

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Hakikat Sikap

Secara historis istilah sikap (*attitude*) digunakan pertama kali oleh Herbert Spencer tahun 1862 yang pada saat itu diartikan sebagai status mental seseorang. Dimasa itu penggunaan konsep sikap sering dikaitkan dengan konsep mengenai postur fisik atau posisi tubuh seseorang. "Sikap dapat diekspresikan dengan berbagai cara maupun kata-kata yang berbeda dan melihat sikap seseorang dari reaksi atau mental seseorang ketika menerima rangsangan."¹ Sementara menurut Azwar "Sikap dapat dikategorikan ke dalam tiga orientasi pemikiran, yaitu: yang berorientasi pada respon, yang berorientasi pada kesiapan respon, dan yang berorientasi pada skema triadik."²

Pertama, yang berorientasi pada respon sikap adalah suatu bentuk atau reaksi perasaan. Secara lebih operasional sikap terhadap suatu objek adalah perasaan mendukung atau memihak (*favorable*) maupun perasaan tidak mendukung atau tidak memihak (*unfavorable*) terhadap objek tersebut. Kedua, yang berorientasi pada kesiapan respon. Menurut pandangan orientasi ini, sikap merupakan kesiapan untuk bereaksi terhadap objek dengan cara-cara tertentu. Kesiapan ini berarti kecenderungan potensial untuk bereaksi dengan cara tertentu apabila individu

¹ <http://akhmadsudrajat.wordpress.com>. Hakekat belajar/ (23 November 2007)

² <http://aaipoelwordpress.com>. Pengukuran sikap dalam opini publik (7 Juni 2007)

dihadapkan kepada suatu stimulus yang menghendaki adanya respons. Dikatakan sebagai suatu pola perilaku, tendensi atau kesiapan antisipatif, predisposisi untuk menyesuaikan diri dalam situasi sosial; atau secara sederhana sikap adalah respons terhadap stimuli sosial yang telah terkondisikan.

Ketiga, yang berorientasi pada skema triadik. Menurut pandangan orientasi ini, sikap merupakan konstelasi komponen-komponen kognitif, afektif, dan konatif yang saling berinteraksi dalam memahami, merasakan, dan berperilaku terhadap suatu objek. mendefinisikan sikap sebagai keteraturan tertentu dalam hal perasaan (afeksi), pemikiran (kognisi), dan predisposisi tindakan (konasi) seseorang terhadap suatu aspek lingkungan sekitarnya.

Dikalangan ahli psikologi sosial dewasa ini terdapat dua pendekatan dalam mengklasifikasikan sikap. Pertama adalah yang memandang sikap sebagai kombinasi reaksi antara afektif, perilaku, dan kognitif terhadap suatu objek. Pendekatan pertama ini sama dengan pendekatan skema triadik, yang kemudian disebut juga dengan pendekatan tricomponent. Kedua adalah yang meragukan adanya konsistensi antara ketiga komponen sikap di dalam membentuk sikap. Oleh karena itu pendekatan ini hanya memandang perlu membatasi konsep dengan komponen afektif saja.³

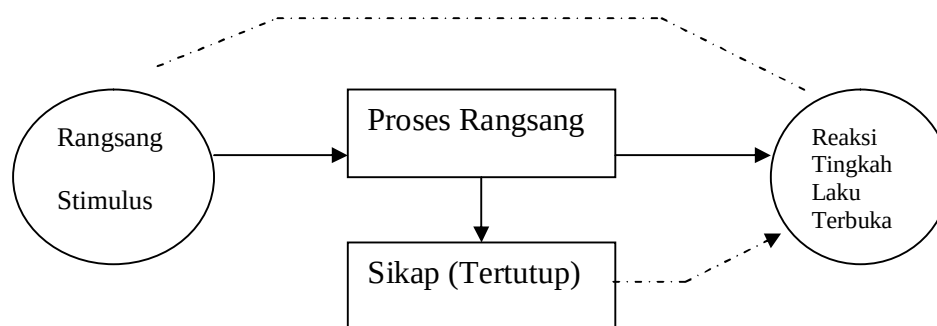
Sikap dapat diartikan sebagai produk dari proses sosialisasi dimana seseorang bereaksi sesuai dengan rangsangan yang diterimanya. Jika sikap mengarah pada obyek tertentu, berarti bahwa penyesuaian diri terhadap obyek tersebut dipengaruhi oleh lingkungan sosial dan kesediaan untuk bereaksi dari orang tersebut terhadap obyek. Sikap tidak dapat langsung dilihat, akan tetapi harus ditafsirkan terlebih dahulu sebagai tingkah laku yang masih tertutup. Secara operasional pengertian sikap

³ <http://akhmadsudrajat.wordpress.com>. Hakekat belajar (23 November 2007)

menunjukkan konotasi adanya kesesuaian reaksi terhadap kategori stimulus tertentu dan dalam penggunaan praktis, sikap seringkali dihadapkan dengan rangsangan sosial dan reaksi yang bersifat emosional. sikap adalah kesiapan, kesediaan untuk bertindak dan bukan sebagai pelaksana motif tertentu.

Sedangkan menurut Mann menjabarkan tiga komponen sikap, pertama adalah komponen kognitif berisikan persepsi, kepercayaan, dan stereotype yang dimiliki individu mengenai sesuatu. Seringkali komponen ini dapat disamakan dengan pandangan (opini), terutama apabila menyangkut masalah isu atau problem yang kontroversial. Kedua adalah komponen afektif merupakan perasaan individu terhadap objek sikap dan menyