt, 2000). Oleh karena itu, organisasi sektor publik juga sangat perlu untuk menerapkan nilai-nilai yang terkandung di dalam semangat *new public services* (NPS) yaitu mengedepankan aspek demokrasi dengan partisipasi masyarakat luas di dalam proses pemerintahan, termasuk pembuatan kebijakan.

Pertama, melayani, bukan mengendalikan (*steer*). Peran penting organisasi sektor publik dan pekerja publik adalah membantu masyarakat untuk mengartikulasi dan memenuhi kepentingan mereka, bukannya berusaha mengendalikan masyarakat ke arah baru atau tertentu. Di masa lalu, pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam "mengendalikan masyarakat" (Nelissen *et al.*, 1999). Peran pemerintah saat ini mengarah kepada "penyusun agenda", mengajak masyarakat atau kelompok masyarakat berdiskusi dan bernegosiasi untuk menentukan program dan aktivitas pemerintah dalam memberikan layanan publik. Dengan meningkatnya peran masyarakat, peran pegawai pemerintah tidak lagi hanya terpaku pada memberikan pelayanan publik saja, namun "mengajak" masyarakat luas untuk memecahkan permasalahan-permasalahan sosial yang ada dan merealisasikan program-program yang diperlukan.

Kedua, terwujudnya kepentingan publik. Pemerintah harus mampu membangun dan mengkoordinasi semangat bersama untuk mewujudkan kepentingan publik. Tujuannya adalah bukan untuk mencari solusi tercepat yang didasari oleh kepentingan-kepentingan individu tertentu, namun untuk menciptakan kepentingan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah harus mampu mengambil peran aktif dalam menciptakan lingkungan yang memampukan masyarakat luas untuk berpartisipasi serta mengambil peran sebagai fasilitator untuk mencari solusi yang dihadapi oleh masyarakat dan memastikan bahwa solusi yang ditawarkan sejalan dengan kepentingan publik, baik secara proses maupun substansinya. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa solusi atau kebijakan yang ditawarkan konsisten dan sesuai dengan peraturan dan norma yang berlaku.

Ketiga, berpikir strategis dan bertindak demokratis. Program dan kebijakan untuk kepentingan masyarakat luas dapat dicapai secara efektif dan bertanggung jawab melalui usaha kolektif dan

proses yang kolaboratif. Peran pemimpin politik dalam hal ini sangat penting dalam menciptakan penguatan masyarakat yang bertanggung jawab dan mendukung individu dan kelompok yang terkait dalam penguatan kebersamaan di dalam masyarakat. Pemerintah tidak menciptakan komunitas. Namun, pemerintah terutama pemimpin politik, dapat menciptakan pondasi untuk masyarakat agar bertindak secara efektif dan bertanggung jawab. Dalam hal ini, pemerintah harus mampu menciptakan kondisi yang memampukan masyarakat untuk melihat bahwa pemerintah itu terbuka, dapat diakses oleh siapapun, responsif, dan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Keempat, melayani masyarakat (*citizens*), bukan konsumen (*customer*). Kepentingan publik tercipta dari dialektika nilai bersama (*shared value*), bukan merupakan kumpulan kepentingan-kepentingan individu. Oleh karena itu, peran pemerintah adalah tidak semata-mata merespon permintaan "*customer*", tetapi juga berfokus dalam membangun hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan bersama masyarakat luas. Di dalam sektor publik, adalah dilematis bila menganggap hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya seperti hubungan antara perusahaan dan konsumennya. Pasti ada kelompok "konsumen" yang memiliki sumber daya dan kemampuan yang membuatnya mampu untuk mendapatkan akses pelayanan publik yang lebih cepat dan baik sehingga dengan logika perusahaan, maka konsumen tersebut akan mendapatkan pelayanan terbaik. Kondisi tersebut tidak berlaku di sektor publik. Pemerintah tidak hanya melayani orang yang mempunyai sumber daya lebih, namun juga yang tidak memiliki sumber daya. Pemerintah tidak hanya melayani orang atau kelompok yang berhubungan langsung dengan pemerintah. Namun, pemerintah juga wajib untuk melayani semua pihak yang menunggu pelayanan, pihak-pihak yang membutuhkan layanan walaupun mereka tidak mampu secara aktif untuk mencari layanan tersebut, generasi penerus yang akan menerima pelayanan publik, dan lain sebagainya. Pemerintah harus mengedepankan asas keadilan (*equity*) dan kesetaraan (*equality*) dalam pengambilan setiap kebijakan.

Kelima, pentingnya akuntabilitas ke masyarakat. Pemerintah tidak seharusnya berakuntabilitas kepada pasar seperti yang dicanangkan oleh NPM, tetapi juga harus selalu bertindak sesuai dengan konstitusi, nilai-nilai bersama, norma politik, standar profesional, dan kepentingan masyarakat luas. Semangat NPM memampukan birokrat untuk memiliki otoritas yang lebih luas dalam manajemen sektor publik dengan bertindak efisien, dengan biaya yang murah, dan responsif terhadap pasar. Pemerintah juga harus bertindak dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip lainnya seperti norma sosial dan kepentingan masyarakat luas. Pemerintah tidak membuat keputusan sendiri, namun melalui proses dialog, mediasi, pemberdayaan masyarakat dan pengikutsertaan masyarakat dalam skala yang luas dalam menjalankan pemerintahan. Lebih penting lagi, melalui proses ini, pemerintah wajib mempertanggungjawabkan aktivitasnya kepada masyarakat sehingga terbentuk hubungan akuntabilitas yang baik (*accountability engagement*) antara pemerintah dan masyarakat luas.

Keenam, menghargai masyarakat, tidak hanya produktivitas. Pemerintah sangat perlu menerapkan "manajemen berbasis rakyat". Sistem manajemen berbasis produktivitas yang dicanangkan oleh NPM sangat penting untuk menjaga kualitas layanan publik, namun dapat gagal dalam jangka panjang tanpa adanya perhatian yang cukup terhadap nilai dan kepentingan masyarakat luas. Hal ini dapat diwujudkan dengan pentingnya peran pemerintah dalam memperlakukan pegawai publik. Pegawai publik adalah orang yang motivasi dan penghargaan untuk dirinya tidak semata-mata berdasarkan pendapatan ataupun jaminan hidupnya, namun juga mereka adalah orang yang ingin membuat perbedaan di dalam kehidupan orang lain (Perry and Wise, 1990; Vinzant, 1998). Di sisi lainnya, kepemimpinan bersama (*shared leadership*) juga sangat berpengaruh

dalam merealisasikan pegawai publik yang berorientasi masyarakat. Kepemimpinan bersama akan fokus pada tujuan dan nilai-nilai yang ingin dicapai bersama dengan masyarakat serta memampukan pekerja publik dan masyarakat luas untuk saling berkolaborasi dan mendukung dalam menjalankan pemerintahan.

Ketujuh, menghargai masyarakat dan pelayanan publik di atas "*entrepreneurships*". Kepentingan publik harus dijalankan dan direalisasikan oleh pekerja publik dan masyarakat yang berkomitmen untuk membuat kontribusi yang nyata ke masyarakat, bukannya oleh para "manajer" yang bertindak seakan-akan uang publik adalah miliknya. Pekerja publik harus menanamkan pemikiran bahwa program dan sumber daya publik bukanlah milik mereka. Pemerintah harus menjalankan tanggung jawab untuk melayani masyarakat dengan bertindak sebagai penjaga (*steward*) sumber daya publik, pemelihara organisasi publik, fasilitator masyarakat dan dialog yang demokratis, dan pengayom komunitas masyarakat. Pemerintah harus mengatur dan mengidentifikasi sumber dayanya, serta mampu menghubungkan dan mencari alternatif sumber daya dalam bentuk apapun dalam rangka memberikan pelayanan publik yang terbaik.

3.6.1. Peran Partai Politik dalam Mengedukasi Masyarakat dan Kadernya

Penguatan peran masyarakat dalam proses governansi pemerintahan tidak lepas dari peran penting partai politik. Tugas partai politik yaitu memberikan pendidikan untuk masyarakat luas dan untuk kadernya. Sebagai pemilih dan juga warga negara, setiap individu harus mendapatkan informasi yang benar dan memadai mengenai berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk hak dan kewajiban warga negara. Adalah tugas partai politik melalui pengurus dan anggotanya untuk membuat berbagai forum dan kegiatan yang bertujuan mendiseminasikan berbagai substansi konstitusi, hak dan kewajiban warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Setiap partai politik harus menjelaskan kepada masyarakat mengenai ideologi negara, platform dasar pemikiran dan berbagai program yang dimiliki dan dilaksanakan oleh partai politik untuk melaksanakan tujuan dan cita-cita negara. Berbagai desiminasi informasi ini dilakukan baik secara formal melalui acara yang terstruktur (seminar dan *workshop*), maupun secara informal dan individual di jalan-jalan dan di tempat-tempat keramaian dimana partai politik dan anggotanya menyampaikan berbagai inisiatif partainya kepada masyarakat. Hal ini direncanakan dan dilaksanakan secara terus menerus sepanjang waktu, tidak hanya menjelang pelaksanaan pemilu/pilkada/pilpres. Pendidikan politik masyarakat adalah upaya membangun kesadaran, kapasitas, kepercayaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam program partai politik maupun dalam program pembangunan, pemerintahan dan pelayanan secara menyeluruh. Dengan demikian masyarakat akan menjadi subjek dalam governansi politik dan mitra pemerintah yang aktif dalam perumusan berbagai kebijakan publik serta implementasinya.

Sebelum mengedukasi masyarakat dan untuk dapat memperkuat peran partai politik dalam membangun governansi politik di Indonesia, perlu disusun dan dilakukan pendidikan politik secara berkelanjutan bagi kader kader partai politik. Di berbagai negara yang proses demokratisasinya telah berjalan baik, setiap kader partai politik dibekali dengan pemahaman mengenai filosofi dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, tujuan-tujuan konstitusional yang akan dicapai, penyelenggaraan pemerintahan yang baik, proses pengambilan kebijakan yang berdasarkan bukti dan melibatkan masyarakat, penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas kepada warga negara, etika dan integritas pejabat publik, serta berbagai hal berkaitan dengan larangan penyalahgunaan. Pendidikan bagi kader merupakan suatu keharusan yang direncanakan dan dilaksanakan secara berkelanjutan oleh setiap partai politik. Hal ini akan memperkuat pemahaman, kesadaran dan perilaku pejabat politik agar sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik serta norma hukum yang berlaku di Indonesia. Kapasitas individu anggota partai politik dalam sistem politik yang baik akan menjadi akan menjadi dasar pelaksanaan

governansi politik yang terbuka, transparan dan akuntabel. Sejak awal memasuki dunia politik, calon-calon kader partai politik harus dibentuk dan diinternalisasi mengenai bagaimana menciptakan kebaikan (*goodness*) kepada masyarakat. Partai politik harus jelas sikapnya dan melarang secara nyata praktik-praktik yang tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi seperti: politik uang, tidak amanah setelah terpilih, dan lain-lain.

3.6.2. Tanggung Jawab Politik dan Moral

Setiap anggota, pengurus partai politik dan pejabat politik memiliki tanggung jawab moral dan politik kepada masyarakat, bangsa, dan negara. Tanggung jawab moral (*moral obligation*) berarti bahwa anggota dan pengurus politik terikat dengan nilai-nilai kebenaran yang hidup secara sosial hidup di dalam masyarakat dan secara konstitusional yang menjadi dasar kehidupan bernegara dalam melakukan berbagai keputusan, kebijakan, dan tindakannya. Setiap tindakan dan ucapan anggota, pengurus partai politik dan pejabat politik harus selalu berdasarkan prinsip dan nilai kebenaran yang menjunjung tinggi harkat dan martabatnya sebagai warga negara sekaligus sebagai representasi masyarakat Indonesia. Tanggung jawab politik berarti bahwa anggota dan pengurus partai politik serta semua pejabat politik terikat dengan kewajiban untuk mewujudkan tujuan-tujuan bernegara melalui keputusan dan kebijakan publik yang baik serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan masyarakat yang terkait.

3.6.3. Pendanaan Partai Politik

Pendanaan partai politik telah diatur dalam UU No. 2 tahun 2011 tentang Partai Politik. Sumber pendanaan partai politik berasal dari APBN dan berbagai sumbangan dari masyarakat. Mengenai pendanaan partai politik ini kiranya perlu difokuskan pada beberapa hal; *pertama*, karena partai politik adalah subsistem negara, maka berbagai keperluan pendanaan partai politik harus dipenuhi secara memadai dari keuangan negara yang besarnya untuk setiap partai politik dihitung berdasarkan perolehan suara dalam pemilu terakhir. Adalah menjadi tanggung jawab negara untuk menjamin keberlangsungan partai politik melalui pendanaan keuangan negara secara akuntabel dan proporsional. *Kedua*, masyarakat harus memiliki akses yang luas atas perolehan dan laporan penggunaan dana partai politik yang diperoleh dari negara dan masyarakat. Transparansi pendanaan partai politik penting untuk membangun kepercayaan masyarakat kepada partai politik dalam berbagai aktivitas pembuatan keputusan politik dan kebijakan publik. Apalagi dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi pada saat ini dan di masa datang, maka masyarakat harus dapat mengakses secara mudah laporan pendanaan partai politik. *Ketiga*, anggaran negara yang diberikan kepada partai politik harus dapat diaudit secara transparan dan akuntabel menurut kaidah-kaidah pengelolan keuangan negara. Persyaratan perolehan dana partai politik dari APBN/APBD ini harus dibuat sedemikian rupa agar dapat dipertanggung-jawabkan dan terbuka lebar untuk diketahui oleh masyarakat. Sebagai institusi, publik partai politik juga harus bersedia membuka seluruh informasi keuangan mereka selain yang berasal dari APBN/APBD, agar partai politik tidak menjadi institusi yang tertutup. Pendanaan partai politik yang transparan dan akuntabel akan menjadi persyaratan penting terbentuknya *political governance* di Indonesia.

3.6.4. Membangun Sistem Akuntabilitas Politik

Salah satu upaya untuk memperkuat governansi politik adalah dengan membangun sistem akuntabilitas politik; dalam hal ini bagaimana keputusan politik dan kebijakan publik yang dibuat oleh lembaga lembaga politik dan pemerintahan memenuhi berbagai harapan dan tuntutan masyarakat. Akuntabilitas politik berkaitan dengan pertanyaan apakah keputusan dan kebijakan publik dapat memberikan dampak untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, serta memenuhi prinsip-prinsip governansi yang baik serta sesuai dengan berbagai peraturan

perundang-undangan. Adalah kewajiban dari lembaga lembaga politik dan pemerintahan untuk mengkomunikasikan dan menjelaskan kepada masyarakat mengenai berbagai tujuan, praktek dan kinerja yang akan direncanakan dan dicapai dalam suatu mekanisme yang demokratis. Hal ini karena para pejabat politik dan pejabat pemerintahan adalah penerima delegasi dari masyarakat melalui proses politik. Akuntabilitas politik dapat dilakukan melalui berbagai sistem dan mekanisme yang tersedia antara lain; *public hearing*, laporan berkala di berbagai media sosial, forum diskusi dengan pemangku kepentingan, *disclosure information*, dan lain-lain.

BAB 4 INSTRUMEN GOVERNANSI

4.1. *Whistleblowing System*

Keberadaan *whistleblowing system* mampu membantu organisasi sektor publik untuk mendeteksi adanya kecurangan sejak dini. Pelaku yang memiliki keinginan untuk melakukan kecurangan akan menyadari bahwa rekan kerja disekitarnya akan mengetahui kecurangan yang dilakukan cepat atau lambat. *Monitoring* yang dilakukan oleh sesama rekan kerja merupakan cara yang efektif untuk menangkap tindakan tidak jujur.

OECD (2016) menyebutkan bahwa kurangnya partisipasi legislatif atau implementasi aktif dari sistem perlindungan terhadap *whistleblower* akan menimbulkan keengganan bagi individu yang mencurigai atau mengetahui tindakan kecurangan yang dilakukan oleh rekan kerjanya dalam melaporkan tindak kecurangan tersebut. Hal ini disebabkan karena individu merasa takut untuk melaporkan maupun tidak mengetahui cara untuk mengungkapkan kecurangan tersebut. Panduan lebih lanjut terkait *whistleblowing system* dapat dilihat pada pedoman yang diterbitkan oleh Department for Business Innovation and Skils UK dengan judul *"Guidance for Employers and Code of Practice (2015): Is there a standard whistleblowing policy?"*(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415175/bis-15-200-whistleblowing-guidance-for-employers-and-code-of-practice.pdf).

Berikut ini adalah elemen-elemen yang diperlukan dalam *whistleblowing system* agar dapat membantu organisasi sektor publik dalam mendeteksi kecurangan secara efektif.

4.1.1. Anonimitas

Organisasi sektor publik perlu memastikan anonimitas karyawan sektor publik yang melaporkan tindakan kecurangan terjaga tanpa mengkhawatirkan identitas mereka terbongkar. Sistem yang efektif harus dapat menyembunyikan identitas pelapor. Meskipun hal ini dapat berujung kepada laporan fiktif, hal ini dapat dengan mudah diverifikasi melalui penindaklanjutan (*follow-up*) dan investigasi laporan. **Penerima laporan yang mengeluarkan informasi pelapor harus diberikan sanksi yang tegas.** Oleh karena itu, penerima laporan dalam *whistleblowing* system harus diposisikan pada otoritas yang tinggi, misalnya inspektorat jenderal, atau yang lebih tinggi jika yang dilaporkan adalah bagian dari pengawas internal. *Whistleblowing system* harus rahasia, kedap, efektif, dan terbebas dari kemungkinan retaliasi.

4.1.2 Independensi

Whistleblowing system merupakan badan independen yang tidak memiliki hubungan dengan organisasi sektor publik maupun pihak-pihak yang terlibat dalam tindakan kecurangan yang ada. Hal ini akan membuat karyawan sektor publik merasa lebih aman dan nyaman dalam melaporkan kecurangan yang terjadi.

4.1.3 Aksesibilitas

Karyawan sektor publik harus memiliki beberapa sarana untuk melaporkan kecurangan seperti melalui *e-mail* dan telepon. Hal ini untuk memastikan bahwa seluruh karyawan di berbagai tingkat dan lokasi organisasi sektor publik tersebut dapat melaporkan tindakan kecurangan menggunakan sarana pelaporan yang diinginkan.

4.1.4 Tindak lanjut

Insiden yang dilaporkan melalui *whistleblowing system* wajib ditindaklanjuti. Tindakan korektif juga perlu dilakukan apabila dibutuhkan. Kedua hal ini mendemonstrasikan manfaat dari *whistleblowing system* dan kedepannya akan mendorong karyawan sektor publik untuk melaporkan tindakan kecurangan.

Tak hanya berhenti di terciptanya *whistleblowing system* yang memiliki keempat elemen tersebut, OECD (2016) juga menjelaskan bahwa *whistleblowing system* sebenarnya perlu untuk diterjemahkan ke dalam bentuk legitimasi hukum khusus. Legitimasi hukum tersebut kemudian dapat menjadi sebuah pondasi bagi mekanisme pengaduan oleh aparat publik mengenai kecurigaan praktik kecurangan dalam sektor publik, melindungi pelapor dari "aksi balas dendam", serta mendorong terjadinya pelaksanaan tugas oleh pemangku jabatan di sektor publik secara efisien, transparan, dan berkualitas tinggi. Namun, meskipun *whistleblowing system* kemudian disahkan sebagai sebuah peraturan hukum, perlu diperhatikan pula bahwa payung hukum tersebut pada implementasinya berlangsung secara efektif, komprehensif, dan memberikan perlindungan yang cukup kepada para *whistleblower*.

4.2 *Anti-gratification System*

Berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2001 Pasal 12B, gratifikasi didefinisikan sebagai pemberian dalam arti luas yang meliputi pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, serta fasilitas lainnya. Gratifikasi dapat diterima dalam negeri maupun luar negeri dengan menggunakan sarana elektronik maupun tanpa sarana elektronik. Suatu pemberian dapat dikategorikan sebagai gratifikasi yang dianggap suap apabila pemberian berkaitan dengan jabatan serta bertentangan dengan kewajiban maupun tugas penerima. Berbeda dengan suap, gratifikasi merupakan jenis tindak pidana baru sesuai dengan persetujuan RUU tentang perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Gratifikasi akan dianggap sebagai suap apabila penerima tidak melaporkan pada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam waktu yang ditentukan. Panduan lebih lanjut terkait *anti-gratification system* dapat dilihat pada pedoman yang diterbitkan oleh KPK pada tahun 2015 dengan judul dokumen "Pedoman Pengendalian Gratifikasi" bagian VII. Sistem Pengendalian Gratifikasi (https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/tata-kelola-pemerintahan/buku/pedoman-pengendalian-gratifikasi).

Untuk melakukan pengendalian terhadap gratifikasi, Kementerian, Lembaga, dan Organisasi Pemerintah (KLOP) perlu untuk mengembangkan sistem pengendalian gratifikasi sebagai bentuk tanggung jawabnya atas penciptaan lingkungan yang berintegritas. KPK (2015) dalam Pedoman Pengendalian Gratifikasi menyebutkan bahwa dalam merancang sistem pengendalian gratifikasi, lembaga pemerintah setidaknya memerlukan:

1. Aturan etika dalam memberi dan menerima gratifikasi yang digunakan sebagai pondasi atau pedoman dalam menangani praktik penerimaan dan pemberian gratifikasi. Aturan tersebut ditetapkan oleh pimpinan instansi atau lembaga, serta bersifat mengikat kepada setiap individu yang berada dalam lingkungan instansi atau lembaga tersebut.
2. Pelaksana fungsi pengendalian gratifikasi yang bentuknya disesuaikan dengan kebutuhan aktual instansi dalam pengembangan sistem pengendalian gratifikasi. Pelaksana tersebut memiliki tugas dan wewenang yang berkaitan dengan laporan penerimaan, penolakan, dan pemberian gratifikasi di dalam lingkungan instansi. Personil pelaksana fungsi pengendalian gratifikasi diharapkan memiliki standar integritas serta kemampuan analisis dalam menghadapi gratifikasi dan mengembangkan sistem pengendalian gratifikasi.
3. Komitmen dari pimpinan KLOP yang diwujudkan dengan aksi nyata untuk dapat mewujudkan

kolaborasi antara perangkat sistem pengendalian gratifikasi serta komitmen pimpinan untuk dapat mewujudkan implementasi aturan gratifikasi secara optimal.

4. Pelaksanaan diseminasi aturan etika gratifikasi untuk menjamin standar pemahaman yang sama bagi seluruh pemangku kepentingan.
5. Monitor dan evaluasi atas pelaksanaan sistem pengendalian gratifikasi untuk menjaga relevansi dan efektivitas sistem pengendalian gratifikasi.

Pengendalian gratifikasi dalam organisasi sektor publik perlu dilakukan dengan meningkatkan pemahaman dan kesadaran pelaporan gratifikasi sesuai dengan prinsip-prinsip utama kegiatan pengendalian gratifikasi:

4.2.1 Transparansi

Adanya mekanisme pelaporan atas penerimaan gratifikasi mencerminkan prinsip keterbukaan. Mekanisme pelaporan merupakan sarana bagi organisasi sektor publik untuk menguji serta menjamin keabsahan penerimaan-penerimaan individu yang diperoleh dalam kaitan dengan jabatannya selaku pejabat publik. Namun, prinsip keterbukaan perlu dikesampingkan saat pelaporan telah berada dalam proses penanganan dan penetapan dengan tujuan untuk memberi perlindungan bagi pelapor gratifikasi.

4.2.2 Akuntabilitas

KPK sebagai lembaga negara yang memiliki tugas dan wewenang untuk menerima laporan gratifikasi perlu mengimplementasi prinsip akuntabilitas. Pelapor gratifikasi perlu mengimplementasikan prinsip akuntabilitas sebagai bentuk kewajiban pegawai negeri yang diberikan amanah untuk menjalankan tugas dan kewenangan dalam jabatan yang diembannya dengan tidak menerima pemberian dalam bentuk apapun terkait dengan jabatannya serta melaporkan pada KPK apabila terdapat penerimaan gratifikasi yang dianggap sebagai suap.

4.2.3 Kepastian Hukum

Dalam menjalankan tugas, KPK perlu mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan aspek keadilan. Seluruh tahap pelaporan gratifikasi perlu dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penetapan status kepemilikan gratifikasi perlu memberikan kepastian hukum terkait hak dan kewajiban pelapor terhadap gratifikasi yang diterima.

4.2.4 Kemanfaatan

Pemanfaatan barang gratifikasi yang telah dijadikan sebagai milik Negara perlu dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan Negara. Pemanfaatan gratifikasi lainnya yang tidak dikategorikan sebagai suap namun terkait dengan kedinasan perlu dimanfaatkan untuk institusi dan masyarakat tidak mampu. Sebagai contoh, gratifikasi yang tidak dianggap suap dapat disumbangkan ke lembaga sosial yang membutuhkan seperti panti asuhan.

4.2.5 Kepentingan Umum

Rakyat sebagai pemilik kedaulatan perlu mengimplementasi prinsip kepentingan umum dengan mengambil pengaturan dan keputusan penyelenggaraan Negara dengan mengutamakan kepentingan rakyat. Prinsip ini menekankan pejabat publik untuk mendahulukan kepentingan masyarakat dibandingkan kepentingan pribadi. Prinsip kepentingan umum dapat terwujud apabila pejabat publik melayani serta melakukan pekerjaan tanpa meminta dan menerima pemberian dari masyarakat.

4.2.6 Independensi

Pelapor gratifikasi dapat menunjukan prinsip independensi dengan menolak setiap pemberian dalam bentuk apapun yang berkaitan dengan jabatan maupun melaporkan penerimaan gratifikasi yang dianggap suap kepada KPK. Pelaporan yang dilakukan akan menghilangkan potensi adanya pengaruh pada independensi penerimaan gratifikasi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

4.2.7 Perlindungan Pelapor Gratifikasi

Pelapor gratifikasi dapat dikualifikasikan sebagai pelapor sesuai dengan Pasal 15 huruf (a) UU KPK. Kewajiban KPK berdasarkan ketentuan tersebut adalah memberikan perlindungan bagi pelapor gratifikasi bersama dengan institusi lain yang terkait, yaitu Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban. Instansi maupun lembaga tempat pelapor gratifikasi bekerja juga memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan dan memastikan bahwa pelapor tersebut tidak mendapatkan intimidasi maupun diskriminasi dalam aspek kepegawaian.

4.3 Sistem Manajemen Anti Penyuapan

Dalam mengatasi penyuapan, Pemerintah telah melakukan persetujuan internasional melalui OECD, UN Convention, dan peraturan perundang-undangan negara. Meskipun terdapat persetujuan internasional, organisasi sektor publik memiliki tanggung jawab untuk berkontribusi melawan penyuapan dengan menciptakan sistem manajemen anti penyuapan serta melalui komitmen kepemimpinan untuk menetapkan budaya kejujuran, transparansi, keterbukaan, dan kepatuhan.

Sistem manajemen anti penyuapan yang diciptakan oleh organisasi sektor publik harus memuat langkah-langkah yang dirancang untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi risiko. Selain itu, sistem yang dirancang juga akan mencegah, mendeteksi, dan menanggapi suap. Sistem ini harus dengan dilaksanakan dengan senyatanya di lapangan, tidak hanya menjadi "pajangan" saja bila telah mendapatkan sertifikasi sistem manajemen anti penyuapan ini sehingga menghindari terjadinya kepatuhan yang bersifat simbolis saja (*symbolic compliance*). Salah satu sistem penyuapan yang dapat digunakan oleh organisasi sektor publik adalah ISO 37001:2016. ISO 37001:2016 - *Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use* (Sistem Manajemen Anti Penyuapan - Persyaratan dengan panduan penggunaan), yang merupakan salah satu sistem untuk membantu organisasi sektor publik dalam memerangi suap serta mempromosikan budaya bisnis yang etis (Fasa and Sani, 2020). Panduan lebih lanjut terkait sistem manajemen anti penyuapan dapat dilihat pada pedoman yang diterbitkan oleh UNODC (2020) dengan judul "*State Of Integrity: A Guide On Conducting Corruption Risk Assessments In Public Organizations*" pada bab 3 "*The Risk Assessment and Management Process*" (https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/State_of_Integrity_EN.pdf).

Organisasi sektor publik juga perlu melakukan penilaian risiko penyuapan serta menetapkan kriteria untuk mengevaluasi tingkat risiko penyuapan yang mempertimbangkan kebijakan dan sasaran organisasi sektor publik. Penilaian risiko penyuapan harus ditinjau secara teratur dan pada saat perubahan penting terjadi terhadap struktur maupun aktivitas organisasi sektor publik.

4.4 Sistem Pencegahan *Conflict of Interest*

Conflict of interest merupakan salah satu hal yang sering kali terjadi dalam lingkungan sektor publik. Setiap individu dalam organisasi sektor publik memiliki kepentingan masing-masing sehingga menimbulkan adanya *conflict of interest* di antara berbagai pihak. Dalam organisasi sektor publik, terdapat tiga elemen dalam *conflict of interest* sektor publik yaitu pertama, pejabat

publik. Individu yang memenuhi syarat dan ketentuan sebagai pejabat publik sesuai dengan hukum nasional yang berlaku. Kedua, tindakan resmi pejabat publik. Tindakan yang diambil oleh para individu sesuai dengan peran dalam organisasi sektor publik, termasuk 1) pengambilan keputusan, 2) partisipasi secara substansial dalam proses deliberatif, dan 3) melakukan tindakan maupun merekomendasikan suatu tindakan. Ketiga, kepentingan individu. Pejabat memiliki kepentingan pribadi yang memiliki pengaruh kepada pengambilan keputusan dan tindakan. Kepentingan pribadi pejabat publik meliputi keuntungan yang dapat dinikmati oleh individu tersebut maupun keluarga, kerabat dekat, atau organisasi yang memiliki hubungan dengan pejabat publik tersebut.

Adapun elemen lain meliputi kewajiban publik, kepercayaan publik, maupun ketentuan norma-norma spesifik dalam perundang-undangan yang dilanggar akibat adanya *conflict of interest*. *Conflict of interest* perlu diatasi untuk mencegah adanya korupsi yang dapat terjadi akibat penyalahgunaan wewenang.

Kategori *conflict of interest* terbagi menjadi dua, yaitu finansial dan non-finansial. *Conflict of interest* finansial terjadi apabila kepentingan pejabat publik berkenaan dengan uang. Sebagai hasil, anggota keluarga, kerabat dekat, dan pejabat publik tersebut sendiri dapat memperoleh keuntungan finansial maupun menghindari kerugian finansial. *Conflict of interest* non-finansial terjadi ketika kepentingan pejabat publik tidak berkenaan dengan uang. Kepentingan-kepentingan dalam kategori ini dapat timbul akibat hubungan personal, afiliasi, ikatan, maupun keterlibatan lainya yang dapat memengaruhi tingkat objektivitas pejabat publik dalam mengambil keputusan.

Untuk mengatasi *conflict of interest*, terdapat regulasi-regulasi tertentu perlu ditegakkan dalam organisasi sektor publik. Terdapat empat peraturan yang perlu ditegakkan termasuk peraturan untuk pegawai organisasi sektor publik, kode etik maupun etika organisasi sektor publik, undang-undang hukum pidana, dan undang-undang antikorupsi khusus. Di antara keempat peraturan di atas, peraturan yang memuat norma *conflict of interest* perlu memiliki ketentuan yang jelas dan tidak memiliki interpretasi yang berbeda-beda. Tindakan preventif juga perlu dilakukan untuk mencegah korupsi yang diakibatkan oleh *conflict of interest*. Organisasi sektor publik dapat melakukan tindakan preventif dengan mengungkapkan adanya potensi *conflict of interest* pejabat publik serta mengimplementasi kebijakan dan prosedur pengelolaan *conflict of interest*. Salah satu bentuk regulasi atas konflik kepentingan yang ditetapkan di Indonesia tertuang dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya pada bagian ketiga dari undang-undang tersebut.

Organisasi sektor publik perlu membuat strategi untuk mengevaluasi implementasi, fungsi, dan relevansi dari kebijakan *conflict of interest* yang ada. *Monitoring* yang dilakukan terhadap kebijakan *conflict of interest* dapat dilaksanakan sebagai salah satu bagian dari praktik pelaporan rutin badan pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengatasi *conflict of interest* pejabat publik. Sebagai alternatif, kebijakan *conflict of interest* juga dapat dievaluasi sebagai salah satu bagian dari pelaksanaan strategi antikorupsi nasional.

Conflict of interest penting untuk diatur secara jelas dan terperinci oleh organisasi sektor publik. Hal ini disebabkan karena benturan kepentingan jauh lebih sulit diukur dibandingkan dengan *fraud* atau korupsi, bahkan merupakan "ibu" dari tindak korupsi. Potensi benturan akan terjadi apabila pejabat publik memiliki kepentingan pribadi yang memiliki relevansi dengan tanggung jawab resmi pejabat publik tersebut. Oleh karena itu, mempertahankan integritas dari para pejabat publik serta keputusan administratif perlu ditekankan untuk menghindari penyalahgunaan

kekuasaan di organisasi sektor publik. Organisasi sektor publik juga perlu mendorong penggunaan informasi-informasi yang relevan untuk mendeteksi kemungkinan terjadinya *conflict of interest* maupun pelanggaran lainnya.

Aturan mengenai *conflict of interest* perlu dilengkapi dengan mekanisme untuk menyatakan bahwa seseorang sedang terlibat benturan kepentingan (mekanisme "*Declaration of Conflict of Interest*"). Mekanisme tersebut digunakan ketika terdapat seseorang yang ikut serta dalam penyusunan kebijakan yang akan menguntungkan dirinya maupun keluarga/kelompoknya. Seseorang tersebut harus mendeklarasikan diri untuk tidak ikut memutuskan kebijakan tersebut. Sebagai contoh, pejabat publik dapat menyusun kebijakan publik yang akan memberikan keuntungan bagi usaha yang dimiliki atau dikelola secara langsung maupun tidak langsung, atau kepemilikan usaha yang dijanjikan baginya. Oleh karena itu, pejabat publik tersebut diharuskan untuk menyatakan bahwa dirinya memiliki benturan kepentingan dalam kebijakan tersebut. Benturan kepentingan harus tercatat dalam dokumen formal agar organisasi sektor publik yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa suatu benturan khusus telah diidentifikasi dan dikelola secara tepat (OECD, 2021b). Pengungkapan informasi lebih lanjut terkait *conflict of interest* juga dapat digunakan untuk mendukung tujuan kebijakan secara keseluruhan. Panduan lebih lanjut terkait sistem pencegahan *conflict of interest* dapat dilihat pada pedoman yang diterbitkan oleh KPK (2016) dengan judul "Pengelolaan Konflik Kepentingan" pada subbab E "*Tools* Pengendalian Konflik Kepentingan (https://acch.kpk.go.id/images/tema/litbang/modul-integritas/Modul-7-Pengelolaan-Konflik-Kepentingan.pdf).

4.5 Deklarasi dan Transparansi Aset Penyelenggara Negara

Adanya deklarasi aset pejabat negara sebagai instrumen governansi membantu organisasi sektor publik untuk meningkatkan transparansi serta kepercayaan masyarakat terhadap administrasi publik. Pengungkapan informasi terkait aset menunjukan bahwa pejabat publik tidak menyembunyikan apapun. Pimpinan organisasi sektor publik akan terbantu dengan deklarasi aset dalam mencegah konflik kepentingan di antara karyawan, menyelesaikan apabila benturan kepentingan terjadi, dan mempromosikan integritas organisasi sektor publik tersebut. Selain itu, deklarasi aset dapat memonitor variasi kekayaan setiap pejabat publik untuk mencegah adanya kesalahan dan melindungi pejabat publik dari tuduhan palsu, serta mengklarifikasi pengayaan maupun aktivitas ilegal dengan memberikan bukti tambahan. Berdasarkan OECD (2011), setidaknya terdapat lima informasi utama yang terdapat dalam deklarasi aset, termasuk pendapatan dan pengeluaran penyelenggara publik, aset yang dimiliki oleh penyelenggara publik, penerimaan yang diterima oleh penyelenggara publik, kepentingan maupun jabatan lainnya diluar jabatan resmi, serta identifikasi pasangan, kerabat, dan orang terkait lainnya.

Kewajiban penyelenggara negara di Indonesia untuk melaporkan harta kekayaan telah diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 1999, UU Nomor 30 Tahun 2002, dan Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 2 Tahun 2020. Berdasarkan Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 2 Tahun 2020 pasal 1 ayat 8, Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) adalah laporan dalam bentuk dokumen, termasuk namun tidak terbatas pada dokumen elektronik tentang uraian dan rincian informasi mengenai Harta Kekayaan, data pribadi, penerimaan, pengeluaran, dan data lainnya atas Harta Kekayaan Penyelenggara Negara. Penyelenggara negara yang wajib melaporkan harta kekayaan sesuai dengan pasal 1 ayat 4 adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara atau pejabat publik lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Panduan lebih lanjut terkait deklarasi dan transparansi aset penyelenggara negara dapat dilihat pada pedoman yang

diterbitkan oleh OECD (2011) dengan judul "*Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*" pada subbab 1.1. "*The spread of public officials' declarations*" (https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf).

4.6 Pentingnya Pakta Integritas

Pakta integritas merupakan suatu konsep yang dibentuk dalam rangka melawan korupsi, yang pada awalnya dikembangkan oleh *Transparency International* sebagai alat untuk mendorong petugas pemerintah dan perusahaan dalam menjalankan procurement secara etis. Namun, dalam perkembangannya, pakta integritas kemudian disesuaikan untuk diterapkan ke dalam berbagai situasi dan kondisi. OECD (2019) menjelaskan bahwa pakta integritas merupakan suatu alat preventif dan kolaboratif untuk membantu tercegahnya praktik korupsi dan proses pelayanan publik yang transparan. Tiga tujuan utama dari pengembangan pakta integritas adalah untuk mempermudah pemangku kepentingan dalam menghindari tindakan suap melalui tersedianya asurans bahwa setiap pemangku kepentingan tidak akan melakukan penyuapan dan pemerintah akan melakukan tindakan preventif untuk mencegah korupsi. Selain itu, pakta integritas diciptakan untuk memungkinkan pemerintah dalam mengurangi biaya dan mengurangi dampak dari korupsi yang terjadi pada organisasi sektor publik, serta memungkinkan masyarakat untuk dapat memantau kegiatan pengambilan keputusan serta kegiatan pemerintah lainnya. Apabila disimpulkan secara sederhana, adanya pakta integritas diharapkan mampu meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah melalui peningkatan kredibilitas prosedur dan administrasi pemerintah. Di Indonesia, tata cara pelaksanaan dan pengawasan pakta integritas diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 49 Tahun 2011.

4.7 Kanal Pengaduan Layanan Publik

Organisasi sektor publik mempromosikan kanal-kanal pengaduan layanan masyarakat. Terdapat tiga kanal pengaduan masyarakat yang dapat digunakan oleh masyarakat termasuk Lapor, Ombudsman, dan Jaga. Ketiga kanal ini perlu dikembangkan dan diberdayakan sebagai sarana atau media masyarakat untuk melakukan pengaduan dalam hal pelayanan publik.

1. Lapor (www.lapor.go.id): Layanan penyampaian seluruh aspirasi pengaduan rakyat secara online.
2. Ombudsman (www.ombudsman.go.id/pengaduan): Layanan tindaklanjut pelaporan yang tidak tertangani pada aplikasi SP4N LAPOR!.
3. Jaga (www.jaga.id): Layanan informasi pelayanan publik yang termasuk prosedur, hak dan kewajiban, dan regulasi dalam satu platform.

Pengembangan kanal pengaduan layanan publik/pemerintah terpadu dapat memanfaatkan kanal pengaduan yang ada untuk diintegrasikan maupun mirroring dalam satu kanal terpadu. Tingkat penyelesaian pengaduan (*clearance rate*) sebagai indikator kinerja utama dari kanal-kanal yang ada juga perlu dinilai oleh organisasi sektor publik.

BAB 5 WEWENANG

5.1. Penggunaan Diskresi yang Baik

Diskresi secara bahasa berarti kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi. Pasal 1 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 menjelaskan diskresi sebagai "Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan". Menurut Munir *et al*. (2020), kekuatan diskresi (*discretionary power*) memberikan wewenang bagi pemangku jabatan untuk dapat mengambil tindakan apapun yang dirasa sesuai dengan situasi dan kondisi yang sedang terjadi, namun tetap terikat dengan batasan hukum dan ketentuan-ketentuan tertentu yang dianggap adil dan tepat untuk dapat mendukung tujuan hukum yang ada. Urgensi atas kekuatan diskresi dibutuhkan untuk menghadapi situasi yang tak terduga sebelumnya oleh legislator, sehingga pihak eksekutif harus diberikan wewenang diskresi. Dalam penjelasan lebih lanjut, Munir *et al*. (2020) juga menyebutkan bahwa pemerintahan yang tidak menjalankan fungsi diskresi akan bersifat sangat kaku dan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, pemangku jabatan dalam pemerintahan harus diberikan pilihan untuk dapat menentukan kapan, bagaimana, dan di mana mereka dapat bertindak secara bebas, utamanya dalam rangka menghadapi situasi yang bersifat kompleks dan/atau anomali. Diskresi dapat dilakukan apabila:

1. Ada keadaan memaksa atau suatu keadaan yang apabila tidak dilakukan 'diskresi' maka akan menimbulkan kerugian kepada masyarakat atau penerima layanan publik. Misalnya terjadi bencana alam, wabah, atau keadaan memaksa yang lain.
2. Tidak ada aturan yang jelas atas suatu kejadian atau situasi sehingga pejabat publik dapat membuat diskresi untuk mengisi kekosongan aturan tersebut.
3. Aturan yang menjadi pedoman pejabat publik tidak jelas atau multitafsir sehingga pejabat publik harus menginterpretasikan aturan yang ada dengan 'diskresi' agar menjadi jelas bagi pejabat publik dan masyarakat yang dilayani.
4. Pada saat pejabat publik membuat suatu diskresi maka 'kebijakan diskresi' tersebut tidak bisa menimbulkan keuntungan finansial atau keuntungan lain kepada dirinya atau keluarga atau kerabatnya. Diskresi yang diambil harus ditujukan untuk kepentingan umum masyarakat.

Pada implementasinya, kekuatan diskresi yang diberikan kepada pemangku jabatan akan bersifat luas karena tidak mungkin untuk selalu menetapkan standar atau norma dalam pelaksanaan diskresi. Namun, sangat jarang ditemukan diskresi yang bersifat tidak terbatas. Oleh karena itu, pemegang wewenang atas kekuatan diskresi perlu memperhatikan dasar hukum dan norma yang berlaku, serta bertindak atas pemikiran pribadi berdasarkan pertimbangan terhadap situasi dan kondisi yang terjadi, tanpa ada tekanan dari pihak lain dan/atau melakukan penyalahgunaan wewenang. Pemegang kekuatan diskresi diharapkan untuk tidak mengambil tindakan berdasarkan kepentingan pribadi, namun untuk memenuhi permintaan dan melayani masyarakat secara optimal. Selain menitikberatkan pada kesadaran masing-masing pemegang kekuasaan, pemerintah juga harus mempertimbangkan dan mengevaluasi: (1) kerugian yang ditimbulkan oleh pelaksanaan diskresi terhadap keamanan masyarakat; (2) keabsahan jabatan seseorang yang menjustifikasinya untuk mengeksekusi kekuatan diskresi; dan (3) penilaian terhadap situasi dan aksi yang dilakukan oleh pemegang kekuatan diskresi untuk memastikan bahwa tidak ada penyalahgunaan

wewenang. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan diskresi di Indonesia dapat dilihat pada Undang-Undang No 30 Tahun 2014, khususnya pada Pasal 22 hingga Pasal 32.

5.2. Penggunaan Wewenang yang Baik

Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat tiga sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi didefinisikan sebagai pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Mandat merupakan pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Dengan kata lain, mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Pada dasarnya, jika menilik pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 (Jo UU No. 51 tahun 2009), aparat pemerintah (baik pada tingkat tertinggi hingga terendah) memegang dua fungsi. Fungsi tersebut yaitu fungsi memerintah (*bestuursfunctie*) dan fungsi pelayanan (*vervolgens functie*). Dalam menjalankan fungsinya, aparat pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang, namun juga melaksanakan perbuatan-perbuatan lain yang tidak diatur dalam undang-undang. Untuk itu, berkembanglah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang kemudian dijadikan sebagai pedoman bagi aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Suatu keputusan maupun tindakan pemerintah akan diukur keabsahannya berdasarkan keselarasannya dengan undang-undang dan AUPB.

AUPB terdiri atas delapan asas, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Selain delapan asas tersebut, terdapat pula asas-asas tambahan seperti asas tertib penyelenggaraan negara, asas akuntabilitas, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas keadilan. *Judicial Sector Support Program* (JSSP, 2016) kemudian menjelaskan kedelapan asas tersebut sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum
   Asas ini mengutamakan unsur-unsur landasan peraturan perundang-undangan; kepatutan, kestabilan, keadilan, serta kebijakan penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan. Sebagai perwujudan dari asas ini, diharapkan terdapat penghormatan atas hak seseorang yang telah diperoleh melalui suatu keputusan pemerintah. Dengan begitu, keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah bukanlah untuk dicabut kembali, kecuali terdapat alasan penting untuk menjadi dasar penarikan kembali yang telah dibuktikan melalui proses peradilan yang sah. Selain itu, asas ini juga mengharapkan muatan materi yang terdapat di dalam ketetapan pemerintah tersusun atas kata-kata yang bersifat jelas dan tidak multitafsir.
2. Asas kepentingan umum
   Asas kepentingan umum erat hubungannya dengan fungsi aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, aparatur pemerintah harus mendahulukan kesejahteraan umum melalui pemahaman dan penampungan harapan dan keinginan masyarakat secara umum. Selain itu, aparatur pemerintah juga diharapkan untuk selalu meletakkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan, serta

berlandaskan pada asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia. Hal ini berkaitan dengan tujuan kegiatan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat dan jaminan terpenuhinya kebutuhan masyarakat.

3. Asas keterbukaan
   Asas keterbukaan menekankan pada kewajiban negara atau pemerintah untuk bersikap terbuka terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif, namun tetap menghormati perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Asas ini mendorong kesempatan bagi rakyat untuk memberikan tanggapan, kritik, dan mengevaluasi pemerintah secara membangun. Dalam implementasi asas ini, aparatur diharapkan mampu memberikan keterangan tanpa pilih kasih, dengan mempertimbangkan sifat kerahasiaan. Perlu diingat bahwa keterbukaan tidak boleh melampaui batas yang menyentuh hak asasi pribadi atau golongan serta harus senantiasa melindungi rahasia dan keselamatan negara agar tidak dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak berhak.
4. Asas kemanfaatan
   Asas kemanfaatan menitikberatkan pada kebermanfaatan yang dimiliki oleh ketetapan pemerintah. Ketetapan tersebut haruslah dapat dinikmati oleh seluruh pihak yang berkepentingan secara adil, setara, seimbang, dan tidak timpang, yaitu tidak terjadi kondisi ketika kepentingan salah satu pihak diletakkan lebih tinggi dan/atau mendominasi kepentingan pihak lainnya. Asas ini erat hubungannya dengan asas keadilan dan asas proporsionalitas.
5. Asas ketidakberpihakan/tidak diskriminatif
   Penjelasan mengenai asas ini ialah kewajiban bagi badan dan aparat pemerintah untuk mempertimbangkan kepentingan seluruh pihak yang terlibat serta wajib bersikap secara adil dan tidak diskriminatif ketika membuat keputusan, perlakuan, atau tindakan. Setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pelayanan secara adil dan tidak diskriminatif dari negara atau pemerintah, sebagaimana disebutkan dalam UU PB 2009.
6. Asas kecermatan
   Berdasarkan asas ini, setiap pejabat negara atau pemerintahan diwajibkan untuk bersikap hati-hati dan cermat ketika membuat keputusan atau mengambil tindakan. Pejabat negara atau pemerintahan diharapkan untuk selalu mengambil tindakan yang berdasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap, sehingga terdapat legalitas yang terjamin dan tidak merugikan pihak-pihak yang terlibat. Implementasi asas ini mewajibkan aparat negara untuk memiliki kewajiban mendengar, yaitu memperhitungkan berbagai aspek secara komprehensif.
7. Asas tidak menyalahgunakan wewenang
   Asas ini menghendaki agar pengambilan keputusan oleh pejabat atau instansi didasarkan pada kewenangan yang telah diberikan oleh negara serta selaras dengan tujuan dari diberikannya kewenangan tersebut. Penjelasan lebih lanjut mengenai tindakan penyalahgunaan wewenang dijelaskan pada bagian berikutnya.
8. Asas pelayanan yang baik
   Yang dimaksud dengan pelayanan yang baik berkaitan dengan ketepatan waktu, prosedur, dan biaya; kesesuaian dengan standar pelayanan; serta kesesuaian implementasi dengan peraturan perundang-undangan.

Kehadiran UU Nomor 5 Tahun 2014 mendukung para ASN untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan serta menggunakan wewenang dengan baik. Hal ini akan memberikan perlindungan bagi masyarakat untuk tidak dijadikan sebagai objek pemerintah namun menjadi subjek yang terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain berdasarkan pada AUPB, Pasal 2 tentang Asas Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN perlu didasarkan pada asas 1) kepastian hukum, 2) profesionalitas, 3)

proporsionalitas, 4) keterpaduan, 5) delegasi, 6) netralitas, 7) akuntabilitas, 8) efektif dan efisien, 9) keterbukaan, 10) nondiskriminatif, 11) persatuan dan kesatuan, 12) keadilan dan kesetaraan, dan 13) kesejahteraan. Berdasarkan Pasal 3, ASN sebagai profesi berlandaskan pada 1) nilai dasar, 2) kode etik dan kode perilaku, 3) komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik; 4) kualifikasi akademik, 5) jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, dan 6) profesionalitas jabatan. Sesuai Pasal 12, tertulis bahwa Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawasan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

5.3. Penyalahgunaan Wewenang

Secara konsep hukum administrasi, penyalahgunaan wewenang merupakan peristiwa ketika pemeroleh wewenang menggunakan wewenangnya untuk mencapai tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang diberikan kepada wewenang tersebut (Simanjuntak, 2018). Dengan kata lain, pemeroleh wewenang melakukan pelanggaran atas asas spesialitas. Jika mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tidak terdapat definisi khusus mengenai istilah penyalahgunaan wewenang. Hanya saja, terdapat tiga aktivitas yang termasuk ke dalam kategori penyalahgunaan wewenang, yaitu aktivitas-aktivitas berikut ini:

1. Melampaui wewenang, yaitu ketika pemeroleh wewenang mengambil keputusan atau tindakan yang melampaui masa jabatan, batas waktu, dan/atau batas wilayah wewenang, dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Mencampuradukkan wewenang, yaitu mengambil keputusan atau tindakan yang sifatnya melampaui cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
3. Bertindak sewenang-wenang, yaitu ketika pemeroleh wewenang melakukan pengambilan keputusan atau tindakan tanpa adanya dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Karakteristik penyalahgunaan wewenang berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 572 K/Pid/2003 menyebutkan bahwa terdapat tiga karakteristik penyalahgunaan wewenang: (1) *met opzet* atau dilakukan secara sengaja, (2) mengalihkan tujuan wewenang, dan (3) terdapat kepentingan pribadi yang bersifat negatif. Untuk mengukur penyalahgunaan wewenang, perlu untuk mengetahui terlebih dahulu jenis wewenang yang dilekatkan. Apabila jenis wewenang tersebut merupakan wewenang terikat, maka tolak ukurnya dapat menggunakan peraturan perundang-undangan. Jika wewenangnya bersifat bebas atau diskresi, maka tolak ukurnya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pemerintahan terbuka merupakan agenda yang penting bagi pemerintahan untuk membuat keputusan dan memberikan pelayanan yang efisien, serta menjadi pelindung dari penyalahgunaan wewenang maupun korupsi. Berdasarkan OECD (2021b), pemerintahan terbuka merupakan transparansi atas tindakan pemerintah, aksesibilitas pelayanan dan informasi pemerintah, serta daya tanggap pemerintah terhadap ide, permintaan, maupun kebutuhan baru. Adanya ketiga hal diatas akan memberikan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat dengan meningkatkan basis bukti perumusan kebijakan, penguatan integritas, pencegahan korupsi, dan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Saat ini, pemerintahan terbuka memiliki arti yang luas yang mampu memberikan tanda sistem pemerintah yang transparan, mudah diakses, dan responsif. Penyebaran informasi bergerak

dari pemerintah maupun dari luar pemerintah melalui sumber yang berbeda-beda. Masyarakat harus memiliki akses yang mudah dalam mengakses pelayanan dan informasi serta memberikan opini dalam proses perumusan kebijakan. Arus informasi bebas akan berasal dari pemerintah kepada publik serta pihak ketiga dan juga berlaku sebaliknya.

Ombudsman juga menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang adalah salah satu bentuk maladministrasi. Berdasarkan Pertaturan Ombudsman RI No 26 tahun 2017, bentuk-bentuk maladministrasi adalah penundaan berlarut layanan publik, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, permintaan imbalan, bertindak tidak patut, berpihak, diskriminasi dan konflik kepentingan. Ombudsman dapat bertindak sebagai salah satu mekanisme akuntabilitas publik dan pengawas terhadap pelayanan publik, salah satunya melalui kanal aduan layanan publik ombudsman. Hal ini diatur lebih lanjut pada Bab 4.

BAB 6 PROSES GOVERNANSI KEBIJAKAN SEKTOR PUBLIK

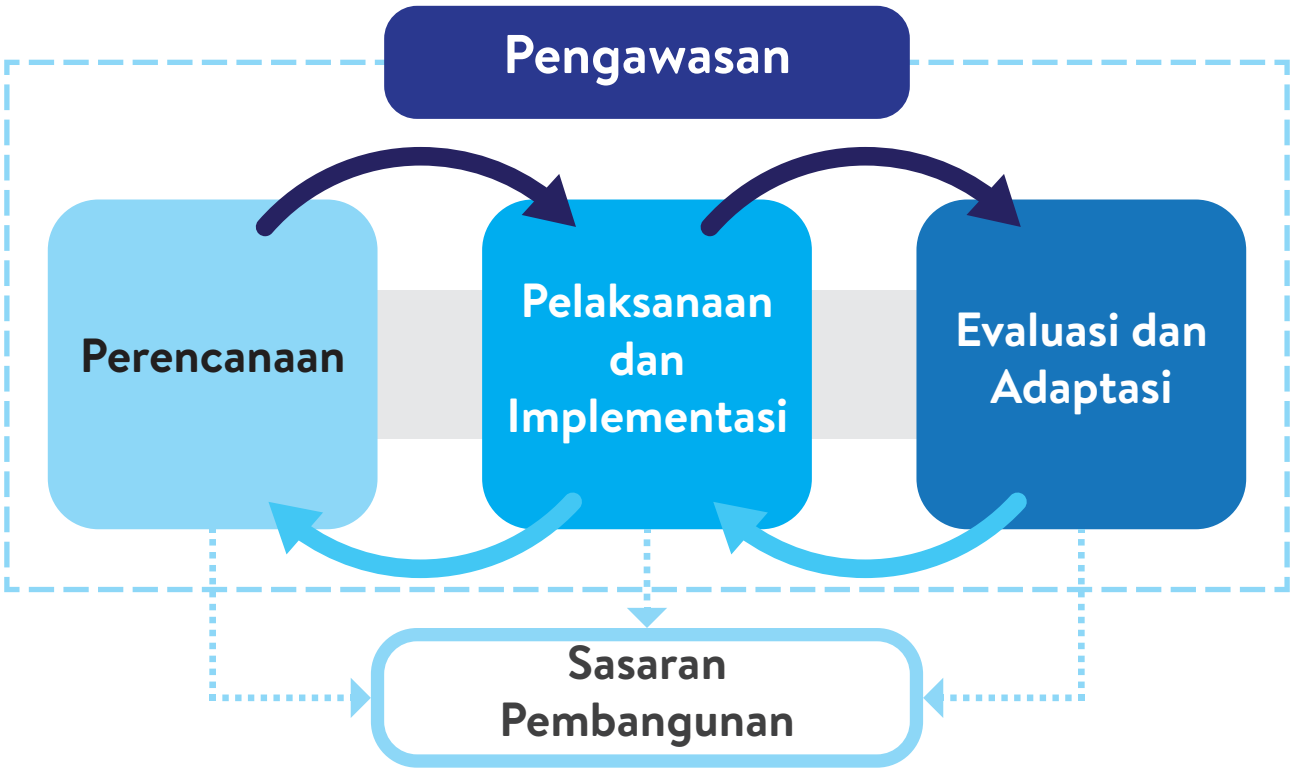
Organisasi sektor publik wajib menjunjung tinggi konsep *value for public money*. *Value for public money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Mardiasmo, 2018). Ekonomi adalah pemerolehan *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi merupakan perbandingan *input* dengan *input value* yang dinyatakan dalam satuan moneter dan terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

Efisiensi yaitu mencapai *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai output tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan *output*/*input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. *Input* adalah sumber daya yang digunakan untuk pelaksanaan suatu kebijakan, program, dan aktivitas. *Output* merupakan hasil yang dicapai atas suatu program, aktivitas, dan kebijakan.

Efektivitas merujuk pada tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana, efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dan *output*. *Outcome* adalah dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitias tertentu (Mardiasmo, 2018). Namun, berdasarkan pada konsep NPS, tiga elemen itu belum cukup untuk pengambilan kebijakan sektor publik yang berorientasi pada kepentingan masyarakat luas (Denhardt and Denhardt, 2015). Dua elemen lain sangat perlu ditambahkan yaitu keadilan (*equity*) dan pemerataan atau kesetaraan (*equality*). Keadilan mengacu pada adanya kesempatan sosial yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan kesejahteraan ekonomi. Selain keadilan, penggunaan sumber daya publik perlu dilakukan secara merata (*equality*). Penggunaan uang publik sebaiknya tidak hanya terkonsentrasi pada kelompok tertentu saja, melainkan dilakukan secara merata.

Lebih lanjut, efektivitas kebijakan tidak dapat dipahami hanya dari sudut pandang teknis saja, melainkan ditentukan pula oleh berbagai faktor seperti aspek komitmen, koordinasi, dan kerja sama; yang merupakan arena/wilayah kebijakan; hingga asimetri kekuasaan di masyarakat. Hal ini disebabkan oleh banyaknya kebijakan yang sudah direncanakan berdasarkan praktik terbaik (*best practice*), tetapi tidak mampu memberikan hasil yang diharapkan. Berangkat dari hal tersebut, diperlukan sebuah proses governansi kebijakan sektor publik yang dapat menghasilkan kebijakan yang efektif dalam rangka mencapai tujuan pembangunan.

Proses governansi mencakup tiga langkah besar, yaitu: perencanaan (*plan*), pelaksanaan (*do*), dan evaluasi (*evaluate*). Proses ini merupakan sebuah siklus yang menyebabkan pembagian sektor publik ke dalam tiga tingkat: kebijakan, kebijakan – administratif, dan administratif. Tingkat kebijakan – administratif memiliki peran yang strategis, yaitu mempertemukan pelaku politik (menteri dan pimpinan lembaga) dengan pelaku administrasi (birokrasi). Oleh karena itu, koordinasi kegiatan vertikal maupun kegiatan horizontal diperlukan di tingkat tersebut.



Gambar 6.1. Proses Kerja Governansi Sektor Publik

Penjelasan lebih rinci dari setiap tahapan dalam menghasilkan kebijakan yang unggul yang diilustrasikan pada Gambar 6.1., akan dibahas sebagai berikut. Aspek pengawasan telah dibahas pada sub-bab 3.3. Memperkuat Akuntabilitas Eksternal, 3.4. Meningkatkan Responsibilitas Internal, dan 6.3.5 *Value for Public Money Audit*.

6.1 Perencanaan Kebijakan

Perencanaan kebijakan merupakan aspek krusial dalam proses governansi sektor publik untuk menghasilkan kebijakan yang unggul karena akan mempengaruhi tujuan, target, dan implementasi dari sebuah kebijakan.

6.1.1. Pedoman Perencanaan Kebijakan

Terdapat setidaknya lima tahapan yang perlu dilakukan oleh lembaga publik untuk menghasilkan kebijakan publik unggul, yaitu: (1) diagnosis prasyarat kebijakan; (2) identifikasi kewenangan setiap unit/lembaga publik yang terkait; (3) identifikasi target kebijakan; (4) mendesain kebijakan; dan (5) mengidentifikasi potensi keterlibatan para pihak yang terkait kebijakan. Pedoman bagi lembaga publik untuk melaksanakan lima tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Diagnosa prasyarat kebijakan:** Bertujuan untuk mengidentifikasi kondisi lingkungan yang akan mempengaruhi perencanaan kebijakan. Terdapat tiga prasyarat utama sebuah kebijakan, yaitu komitmen jangka panjang, koordinasi antar pembuat kebijakan, dan kerja sama antara lembaga publik dan masyarakat. Untuk memastikan bahwa ketiga prasyarat tersebut dapat dicapai, lembaga publik yang merencanakan kebijakan harus dapat memastikan bahwa seluruh pemangku kepentingan memiliki komitmen terhadap kebijakan yang dihasilkan. Hal ini penting karena suatu kebijakan, khususnya kebijakan pembangunan, memiliki perspektif dan implementasi jangka panjang. Oleh karena itu, diperlukan komitmen dari para pemangku kepentingan untuk dapat menjamin stabilitas kebijakan.

Selain itu, harus terdapat koordinasi yang baik antar para pemangku kepentingan. Hal tersebut penting karena tercapainya target pembangunan membutuhkan keterlibatan dari berbagai pihak untuk menyukseskan kebijakan yang sudah dikeluarkan tersebut. Tanpa adanya koordinasi, kebijakan akan sulit untuk diimplementasikan secara maksimal. Oleh sebab itu penting untuk memastikan adanya koordinasi kebijakan pada saat suatu kebijakan dirumuskan. Koordinasi dapat didorong dengan cara menyusun aransemen kelembagaan yang memfasilitasi terciptanya koordinasi antar pihak yang berkepentingan.

Yang terakhir, lembaga publik yang merencanakan kebijakan juga harus memastikan bahwa terdapat kerja sama di antara para pemangku kepentingan guna menjamin terlaksananya dengan baik suatu kebijakan publik. Kebijakan publik tidak akan berjalan efektif jika tidak ada kerja sama dari seluruh lembaga, pihak-pihak yang berkepentingan, maupun masyarakat luas.

2. **Identifikasi kewenangan setiap unit/lembaga publik yang terlibat**. Identifikasi kewenangan sangatlah penting karena kebijakan lembaga publik memiliki cakupan yang luas dan terdapat kebijakan lintas sektoral pada kasus-kasus tertentu, sehingga dapat direncanakan oleh lebih dari satu lembaga publik. Dalam melaksanakan tahapan ini, setiap lembaga publik yang sedang merencanakan kebijakan perlu untuk mengidentifikasi kewenangan setiap unit/lembaga publik yang terlibat; mengidentifikasi penguasaan atas sumber daya, termasuk penguasaan pasar oleh perusahaan; memastikan bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki akses yang sama terhadap perencanaan kebijakan; dan memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak mengandung prinsip kolusi, yaitu ketika kebijakan tersebut hanya memberikan manfaat untuk satu kelompok kecil dan mengorbankan kelompok banyak.

3. **Identifikasi reformasi kebijakan.** Tahapan ini merupakan proses penyusunan aspek-aspek pelaksanaan reformasi kebijakan. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga publik harus memasukkan aspek insentif dari pemangku kepentingan agar komitmen atas sebuah kebijakan tetap terjaga. Insentif memiliki peranan yang penting untuk menjaga komitmen dari para pihak yang berkepentingan terhadap sebuah kebijakan dalam jangka waktu yang panjang. Meskipun demikian, insentif yang diberikan harus sejalan dengan prinsip efisiensi dan efektivitas serta tidak mengorbankan aspek keadilan.

   Kebijakan yang dikeluarkan juga harus dapat memberikan dorongan kepada masyarakat untuk menuju ke arah yang lebih baik secara bersama-sama. Sebagai contoh, kebijakan publik mencakup penghargaan yang diberikan kepada para pihak yang memperlihatkan perilaku jujur, dan profesional. Selain itu, kebijakan tersebut harus memiliki sifat inklusif sejak tahap perencanaan. Artinya, kebijakan yang sedang direncanakan tersebut harus dapat diperdebatkan dan dikonteskan. Hal ini penting untuk meningkatkan legitimasi dan kerja sama dari para pihak dalam rangka menyukseskan implementasi kebijakan. Jika pihak-pihak yang berkepentingan dan masyarakat luas tidak dilibatkan dari proses perumusan kebijakan, maka akan semakin kecil insentif untuk mematuhi kebijakan yang disusun. Oleh sebab itu, penting bagi lembaga publik untuk memberikan ruang sebesar-besarnya bagi masyarakat luas untuk memperdebatkan dan mengonteskan kebijakan yang sedang disusun.

4. **Mendesain cakupan kebijakan.** Tahapan ini dilakukan untuk mengidentifikasi mekanisme terbaik untuk intervensi. Pedoman untuk pelaksanaan tahapan ini adalah bahwa setiap lembaga publik harus mengidentifikasi langkah-langkah intervensi dan perubahan peraturan yang dapat menyelesaikan masalah secara fungsional. Dalam mendesain

kebijakan, setiap unit dari lembaga publik yang terlibat dalam pembuatan kebijakan perlu untuk menggunakan 'tiga tingkatan pengaturan' untuk membantu dalam reformasi kebijakan yang potensial.

Tiga tingkatan pengaturan tersebut dibagi menjadi aturan tingkat pertama (R1), aturan tingkat menengah (R2), dan aturan tingkat yang lebih tinggi (R3) (*World Bank*, 2017). Aturan tingkat pertama merujuk kepada kebijakan yang bersifat spesifik, seperti kebijakan alokasi anggaran. Aturan tingkat kedua merujuk kepada bentuk organisasi, seperti independensi peradilan dan bank sentral. Aturan tingkat ketiga berhubungan dengan "aturan tentang mengubah aturan", seperti hukum konstitutional dan pemilu. Dalam pelaksanaannya, beberapa masalah fungsional mungkin saja memerlukan kombinasi reformasi pada ketiga tingkatan pengaturan tersebut.

5. **Mengidentifikasi potensi keterlibatan para pihak yang terkait kebijakan:** Tahapan ini dilaksanakan untuk mengidentifikasi aktor yang perlu dilibatkan untuk memastikan kebijakan dapat berjalan secara efektif. Setiap lembaga publik yang merencanakan kebijakan perlu untuk melakukan pemetaan dari para pelaku yang terlibat dalam pelaksanaan/penyusunan kebijakan; mengidentifikasi langkah-langkah untuk mengajak lembaga negara, sektor swasta, dan masyarakat untuk memahami dan mendukung kebijakan yang disusun, dan kemudian melaksanakannya, dan memanfaatkan aktor/lembaga internasional untuk mendorong dukungan dari para pihak yang terkait dengan kebijakan yang sedang disusun.

6.2 Implementasi Kebijakan

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara baik, lembaga sektor publik yang berwenang harus memiliki kemampuan untuk dapat mengidentifikasi permasalahan, mengembangkan kebijakan yang tepat dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, serta mampu untuk mengubah rencana kebijakan menjadi tindakan nyata. Lembaga sektor publik harus memiliki komitmen politik yang berkelanjutan, kepemimpinan, koordinasi yang efektif, serta inovasi. Pemrakarsa perubahan, regulasi, dan anggaran yang efektif menjadi kunci keberhasilan implementasi kebijakan. Selain itu, lembaga sektor publik perlu untuk meningkatkan transparansi serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam proses implementasi kebijakan. Hal ini penting karena proses pengembangan dan implementasi kebijakan berkaitan dengan berbagai pihak dan kepentingan, sehingga dapat menimbulkan lingkungan yang rawan menimbulkan kesempatan korupsi dan kecurangan. Gambar 6.2. berikut menunjukkan mekanisme pengelolaan implementasi kebijakan serta pemantauan kebijakan dan governansi.

Gambar 6.2. Mekanisme Pengelolaan Implementasi Kebijakan dan Pemantauan Kinerja

6.2.1 Pentingnya Kepemimpinan, Kapasitas, dan Kemampuan dalam Mengimplementasi Kebijakan Publik

Penting bagi lembaga sektor publik untuk mengembangkan rerangka kerja yang dapat mendorong terciptanya pelayanan publik yang responsif, adaptif, mumpuni, dan terpercaya, yang mengacu pada tujuh nilai dasar governansi dan *core values* "BERAKHLAK". Hal ini disebabkan oleh pentingnya peran ASN dalam proses implementasi kebijakan. Para ASN harus mampu merealisasikan kepemimpinan politik ke dalam bentuk inisiatif yang dapat dilaksanakan dan dikelola secara baik. Beberapa kemampuan yang perlu dimiliki oleh ASN antara lain merupakan kemampuan untuk dapat menyediakan saran dan analisis terhadap kebijakan secara tepat waktu; kemampuan untuk dapat menghimpun ide-ide dari masyarakat secara efektif agar dapat melakukan pelayanan publik secara lebih baik; kemampuan untuk berkolaborasi; kemampuan untuk memahami dan melaksanakan komisi dan kontrak; kemampuan untuk dapat memaksimalisasi potensi transformasi digital; serta kemampuan untuk mengidentifikasi kontradiksi terhadap kebijakan dalam kaitannya dengan *trade-off*, alokasi sumber daya, dan isu yang mungkin timbul pasca penerapan kebijakan.

Untuk mendukung terjaganya kapabilitas kepemimpinan, kapasitas, dan kemampuan yang mumpuni bagi ASN dalam mengimplementasikan kebijakan publik, diperlukan sebuah sistem pengembangan kapasitas pelayan masyarakat yang dikembangkan oleh organisasi sektor publik. Sebagai contoh, organisasi sektor publik dapat mengembangkan kompetensi ASN secara berkala melalui pelatihan (*training*) terprogram yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan-kemampuan yang diperlukan oleh ASN dalam melayani masyarakat. Penting bagi organisasi sektor publik untuk menentukan jenis skill yang perlu untuk diasah, dengan menyeimbangkan pengembangan kompetensi yang bersifat "*hard skill*" maupun "*soft skill*", untuk dapat menghasilkan ASN yang profesional. Profesionalisme seorang ASN disebutkan oleh OECD (2017) sebagai sosok yang memenuhi kualifikasi, tidak memihak, memegang teguh nilai-nilai baik, beretika, serta didukung dengan kemampuan strategis dan pemikiran yang inovatif. Selain pengembangan pelatihan terprogram, organisasi sektor publik juga diharapkan untuk memiliki sistem penilaian berbasis kinerja dan kemampuan, sehingga organisasi sektor publik dapat menempatkan anggotanya ke dalam bidang-bidang pekerjaan yang sesuai dengan kemampuannya serta mendorong implementasi penilaian dan pengembangan kemampuan ASN secara berkelanjutan.

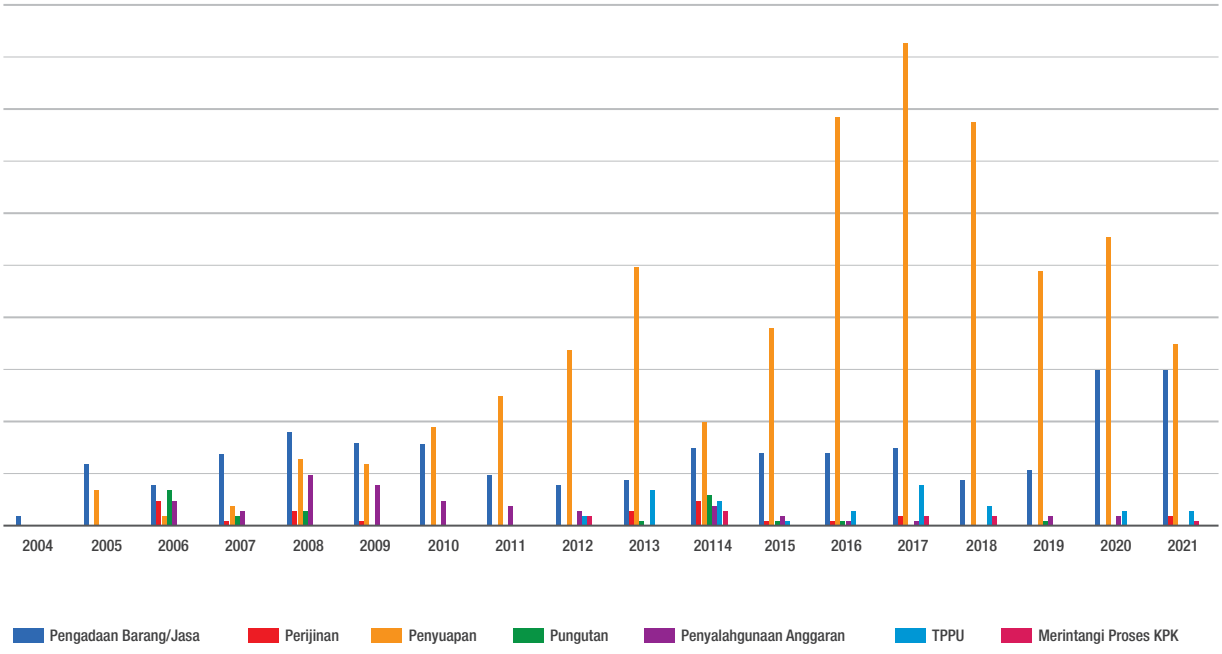
6.2.2 Perbaikan Pelayanan Publik Melalui *Digital Government*

Pengembangan pelayanan publik secara digital dapat dimanfaatkan secara strategis bagi lembaga sektor publik untuk menghasilkan *outcome* governansi publik yang sesuai dengan kebutuhan. Lembaga sektor publik harus mengembangkan lingkungan governansi digital yang dapat menciptakan peluang bagi para pemangku kepentingan untuk berkolaborasi dan berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan. Dengan budaya tersebut, lembaga sektor publik, sektor privat, dan organisasi masyarakat dapat saling mendefinisikan prioritas politik secara aktif dan kolaboratif serta dapat merancang dan menyampaikan pelayanan publik secara bersama-sama. Hal ini konsisten dengan *core values* BERAKHLAK yang juga mengutamakan kolaborasi berbagai pihak untuk menciptakan kebijakan publik yang mengakomodasi kepentingan masyarakat luas. Dalam mengembangkan strategi *digital government*, OECD memberikan rekomendasi untuk memastikan penerapan teknologi digital secara koheren di lintas pemerintahan, mengembangkan *business cases* untuk dapat memperoleh pendanaan dan implementasi proyek teknologi digital secara berkelanjutan, memperkuat kapasitas institusi dalam rangka mengelola dan memantau implementasi proyek, serta melakukan pengadaan teknologi digital berdasarkan penilaian aset yang dimiliki.

6.2.3 Pengadaan Barang/Jasa Secara Terbuka Bagi Umum Sebagai Pengungkit Strategis *(Strategic Lever)* dalam Mencapai Tujuan Kebijakan

Menurut OECD (2019), keberadaan sistem pengadaan barang/jasa secara terbuka bagi umum (*public procurement*) dapat membantu tercapainya tujuan kebijakan, seperti misalnya perlindungan lingkungan, inovasi, cipta kerja, serta pengembangan UMKM. OECD memberikan rekomendasi kepada lembaga sektor publik untuk mengevaluasi penerapan pengadaan barang/jasa secara terbuka bagi umum sesuai dengan prioritas nasional, mengembangkan strategi yang tepat untuk dapat mengintegrasikan tujuan atas kebijakan dengan sistem pengadaan barang/jasa secara terbuka bagi umum, serta melaksanakan metodologi penilaian dampak untuk mengukur efektivitas pengadaan barang/jasa secara terbuka bagi umum dalam mencapai tujuan atas suatu kebijakan.

Rekomendasi untuk melakukan pengadaan barang/jasa secara terbuka bagi umum, salah satunya disebabkan oleh fakta bahwa pengadaan barang/jasa merupakan lingkup yang rentan terhadap korupsi. Sekitar 10-25% dari nilai kontrak pengadaan barang/jasa bisa jadi dimanipulasi oleh tindakan korupsi (UNODC, 2020). Hal ini juga berlaku di Indonesia, sebagaimana pada Gambar 6.3. berikut dapat terlihat bahwa pengadaan barang/jasa menjadi jenis perkara korupsi terbesar kedua di Indonesia (KPK, 2021).



Gambar 6.3. Statistik Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara (KPK, 2021).

6.2.4 Memprioritaskan Berdasarkan Risiko yang Ada

Setiap lembaga sektor publik mendasarkan sebuah keputusan maupun kebijakan berdasarkan data yang kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu, setiap lembaga sektor publik yang akan membuat keputusan dan kebijakan perlu untuk mengidentifikasi berbagai risiko yang dapat muncul dalam mencapai hasil akhir dari keputusan dan kebijakan. Setelah melakukan identifikasi risiko, setiap lembaga sektor publik harus memprioritaskan berbagai kebijakan dan keputusan sebagai dasar untuk mengelola risiko yang telah teridentifikasi.

Seluruh proses yang dilakukan oleh lembaga sektor publik, mulai dari penyusunan data, identifikasi risiko, hingga penentuan risiko yang perlu diprioritaskan harus dikomunikasikan dengan jelas agar para pihak dan pelaku yang terkait dalam kebijakan dapat bersama-sama mengelola risiko

yang muncul pada tahap implementasi. Alokasi sumber daya dalam rangka mencapai hasil dan tujuan akhir atas sebuah kebijakan dan keputusan harus dilakukan secara efisien.

6.3 Memantau dan Mengevaluasi Kinerja Kebijakan dan Governansi

Menurut OECD (2018), pemantauan kinerja merupakan fungsi berkelanjutan yang memanfaatkan pengumpulan data sistematis untuk indikator-indikator tertentu agar pemerintah dapat menyediakan indikasi kemajuan dan pencapaian tujuan dalam penggunaan dana publik terkait kebijakan yang sedang diimplementasikan. Pemantauan kinerja menjadi alat yang penting bagi pemerintah untuk mengetahui kemajuan dan pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Pemantauan kinerja kebijakan dan governansi memastikan implementasi kebijakan publik berlangsung dengan baik. Adanya informasi pemantauan kebijakan dapat meningkatkan kualitas perencanaan, pengambilan keputusan, dan kinerja. Selain itu, informasi ini mampu menjadi alat untuk memperbaiki proses implementasi maupun fungsi organisasi sektor publik dengan menyediakan pandangan yang lebih luas bagi pemerintah agar dapat meningkatkan efisiensi dan kapasitas organisasi sektor publik. Informasi yang terbuka dan dapat diakses siapapun juga akan meningkatkan akuntabilitas pemerintah kepada pemangku kepentingan terkait penggunaan sumber daya untuk proses internal, *output*, dan *outcome* dari suatu kebijakan.

Dalam jangka panjang, akumulasi data dan informasi selama implementasi melalui pemantauan dan evaluasi dapat melengkapi informasi yang didapatkan dari proses evaluasi. Dengan evaluasi yang ada, akumulasi data dan informasi akan membantu perumusan dan pengambilan kebijakan, contohnya adalah terkait kebijakan implementasi penganggaran berbasis kinerja. Pemantauan kebijakan mampu mengidentifikasi area yang memerlukan pemeriksaan dan evaluasi lebih lanjut sebagai suatu dasar untuk evaluasi berbasis data. Dalam peninjauan berbasis data, data kualitatif akan berkontribusi dalam menggambarkan konteks atas perkembangan indikator-indikator kinerja, yang akan membantu organisasi untuk memperbaiki atau menyesuaikan indikator kinerja utama (IKU/*Key Performance Indicators*) maupun menetapkan indikator-indikator baru.

Pembuat kebijakan harus menentukan unsur-unsur yang akan dipantau dan cara penelusurannya. Oleh karena itu, pemerintah wajib:

1. Menetapkan tujuan dan target kebijakan dalam dokumen perencanaan.
2. Mendefinisikan indikator kinerja yang sesuai dengan tujuan kebijakan.
3. Memastikan indikator kinerja dapat diukur dan relevan dengan tujuan serta mendukung sistem akuntabilitas yang ada.
4. Membangun sistem pengumpulan data untuk seluruh indikator yang telah diidentifikasi, yang menyediakan data relevan dan akurat bagi Menteri, pejabat pemerintah lainnya, dan para ASN.
5. Melaksanakan pelaporan perkembangan setiap dua tahun sekali dan memastikan bahwa laporan dapat diakses oleh publik dan menjadi bahan dasar diskusi dari implementasi kebijakan secara politik dan pada level administratif puncak.
6. Menerapkan proses pengendalian terpusat dan peninjauan ulang (*review*) strategi.
7. Melibatkan publik dan komunitas bisnis dalam proses pemantauan dan evaluasi dengan memastikan adanya transparansi dan akses informasi serta memberikan input terkait implementasi kinerja dan tantangan yang dihadapi.

6.3.1 Memantau dan Mengevaluasi Prioritas Kebijakan Seluruh Pemerintah

Pemantauan prioritas kebijakan di seluruh pemerintah merupakan salah satu prioritas utama untuk memastikan bahwa tujuan operasional dan strategis tercapai, serta implementasi kebijakan dilakukan secara efektif dan terkoordinasi. Tujuan utama dari pemantauan adalah untuk memastikan bahwa dampak yang diinginkan dan kebijakan yang diimplementasikan selaras, serta terdapat koordinasi lintas kebijakan multidimensional, dan menunjukkan kemajuan dan pencapaian kepada para pemangku kepentingan. Survei terhadap organisasi dan fungsi *Centre-of-Government* (CoG) yang dilakukan oleh OECD pada tahun 2017 menunjukkan bahwa pemantauan dilakukan oleh unit pemantauan khusus seperti *Delivery Units* (DUs) (OECD, 2018). DU dapat menjadi perangkat strategis dan harus mengadopsi pendekatan kepada seluruh pemerintahan untuk memantau dan mengevaluasi kinerja kebijakan. Oleh karena itu, DU dapat dilengkapi dengan indikator kinerja utama (IKU/*Key Performance Indicators*) untuk menghubungkan kebijakan dengan *outcome* yang dihasilkan.

6.3.2 Memantau dan Mengevaluasi Kinerja Keuangan dan Realisasi Anggaran

Pembuatan kebijakan yang efisien dapat membantu pemerintah dalam menilai tingkat efektivitas pengeluaran organisasi sektor publik untuk mencapai tujuan strategis, sekaligus untuk mengalokasikan sumber daya keuangan apabila terdapat kejadian tak terduga atau kesalahan alokasi anggaran pada tahap implementasi kebijakan. Target kinerja dan mekanisme pengendalian harus jelas dan layak untuk dapat memantau kinerja pemerintah dengan baik. Hal ini akan memampukan para pejabat pemerintahan untuk memantau kinerja setiap organisasi sektor publik. Selain itu, hubungan antara tujuan strategis pemerintah dan hasil dari pengeluaran tersebut harus dapat teridentifikasi.

Agenda nasional suatu negara harus mengejar dan merefleksikan agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs), sehingga setiap keputusan dapat dinilai berdasarkan pencapaiannya dan tingkat kontribusinya dalam merealisasikan agenda-agenda SDG. Penyelarasan ini memampukan pemerintah untuk menilai apakah alokasi keuangan dan keputusan pengeluaran yang dilakukan berkontribusi kepada pencapaian SDG yang telah ditetapkan.

6.3.3 Mengukur Kinerja Regulasi dan Memastikan Implementasi Kebijakan

Mengukur kinerja regulasi merupakan alat untuk mempertajam proses pembuatan kebijakan dan pemberian pelayanan publik dengan membantu pemerintah mengidentifikasi hambatan dan memperbaiki regulasi secara umum. Secara spesifik, pengukuran kinerja regulasi mampu memaksimalkan manfaat dari pelaksanaan kebijakan, menurunkan biaya kepatuhan, dan memastikan adanya transparansi dan akses bagi masyarakat atas regulasi yang ada. Pemerintah harus membentuk mekanisme dan lembaga yang menyediakan pengawasan terhadap prosedur dan tujuan kebijakan serta mendukung dan mengimplementasikan kebijakan untuk meningkatkan kualitas kebijakan suatu negara. Inspeksi menjadi salah satu cara utama untuk memastikan bahwa regulasi ditegakkan dan dipatuhi. Inspeksi perlu direncanakan, ditargetkan, dan dikomunikasikan dengan baik untuk memastikan bahwa implementasi kebijakan dilakukan secara efektif. Standar etika dan independensi juga menjadi salah satu faktor utama yang menentukan bagaimana para inspektur kebijakan menjalankan mandat yang mereka dapatkan.

Terdapat 11 prinsip yang dikembangkan oleh OECD yang menentukan dasar dari penegakan kebijakan dan inspeksi yang efektif dan efisien dalam mencapai *outcome* kepatuhan yang terbaik dan kualitas kebijakan yang tinggi, yaitu 1) penegakkan berbasis bukti, 2) selektif, 3) fokus dan proporsionalitas risiko, 4) kebijakan yang responsif, 5) visi jangka panjang, 6) koordinasi dan konsolidasi, 7) governansi yang transparan, 8) integrasi informasi, 9) proses yang jelas dan adil, 10) pelaksanaan kepatuhan, dan 11) profesionalisme.

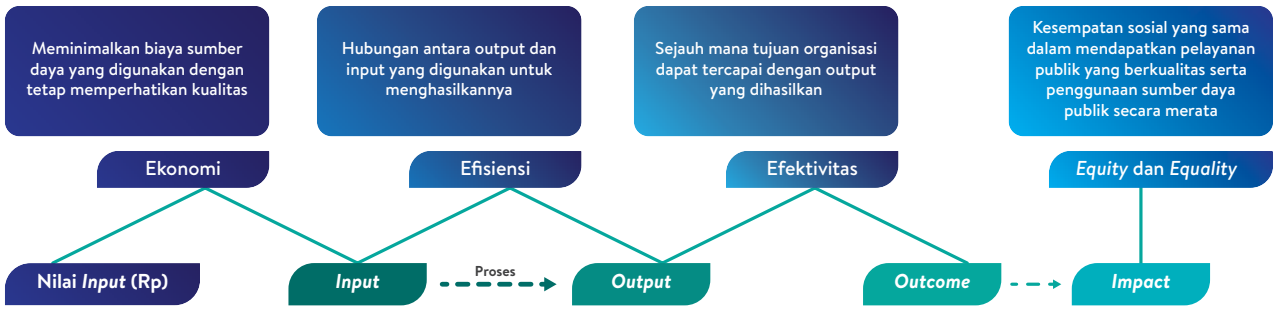
6.3.4 Mengembangkan Indikator Governansi yang Kokoh

Penggunaan indikator kinerja utama (IKU/*Key Performance Indicators*) oleh pemerintah memampukan pengukuran perkembangan negara dalam mencapai agenda strategis SDGs. Beberapa dari IKU yang ditetapkan juga dapat mengukur dampak dari reformasi pemerintah dalam meningkatkan kapasitas pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan negara. OECD (2018) merekomendasikan indikator yang sesuai dengan kriteria SMART: spesifik (*specific*), terukur (measurable), dapat tercapai (*attainable*), relevan (*relevant*), dan memiliki batas waktu (*time-bound*). Berikut merupakan indikator governansi:

1. Indikator *input*: mengukur jumlah dan tipe sumber daya yang diinvestasikan oleh pemerintah untuk mencapai kebijakan publik tertentu seperti jumlah pegawai, uang, waktu, peralatan, dan sebagainya.
2. Indikator proses: mengacu kepada penggunaan proses aktual dan sering kali dilaksanakan dengan penilaian efektivitas individu-individu yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.
3. Indikator keluaran (*output*): mengacu kepada jumlah, tipe, dan kualitas barang atau jasa yang dihasilkan oleh kebijakan pemerintah serta dapat memuat tujuan operasional.
4. Indikator hasil (*outcome*): mengukur pengaruh dan perubahan strategis yang dihasilkan dari implementasi kebijakan. Indikator hasil umumnya dibedakan menjadi dua yaitu pengaruh jangka pendek atau pengaruh langsung, dan pengaruh hasil jangka panjang.
5. Indikator dampak (*impact*): mengukur kemajuan yang dicapai menuju tujuan yang luas. Indikator dampak juga mengukur manfaat yang diperoleh dari kebijakan pemerintah serta memberikan mekanisme yang penting untuk menyelaraskan kebijakan yang dibuat dengan peraturan-peraturan lainnya maupun pembangunan nasional.

6.3.5 *Value for Public Money* Audit

Salah satu bentuk evaluasi kinerja organisasi pemerintahan yang bertujuan untuk mempertanggungjawabkan penggunaan dana publik adalah melalui *value for public money audit*. *Value for Public Money Audit* adalah audit yang dilaksanakan untuk mengevaluasi pelaksanaan lembaga sektor publik berdasarkan prinsip ekonomi, efisiensi, efektivitas, *equality*, dan *equity* seperti yang telah dijabarkan pada bagian awal bab ini.



Gambar 6.4. Skema *Value for Public Money* (diadaptasi dari Mardiasmo, 2018)

Audit atas ekonomi dan efisiensi (*management audit*) dilakukan dengan tujuan untuk menilai kehematan dan efisiensi perizinan, perlindungan, dan penggunaan sumber daya; menganalisis penyebab ketidakhematan dan ketidakefisienan; serta menilai kepatuhan entitas terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kehematan dan efisiensi. Audit atas efektivitas (*program audit*) dilaksanakan untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil program yang diinginkan atau manfaat yang telah ditetapkan oleh undang-undang atau badan lain yang

berwenang; efektivitas kegiatan entitas, pelaksanaan program, kegiatan, atau fungsi instansi yang bersangkutan; dan kepatuhan entitas terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan program atau kegiatan.

Pelaksanaan *Value for Public Money Audit* dapat dilakukan oleh auditor eksternal (seperti BPK) atau auditor internal (seperti APIP, BPKP, atau Inspektorat pada tingkat pemerintahan yang sesuai). Tujuan dari dilaksanakannya *Value for Public Money Audit* adalah untuk meningkatkan akuntabilitas lembaga sektor publik yang krusial bagi pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Hal-hal yang tercakup dalam audit kinerja atas pengelolaan keuangan negara antara lain berupa audit atas penyusunan dan pelaksanaan anggaran; audit atas penerimaan, penyaluran, dan penggunaan dana; serta audit atas pengelolaan aset dan kewajiban.

Urgensi pelaksanaan *Value for Public Money Audit* didorong oleh perubahan tatanan politik, ekonomi, dan sosial di Indonesia. Secara global, telah timbul kesadaran pelaksanaan *Value for Public Money Audit* sebagai akibat dari globalisasi perekonomian, liberalisasi perdagangan, dan keterbukaan ekonomi. Tantangan dari dalam negeri berupa pemerataan pendapatan, pemberantasan kemiskinan, pembangunan sumber daya manusia (SDM), dan sebagainya secara tidak langsung menuntut pegawai/aparatur pemerintah untuk lebih terbuka, transparan, dan bertanggung jawab atas keputusan yang dibuat. Pegawai/aparatur pemerintah dituntut untuk lebih terbuka, transparan, dan bertanggung jawab atas keputusan yang telah dibuat. Salah satu upaya peningkatan ketiga sifat tersebut ditempuh melalui pemberian wewenang kepada auditor untuk melaksanakan *Value for Public Money Audit* pada unit-unit kerja pemerintah daerah. Pelaksanaan *Value for Public Money Audit* juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai instrumen pengawasan dan pencegahan timbulnya praktik-praktik korupsi, inefisiensi, dan kebocoran dana yang mungkin terjadi pada alur perpindahan pemerintah pusat ke daerah; sehingga pemerintah daerah dapat melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat secara sungguh-sungguh berdasarkan konsep *value for public money*.

6.4. *Governance Reporting*

Akuntabilitas, transparansi, dan keterbukaan adalah beberapa prinsip-prinsip *good governance* yang seharusnya diterapkan dalam pelaksanaan governansi sektor publik. Dalam memenuhi prinsip tersebut, organisasi sektor publik perlu untuk memastikan adanya transparansi fiskal sebagai bentuk keterbukaan dan pertanggungjawaban anggaran kepada masyarakat. OECD (2002a) menjelaskan bahwa transparansi anggaran sektor publik dilakukan dengan memberikan *full disclosure* perihal informasi fiskal yang relevan secara tepat waktu dan sistematis.

Secara lebih rinci, OECD (2002b) menjelaskan bahwa organisasi sektor publik dapat melaporkan Laporan Pra-Anggaran, Anggaran, serta Laporan Bulanan, Laporan Tengah Tahun, Laporan Akhir Tahun, maupun laporan khusus seperti Laporan Pra-Pemilu dan Laporan Jangka Panjang (laporan yang menilai keberlanjutan kebijakan pemerintah dalam jangka panjang). Adapun yang menjadi dokumen utama dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan adalah Anggaran. Anggaran harus dilaporkan secara komprehensif dan mencakup seluruh pendapatan dan belanja pemerintah agar dapat digunakan sebagai alat untuk menilai pilihan-pilihan kebijakan pemerintah.

Laporan lain seperti Laporan Bulanan dan Laporan Tengah Tahun berguna untuk melaporkan kemajuan dalam implementasi anggaran. Laporan yang menjadi dokumen utama bagi akuntabilitas pemerintah adalah Laporan Akhir Tahun. Laporan tersebut harus diaudit oleh Lembaga Audit Tertinggi (*Supreme Audit Institution*) yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta menunjukkan kesesuaian antara pendapatan dan belanja pemerintah dan memberikan informasi-informasi

non keuangan yang relevan seperti asumsi ekonomi, pengeluaran pajak, aset non-keuangan, dan lain sebagainya.

Selain laporan keuangan, pemerintah juga dapat melaporkan informasi perihal kinerja (laporan kinerja). IPSASB (2015) menjelaskan bahwa di dalam laporan tersebut, organisasi sektor publik memberikan informasi yang menjelaskan tentang efektivitas (penjelasan tentang pencapaian tujuan organisasi), efisiensi (perbandingan pencapaian dengan periode terdahulu, ekspektasi, atau *benchmark* lainnya), masukan atau *input*, keluaran atau *output*, hasil atau *outcome* (dampak bagi masyarakat dan/atau kelompok maupun institusi dalam masyarakat), indikator kinerja (mencakup efektivitas, efisiensi, *input, output, outcome,* dan deskripsi kualitatif lainnya), serta tujuan kinerja yang berkaitan dengan poin-poin sebelumnya. Dengan kata lain, laporan kinerja harus menyediakan informasi perihal tujuan organisasi, indikator kinerja, dan total biaya yang diperlukan dalam memberikan pelayanan.

Prinsip-prinsip yang digunakan dalam pelaporan informasi kinerja sektor publik adalah:
1. Informasi yang diberikan harus berguna dan akuntabel bagi pengambilan keputusan.
2. Apabila dikombinasikan dengan informasi yang tersedia di laporan keuangan, informasi perihal kinerja harus dapat memungkinkan pengguna untuk menilai kinerja keuangan organisasi sektor publik sesuai dengan konteks kinerja dalam mencapai tujuan organisasi, dan sebaliknya.
3. Informasi yang tersedia harus mencakup lingkup spesifik seperti jasa yang diberikan oleh organisasi, sifat dasar organisasi, dan lingkup regulasi yang menaungi operasional organisasi.
4. Informasi yang tersedia harus mengadopsi karakteristik kualitatif seperti laporan keuangan.
5. Agregasi dan disagregasi informasi kinerja harus berada pada tingkat yang memungkinkan pemahaman terhadap kinerja dan pencapaian organisasi sektor publik.
6. Mempertimbangkan *trade-off* antara relevansi dan komparabilitas sesuai dengan kebutuhan dan lingkungan organisasi.

6.5. Akuntabilitas Kinerja

Akuntabilitas merupakan kemampuan suatu organisasi untuk menggunakan anggaran yang ada dengan efektif, efisien, dan ekonomis di semua level pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Akuntabilitas publik menjadi sangat penting dengan adanya peningkatan permintaan masyarakat terhadap pelayanan publik. Keseriusan pemerintah dalam mewujudkan akuntabilitas juga telah dimuat dalam UU 17/2003, UU 1/2004, dan PP 8/2006. Berdasarkan Pasal 1 Bab 1 dalam Perpres Nomor 29 Tahun 2014, akuntabilitas kinerja didefinisikan sebagai bentuk kewajiban pertanggungjawaban atas keberhasilan maupun kegagalan instansi pemerintah dalam menjalankan program atau kegiatan sebagaimana diamanatkan oleh para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target kinerja melalui Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang disusun secara periodik. Oleh sebab itu, instansi pemerintah harus akuntabel dan bertanggung jawab atas keberhasilan maupun kegagalan program melalui pelaporan akuntabilitas kinerja.

Penilaian kinerja pemerintah dapat dilakukan apabila terdapat sistem kinerja yang dapat memastikan tata kelola pemerintah dan menyediakan informasi terkait kinerja pemerintah. Oleh sebab itu, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dikembangkan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah, sebagai bahan pertimbangan pemerintah dalam pengambilan keputusan dengan mengukur kinerja dan pencapaian strategi bagi setiap institusi melalui penggunaan anggaran yang ada. Berdasarkan Perpres Nomor 29 Tahun 2014, sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) merupakan rangkaian sistematik dari berbagai aktivitas,

alat, dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah.

BAB 7 HASIL GOVERNANSI

Seperti yang telah disampaikan pada bab terdahulu bahwa hasil governansi sektor publik pada tingkat makro memiliki dimensi jangka panjang. Untuk itu, beberapa lembaga menciptakan indikator antara (*intermediate indicators*) untuk mengidentifikasi kemajuan governansi yang telah dicapainya, relatif terhadap negara maupun terhadap lembaga lain. Lembaga yang menerapkan governansi akan memiliki keunggulan kinerja di samping kemampuan adaptabilitas dan menjaga stabilitas dalam menghadapi ketidakpastian ekonomi. Indikator yang dikembangkan UNDP ini sesuai untuk mengukur hasil governansi pada tingkat meso (UNDP, 2014).

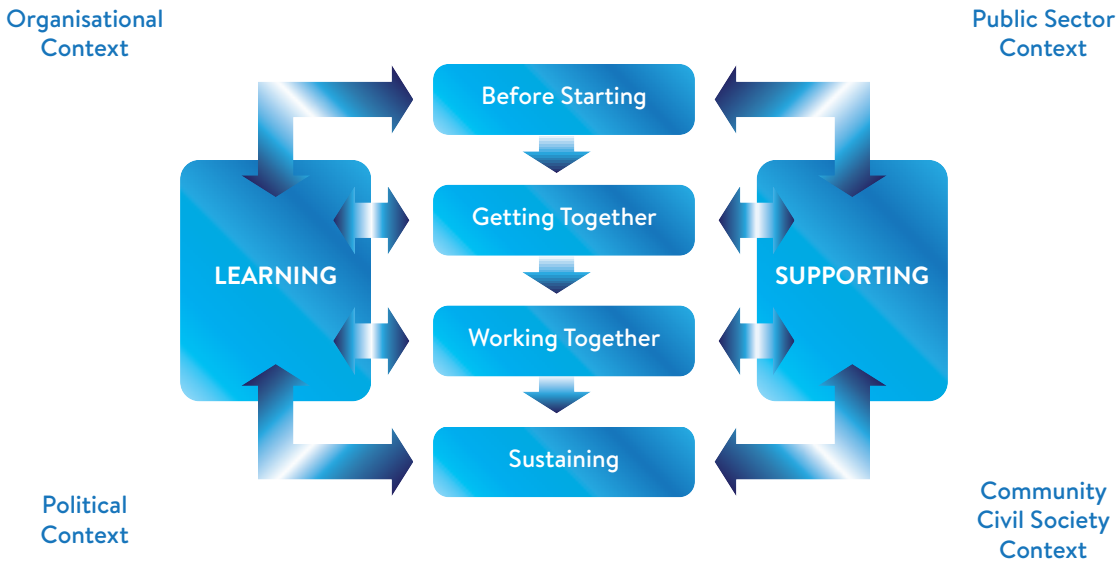
Selain hasil governansi secara umum, lembaga sektor publik juga perlu untuk mengidentifikasi hasil governansinya yang berasal dari kolaborasi dengan lembaga atau instansi publik lainnya.

7.1 *Joint Outcomes*

Salah satu nilai dasar governansi sektor publik adalah kolaboratif dan kolaborasi antar lembaga pemerintahan untuk menghasilkan luaran (*outcomes*) kebijakan yang maksimal untuk kepentingan masyarakat luas adalah merupakah hal yang sangat penting. Oleh karena itu, untuk dapat memberikan *outcome* yang dapat memenuhi ekspektasi masyarakat luas, lembaga sektor publik perlu untuk saling berkolaborasi. Ryan *et al*. (2008) menyatakan bahwa lembaga sektor publik diharapkan tidak hanya berkoeksistensi (melakukan pekerjaan sendirian), berkomunikasi (berbicara bersama-sama), berkooperasi (berkumpul), atau berkoordinasi (bekerja sama) saja, namun harus mencapai titik "berkolaborasi" dalam pemberian pelayanan publik. Namun, kolaborasi tidak dapat terjadi secara tiba-tiba, melainkan memerlukan kesepahaman bahwa permasalahan yang dihadapi tidak dapat diselesaikan dengan menggunakan sistem tradisional yang cenderung individualis, serta berorientasi pada hasil akhir saja.

7.1.1 Proses Kolaborasi Sektor Publik

Pelaksanaan kolaborasi demi tercapainya *joint outcomes* membutuhkan interaksi bebagai organisasi sektor publik serta penetapan cara kerja terbaru berdasarkan dinamika yang timbul dari prekondisi-prekondisi tertentu yang harus dipenuhi. Proses kolaborasi organisasi sektor publik dijabarkan melalui Gambar 7.1. berikut ini.



Gambar 7.1. Proses Kolaborasi Lembaga Sektor Publik (Ryan, et al., 2008)

7.1.1.1 Tahap Permulaan ("*Before Starting*")

Tahap ini merupakan kondisi ketika para ASN masih bekerja secara tradisional-konvensional, yaitu ketika elemen-elemen pekerjaan relatif masih stabil dan dapat ditangani dengan menggunakan standar prosedur operasional yang berlaku. Untuk dapat bertransformasi menuju cara kerja kolaboratif, organisasi sektor publik harus memahami bahwa isu yang sedang mereka kerjakan merupakan sebuah fenomena yang tidak lagi dapat dikerjakan sendirian.

7.1.1.2 Tahap Berkumpul ("*Getting Together*")

Dalam menciptakan sebuah kolaborasi dengan hubungan yang erat, diperlukan energi dan katalis. "Energi" diperoleh dari para ASN dan institusi yang memiliki kemauan, kekuatan, dan kredibilitas untuk dapat memecah hubungan vertikal secara proporsional demi terbentuknya hubungan horizontal yang kuat. Dengan begitu, diharapkan dapat tercipta budaya organisasi yang mendukung proses kolaborasi, yaitu budaya refleksi dan belajar. Adapun pihak yang berperan sebagai "katalis" adalah inisiator yang mampu mengaktifkan dan menyalurkan kualitas, sumber daya, pemikiran, wewenang, dan kepercayaan ke dalam sebuah sistem dan kelompok kolaborasi.

Dalam tahap ini, kesuksesan kolaborasi memerlukan berbagai elemen, salah satunya adalah pembagian peran dan pembentukan jaringan yang didukung oleh pejabat yang memahami keseimbangan kekuatan antar pihak. Selain itu, diperlukan pula budaya organisasi yang mendorong penyelesaian masalah secara *bottom-up* dan tidak mendefinisikan permasalahan kritis secara sempit.

7.1.1.3 Tahap Bekerja Sama ("*Working Together*")

Setiap anggota organisasi sektor publik yang terlibat dalam kolaborasi harus memiliki izin dan wewenang untuk melakukan pekerjaan dengan menggunakan cara baru serta memiliki kemampuan untuk memperluas batasan-batasan di dalam organisasi dengan cara menjalankan peran yang tidak hanya terbatas pada situasi-situasi formal. Meskipun begitu, pada dasarnya tidak ada metode yang pasti untuk dapat mencapai kesuksesan governansi kelompok atau proses. Hal ini disebabkan karena tidak mungkin terdapat satu individu yang memiliki seluruh pengetahuan dan sumber daya yang dibutuhkan, serta situasi dan kondisi yang bersifat dinamis.

7.1.1.4 Dukungan dan Pembelajaran ("*Supporting*" dan "*Learning*") untuk Tahap Mempertahankan ("*Sustaining*")

Untuk dapat mempertahankan kolaborasi yang telah diciptakan, maka dukungan dan pembelajaran adalah hal yang paling krusial. Apabila kedua hal tersebut tidak berjalan, maka kolaborasi akan kembali ke titik awal yang tidak efektif. Adanya dukungan berarti terdapat hubungan antara jaringan horizontal dengan organisasi vertikal yang saling membantu dalam hal pelatihan, sumber daya keuangan, dan administrasi. Adapun pembelajaran berarti memahami bahwa tidak ada pihak yang "maha tahu", sehingga diperlukan kesepahaman bahwa diperlukan pembelajaran secara kolektif dan berkelanjutan untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang kompleks. Seluruh pihak yang terlibat dalam kolaborasi harus memahami bahwa kolaborasi bukanlah sebuah hubungan dalam jaringan atau hierarki, melainkan sebuah metode untuk bekerja secara horizontal dan vertikal dalam waktu yang bersamaan.

BAB 8 *MULTILEVEL GOVERNANCE*

8.1 Pentingnya Desentralisasi di Indonesia

Kesadaran akan urgensi desentralisasi disebabkan karena *new strategy* perlu ditetapkan dalam rangka menghadapi era *new game* yang dipenuhi dengan *new rules*. Program desentralisasi dilaksanakan untuk menggantikan sentralisasi pada praktik pemerintahan Indonesia. Adanya desentralisasi mengizinkan pemerintah daerah untuk memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk memerintah termasuk penyusunan anggaran daerah (Blöndal, dkk., 2009; Harun, dkk., 2009, dalam Mardiasmo, 2018). Selain itu, desentralisasi juga mengizinkan pengendalian legislatif terhadap praktik dan sumber daya pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah tidak sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah pusat dan memiliki kuasa (Blöndal, dkk., 2009; Harun, dkk., 2015 dalam Mardiasmo, 2018).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) telah berhasil membuat *new strategy* agar negara dapat keluar dari krisis ekonomi dan kepercayaan serta menghadapi *globalization cascade* yang terjadi pada saat itu. Undang-undang yang ditetapkan mampu membawa perubahan mendasar pada pola pembagian dan hubungan kewenangan antarpemerintahan dan keuangan antara pusat dan daerah serta memuat desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah. Rerangka kerja desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dijelaskan pada Gambar 8.1. berikut ini.

Gambar 8.1. Rerangka Kerja Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia

Adanya desentralisasi diharapkan dapat mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Desentralisasi juga diharapkan dapat memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah dengan informasi yang paling lengkap. Dengan begitu, akan tercapai inklusivitas ekonomi (*economic inclusiveness*) dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip yang tertuang dalam Gambar 8.2. berikut ini.

Gambar 8.2. Inklusivitas Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat

8.2 Wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah

Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis dengan berfokus pada pemberian pengarahan dan bukan pada produksi pelayanan publik. Pemerintah pada seluruh tingkat juga harus fokus pada penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi, pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumber daya yang efisien, pengembangan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur, melindungi orang-orang yang rentan secara fisik maupun nonfisik, serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup (*World Bank*, 1997 dalam Mardiasmo, 2018). Selain itu, pemerintah perlu melakukan desentralisasi fiskal melalui perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) serta antar pemerintah daerah.

Pelaksanaan desentralisasi berupa pelimpahan tanggung jawab dari pusat ke daerah memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah secara utuh untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, serta evaluasi kebijakan-kebijakan daerah secara bertanggungjawab dan proporsional. Pemerintah pusat kemudian akan mentransformasikan perannya menjadi sosok stimulator, fasilitator, koordinator, dan wirausaha (*entrepreneur*) dalam proses pembangunan.

Landasan yuridis awal bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia adalah UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diperbarui dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 9 Tahun 2015. UU di atas yang telah mengalami beberapa perubahan berupaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangkan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Otonomi pada daerah dan kabupaten diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi yang diserahkan kepada daerah kabupaten dan kota perlu memberikan kewenangan atau diskresi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Apabila partisipasi masyarakat semakin besar, maka desentralisasi dan otonomi daerah kemudian akan memengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya.

Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab yang diberikan perlu diikuti dengan pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

8.3 Pengelolaan Keuangan dan Anggaran Daerah

Untuk melaksanakan desentralisasi yang efektif, diperlukan pengaturan pengelolaan keuangan dan anggaran daerah secara hati-hati. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode (satu tahun). APBD juga menjadi salah satu instrumen kebijakan utama dan menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintahan daerah. Anggaran daerah merupakan alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan belanja, membantu dalam pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi belanja atau pengeluaran di masa-masa yang akan datang, penentuan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah meliputi:

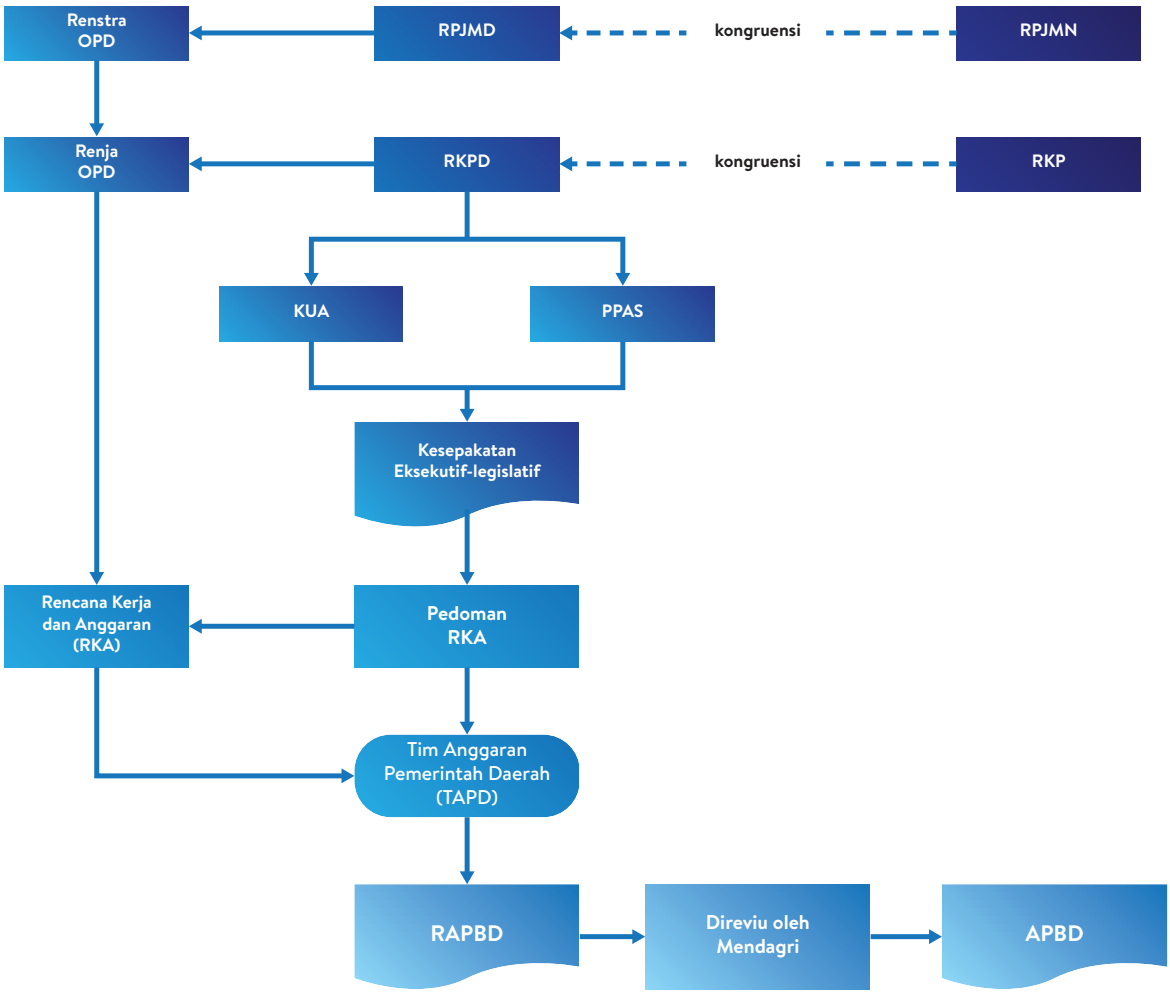
1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public-oriented*) yang terlihat dari besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik dan besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, kepala daerah, sekretaris daerah, dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan atau pendanaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for public money*, transparansi, dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, kepala daerah, dan PNS Daerah dari segi rasio dan dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran tahun jamak (*multiyear budget*).
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan auditor/pemeriksa dalam pengawasan, pemberian opini atas laporan keuangan dan peringkat kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparatur pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi.

8.3.1 Proses Penganggaran Pemerintah Daerah

Proses penganggaran pemerintah daerah mencakup empat tahap: tahap persiapan dan penyusunan anggaran (*budget preparation*), tahap ratifikasi anggaran (*budget ratification*), tahap pelaksanaan anggaran (*budget implementation*), dan tahap pelaporan dan evaluasi anggaran (*budget reporting and evaluation*). Namun, sebelum lembaga pemerintahan melakukan

proses penganggaran pemerintah daerah, terlebih dahulu disusun dokumen-dokumen perencanaan daerah yang terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD, dengan jangka waktu 20 tahun dan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional / RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD, dengan jangka waktu 5 tahun dan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional / RPJMN), dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD, dengan jangka waktu satu tahun dan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah / RKP dan program strategis nasional).

Keselarasan antardokumen perencanaan di berbagai level pemerintahan bersifat sangat penting demi mendorong pembangunan yang masif untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang rata dan adil. Keselarasan dokumen tersebut dapat dilihat pada Gambar 8.3. berikut ini.



Gambar 8.3. Hubungan antar Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional

Setelah ditetapkannya dokumen perencanaan anggaran daerah, pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD kemudian menyusun dan menetapkan arah dan kebijakan umum serta strategi dan prioritas APBD. Cakupan APBD setidaknya harus meliputi tiga aspek, yaitu aspek perencanaan, aspek pengendalian, dan aspek akuntabilitas publik. Selain itu, anggaran juga diharapkan dapat mengakomodasi pertimbangan dari hasil evaluasi kinerja pemerintah pada periode sebelumnya, masukan dari aspirasi masyarakat, serta pengkajian kondisi saat ini.

Siklus anggaran dimulai dari tahap persiapan dan penyusunan anggaran yang dilaksanakan dengan membahas taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia.

Pemerintah perlu mempertimbangkan faktor *uncertainty* (ketidakpastian) yang sifatnya cukup tinggi. Kemudian, pada tahap ratifikasi anggaran, kepala daerah diharapkan memiliki kombinasi *managerial skill*, *political skill*, dan *coalition building* yang mumpuni. Hal ini disebabkan oleh keharusan kepala daerah untuk mampu memberikan jawaban dan argumentasi rasional dalam menanggapi pertanyaan dan bantahan pihak legislatif mengenai anggaran. Tahap selanjutnya, pelaksanaan anggaran, memerlukan sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang memadai dan andal untuk merencanakan dan mengendalikan anggaran yang telah disepakati. Di tahap terakhir, pelaporan dan evaluasi anggaran, merupakan tahap yang berkaitan dengan akuntabilitas sektor publik.

8.4 Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah

Terdapat tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. *Monitoring* pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif (masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) merupakan mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Pada tataran teknis-aplikatif, *monitoring* oleh DPRD dilakukan pada tahap awal. Pengendalian dilakukan terutama pada tahap menengah (operasional), yaitu level pengendalian manajemen (*management control*) dan pengendalian tugas (*task control*), sedangkan pemeriksaan (audit) umumnya dilakukan pada tahap akhir. Objek yang diperiksa termasuk kinerja anggaran (*budget performance*), anggaran kinerja, dan laporan pertanggungjawaban yang terdiri atas nota perhitungan APBD, neraca, laporan aliran kas, dan laporan surplus/defisit anggaran.

Pemberian otonomi daerah yang luas juga memberikan kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Hal ini harus diikuti dengan pengawasan dan pengendalian yang kuat. Fungsi pengawasan dapat dikuatkan dengan mengoptimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*social control*). Penguatan fungsi pengendalian dapat dilakukan dengan membuat sistem pengendalian intern yang memadai dan memberdayakan *internal auditor* pemerintah daerah maupun pengawas internal pemerintah daerah.

Pengawasan oleh DPRD dan masyarakat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan dan bukan hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan. Dalam era otonomi, DPRD memiliki kewenangan untuk menentukan arah dan kebijakan umum APBD. DPRD harus menentukan arah dan kebijakan umum APBD pada tahap perencanaan dengan baik untuk menghindari penyimpangan pada tahap pelaksanaan.

Anggota DPRD harus memahami bahwa pengawasan terhadap eksekutif daerah adalah pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*policy*) yang digariskan dan bukan pemeriksaan. Fungsi pemeriksaan dapat diserahkan kepada lembaga pemeriksaan dengan otoritas dan keahlian profesional seperti Badan Pengawas Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), atau akuntan publik yang independen. Jika DPRD menghendaki, dewan

juga dapat meminta BPK maupun auditor independen lainnya untuk melakukan pemeriksaan (audit) terhadap kinerja keuangan eksekutif.

DPRD dapat membentuk Ombudsman atau *oversight body* untuk memperkuat fungsi pengawasan Badan yang telah dibentuk dan akan berfungsi sebagai pengawas independen untuk mengawasi jalannya suatu lembaga publik. Fungsi pengawasan akan tetap dilakukan oleh badan yang memiliki otoritas dan keahlian profesional agar tidak menyibukkan DPRD dengan urusan-urusan teknis semata. Dengan begitu, Dewan dapat lebih berkonsentrasi pada permasalahan-permasalahan yang bersifat strategis dan kebijakan (*policy*).

Selain pengawasan oleh DPRD, diperlukan pula pemberdayaan lembaga pengawasan internal pemerintah. Hal ini diwujudkan melalui penugasan BPKP untuk mengawasi penerimaan dan anggaran pengeluaran negara/daerah, pemberdayaan Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota sebagai institusi auditor internal di tingkat pemerintah daerah, serta penetapan Piagam Audit (*Audit Charter*) sebagai komitmen penugasan lembaga audit internal yang disahkan dan disetujui oleh kepala daerah. Pemberdayaan lembaga-lembaga tersebut diharapkan dapat mendorong pengawasan yang komprehensif dalam rangka mencapai konsolidasi dan integrasi pembangunan pusat dan daerah serta antar daerah.

8.4.1 Mekanisme Evaluasi Rancangan APBD oleh Kementerian Dalam Negeri

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dinyatakan memiliki berbagai fungsi, salah satunya berkaitan dengan pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selaras dengan fungsi tersebut, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan mengenai mekanisme evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tentang APBD yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Tujuan dari pelaksanaan evaluasi tersebut adalah untuk mencapai keserasian kebijakan daerah dengan kebijakan nasional, keserasian kepentingan publik dengan kepentingan aparatur, serta mengetahui rentang kepatuhan dan kesesuaian APBD Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan kepentingan umum yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lain yang ditetapkan oleh provinsi atau kabupaten/kota tersebut.

Mekanisme evaluasi rancangan APBD di tingkat provinsi dimulai dari penyerahan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur kepada Menteri Dalam Negeri. Rancangan-rancangan tersebut kemudian dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri. Apabila hasil evaluasi menunjukkan kesesuaian dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka gubernur diperbolehkan untuk menetapkan rancangan tersebut menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur. Namun, jika hasil evaluasi menunjukkan bahwa rancangan tersebut tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka gubernur dan DPRD diharuskan untuk melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi. Jika gubernur tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan justru tetap menetapkan rancangan peraturan daerah dan peraturan gubernur tersebut, maka Menteri Dalam Negeri berwenang untuk membatalkan peraturan daerah dan peraturan gubernur tersebut sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Adapun di tingkat Kabupaten/Kota, sebenarnya mekanisme pelaksanaan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum

ditetapkan oleh Bupati/Walikota serupa dengan di tingkat provinsi. Bedanya, pelaksana evaluasinya adalah gubernur, sebelum kemudian diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri.

8.4.2 Mekanisme Evaluasi Belanja Daerah oleh Kementerian Keuangan

Kementerian Keuangan, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, memiliki tugas untuk melakukan penyelenggaraan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang alokasi dan pengelolaan dana perimbangan dan transfer ke daerah lainnya, serta pajak daerah dan retribusi daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu fungsi dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2020 tentang Kementerian Keuangan, adalah untuk melaksanakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang alokasi dan pengelolaan dana perimbangan dan transfer ke daerah lainnya, dan pajak daerah dan retribusi daerah.
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, dalam hal ini terkhusus bagi Direktorat Evaluasi dan Sistem Informasi, memiliki wewenang untuk melakukan evaluasi atas pemenuhan belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja wajib yang bersumber dari Dana Transfer Umum (DTU) dalam APBD tahun anggaran berkenan serta Laporan Belanja Wajib yang Bersumber dari DTU dan telah disampaikan kepada Menteri Keuangan (c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan) dan Menteri Dalam Negeri (c.q. Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah). Wewenang tersebut tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 207/PMK.07/2020 tentang Tata Cara Penundaan Penyaluran Dana Transfer Umum atas Pemenuhan Kewajiban Pemerintah Daerah untuk Mengalokasikan Belanja Wajib.

Direktorat Evaluasi dan Sistem Informasi menjalankan evaluasi tersebut dengan cara membandingkan perhitungan besaran belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja wajib yang bersumber dari DTU yang dianggarkan dalam APBD tahun anggaran berkenaan dengan besaran belanja fungsi pendidikan, belanja fungsi kesehatan, dan belanja wajib yang bersumber dari DTU yang seharusnya dianggarkan dalam APBD tahun anggaran berkenaan. Dalam pelaksanaan evaluasi, Direktorat Evaluasi dan Sistem Informasi diperbolehkan untuk melakukan pemetaan mandiri dari belanja di luar urusan program di bidang pendidikan dan bidang kesehatan untuk dapat menghitung besaran belanja pada fungsi pendidikan dan fungsi kesehatan.

Apabila hasil evaluasi menunjukkan bahwa besaran belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan/atau belanja wajib yang bersumber dari DTU tidak terpenuhi, maka Direktorat Evaluasi dan Sistem Informasi menyampaikan surat konfirmasi kepada Pemerintah Daerah. Apabila Pemerintah Daerah tidak setuju dengan hasil evaluasi tersebut, maka Pemerintah Daerah perlu menyampaikan surat tanggapan yang dilengkapi dengan data/informasi bukti pendukung penghitungan besaran belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan/atau belanja wajib yang bersumber dari DTU. Adapun bila Pemerintah Daerah menyetujui hasil evaluasi, maka tidak diperlukan surat konfirmasi. Setelah evaluasi tersebut disetujui, Direktur Evaluasi dan Sistem Informasi kemudian menyampaikan usulan permintaan penundaan penyaluran DTU kepada Direktur DTU yang kemudian berwenang untuk menyetujui atau menolak usulan permintaan tersebut.

Setelah mendapatkan persetujuan dari Direktur DTU, Direktorat Evaluasi dan Sistem Informasi kemudian menyusun Keputusan Menteri Keuangan mengenai penundaan penyaluran DTU tersebut. Dalam menanggapi hasil evaluasi dan Keputusan Menteri Keuangan, Pemerintah Daerah kemudian menganggarkan selisih kurang belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan/atau belanja wajib yang bersumber dari DTU dalam perubahan APBD tahun anggaran berjalan serta menyusun perubahan laporan belanja wajib yang bersumber dari DTU berdasarkan perubahan APBD bagi Pemerintah Daerah yang tidak memenuhi belanja wajib yang bersumber dari DTU dalam APBD tahun anggaran berjalan. Perubahan APBD dan Laporan Belanja Wajib

tersebut kemudian disampaikan oleh Pemda kepada Menteri Keuangan (c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan).

Setelah disampaikannya perubahan-perubahan tersebut, Direktorat Evaluasi dan Sistem Informasi kemudian melakukan evaluasi kembali secara *mutatis mutandis* sebagaimana evaluasi awal dilakukan. Apabila evaluasi tersebut menunjukkan bahwa besaran belanja telah terpenuhi, Direktorat Evaluasi dan Sistem Informasi akan menyampaikan usulan permintaan penyaluran kembali DTU yang ditunda kepada Kuasa Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara (KPA BUN) Pengelolaan DTU dan diteruskan kepada KPA BUN Penyaluran TKDD yang kemudian akan melaksanakan penyaluran kembali DTU ke Pemerintah Daerah yang Bersangkutan. Seluruh mekanisme evaluasi ini diharapkan dapat mewujudkan kesesuaian arah kebijakan penggunaan DTU dengan implementasinya serta mewujudkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

DAFTAR PUSTAKA

Ashraf, J. and Uddin, S. (2015), "Military,'managers' and hegemonies of management accounting controls: A critical realist interpretation", *Management Accounting Research*, Vol. 29, pp. 13–26.

Bevir, M. (2010), *Democratic Governance*, Princeton University Press.

Bovens, M., Schillemans, T. and Goodin, R.E. (2014), "Public accountability", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press Oxford, Vol. 1 No. 1, pp. 1–22.

COSO. (2013), "Internal control - Integrated framework and executive summary", COSO, available at: https://www.coso.org/documents/990025p-executive-summary-final-may20.pdf.

Daily, C.M., Dalton, D.R. and Cannella Jr, A.A. (2003), "Corporate governance: Decades of dialogue and data", *Academy of Management Review*, Academy of Management Briarcliff Manor, NY 10510, Vol. 28 No. 3, pp. 371–382.

Denhardt, J. V and Denhardt, R.B. (2015), "The new public service revisited", *Public Administration Review*, Wiley Online Library, Vol. 75 No. 5, pp. 664–672.

Denhardt, R.B. and Denhardt, J.V. (2000), "The new public service: Serving rather than steering", *Public Administration Review*, Wiley Online Library, Vol. 60 No. 6, pp. 549–559.

Ellwood, S. (1993), "Parish and town councils: Financial accountability and management", *Local Government Studies*, Taylor & Francis, Vol. 19 No. 3, pp. 368–386.

Fasa, A.W.H. and Sani, S.Y. (2020), "Sistem Manajemen Anti-Penyuapan ISO 37001: 2016 dan Pencegahan Praktik Korupsi di Sektor Pelayanan Publik", *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, Vol. 6 No. 2, pp. 187–208.

Haque, M.S. (2001), "The diminishing publicness of public service under the current mode of governance", *Public Administration Review*, Vol. 61 No. 1, pp. 65–82.

IIA. (2013), "Three lines of defense", available at: https://na.theiia.org/standards-guidance/Public Documents/PP The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control.pdf (accessed 11 October 2021).

IIA. (2020), "Three lines model", available at: https://na.theiia.org/about-ia/PublicDocuments/Three-Lines-Model-Updated.pdf (accessed 11 October 2021).

Institute of Internal Auditors. (2012), *Supplementary Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance*.

IPSASB. (2015), "Recommended Practice Guideline: Reporting Service Performance Information", International Federation of Accountants.

Jensen, M.C. and Meckling, W.H. (1976), "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, Elsevier, Vol. 3 No. 4, pp. 305–360.

JSSP. (2016), "Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)".

Kim, S. (2017), "Governance values and public trust in Government: An exploratory study of Indonesia, Malaysia, and Thailand", *KDI School of Pub Policy & Management Paper*, No. 17–10, pp. 1–32.

KPK. (2015), "Pedoman Pengendalian Gratifikasi", available at: http://gol.itjen.pu.go.id/uploads/peraturan/Buku-Pedoman_Pengendalian_Gratifikasi_KPK.pdf (accessed 7 December 2021).

KPK. (2021), "Statistik TPK berdasarkan jumlah perkara", available at: https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-jenis-perkara (accessed 24 January 2022).

Mardiasmo. (2018), "Akuntansi sektor publik: Edisi terbaru", *Yogyakarta: Andi*.

Munir, B., Khan, A.N. and Ahmad, N. (2020), "Necessity of Discretionary Powers: A Critical Appreciation as a Necessary Evil", *Global Regional Review*, Vol. 3, pp. 183–191.

Nelissen, N.J.M., Bemelmans-Videc, M.-L. and Raadschelders, J.B. (1999), *Renewing Government: Innovative and Inspiring Visions*, International Books.

OECD. (2002a), "Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen", OECD Publications Service, Paris.

OECD. (2002b), "OECD Best Practices for Budget Transparency", OECD Publishing, Paris.
OECD. (2011), "Asset Declarations for Public Officials: A Tool To Prevent Corruption", OECD Publishing, Paris.
OECD. (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris.
OECD. (2017), "Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change", OECD Publishing, Paris.
OECD. (2018), *Draft Policy Framework on Sound Public Governance*.
OECD. (2019), *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris.
OECD. (2020), "Trust in government", available at: https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm (accessed 7 September 2021).
OECD. (2021a), *Government at Glance 2021*, OECD Publishing, Paris.
OECD. (2021b), "Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316."
Perry, J.L. and Wise, L.R. (1990), "The motivational bases of public service", *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Vol. 50 No. 3, pp. 367–373.
Pierce Jr, R.J. (1989), "The Role of the Judiciary in Implementing an Agency Theory of Government", *NYUL Rev.*, HeinOnline, Vol. 64, p. 1239.
Romzek, B.S. and Dubnick, M.J. (1987), "Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy", *Public Administration Review*, Vol. 47 No. 3, pp. 227–238.
Ryan, B., Gill, D., Eppel, E. and Lips, M. (2008), "Managing for joint outcomes: connecting up the horizontal and the vertical", *Policy Quarterly*, Vol. 4 No. 3, pp. 14–21.
Shapiro, S.P. (2005), "Agency theory", *Annual Review of Sociology*, Annual Reviews, Vol. 31, pp. 263–284.
Simanjuntak, E.P. (2018), "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, Vol. 7 No. 2, pp. 237–262.
Stiglitz, J.E. (2019), *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, Penguin Books.
Tricker, R.I.B. and Tricker, R.I. (2015), *Corporate Governance: Principles, Policies, and Practices*, Oxford University Press, USA.
Turnbull, S. (1997), "Corporate governance: Its scope, concerns and theories", *Corporate Governance: An International Review*, Wiley Online Library, Vol. 5 No. 4, pp. 180–205.
Uddin, S. (2009), "Rationalities, domination and accounting control: A case study from a traditional society", *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 20 No. 6, pp. 782–794.
UNDP. (2007), *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, United Nations Publications.
UNDP. (2011), "Eight governance principles, institutional capacity, and quality", UNDP, New York.
UNDP. (2014), *Discussion Paper: Governance for Sustainable Development.*
UNODC. (2020), "Public Procurement Reform in Indonesia", available at: https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/what-we-do/anti-corruption/topics/2020/public-procurement-reform-indonesia.html (accessed 12 September 2021).
Vinzant, J.C. (1998), "Where values collide: Motivation and role conflict in child and adult protective services", *The American Review of Public Administration*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, Vol. 28 No. 4, pp. 347–366.
Walsh, J.P. and Seward, J.K. (1990), "On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms", *Academy of Management Review*, Academy of Management Briarcliff Manor, NY 10510, Vol. 15 No. 3, pp. 421–458.
World Bank. (2017), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington DC.

KEPENGURUSAN
KOMITE NASIONAL KEBIJAKAN GOVERNANSI
PERIODE 2021-2024

DEWAN PENGARAH:

1. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (Ketua)
2. Menteri Keuangan (Anggota)
3. Menteri Dalam Negeri (Anggota)
4. Menteri Badan Usaha Milik Negara (Anggota)
5. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Anggota)
6. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Anggota)
7. Ketua Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan (Anggota)
8. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Anggota)
9. Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Sekretaris)

DEWAN PENGURUS:

1. Mardiasmo (Ketua)
2. Sigit Pramono (Wakil Ketua)
3. Friderica Widyasari Dewi (Sekretaris Jenderal)

ANGGOTA:

1. Deputi Bidang Pengembangan Usaha BUMN, Riset, dan Inovasi, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian;
2. Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan;
3. Deputi Bidang Keuangan dan Manajemen Risiko, Kementerian Badan Usaha Milik Negara;
4. Deputi Bidang Ekonomi, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
5. Deputi Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur dan Pengawasan, Kementerian Pendayagunaan Apatur Negara/ Reformasi Birokrasi;
6. Deputi Bidang Perekonomian, Sekretariat Kabinet;
7. Deputi Bidang Akuntan Negara, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
8. Deputi Bidang Investasi dan Pertambangan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi;
9. Sekretaris Jenderal Kementerian Kesehatan;
10. Inspektur Jenderal Kementerian Keuangan;
11. Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri;

12. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan;
13. Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan;
14. Staf Ahli Bidang Regulasi, Penegakan Hukum, dan Ketahanan Ekonomi, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian;
15. Deputi Komisioner Manajemen Strategis IA, Otoritas Jasa Keuangan;
16. Deswandhy Agusman;
17. Franky Welirang;
18. Tirta Hidayat;
19. Eko Prasodjo;
20. Andi Ilham Said;
21. James Simanjuntak;
22. Sidharta Utama;
23. Antonius Alijoyo;
24. Herwan Ng;
25. I Gede Nyoman Yetna;
26. Orias Petrus Moedak;
27. Hari Purwantono;
28. Eddy Rintis;
29. Ivan Rizal Sini;
30. Junaedi Saibih;
31. Fuganto Wijaya;
32. Fransiska Oei.

Diterbitkan oleh:

Komite Nasional Kebijakan Governansi
Gedung Pos Ibukota Lt. 5,
Jl. Lapangan Banteng Utara No 1, Pasar Baru
Jakarta Pusat 10710
E-mail: info@knkg.or.id
Hak Cipta @ 2022 Komite Nasional Kebijakan Governansi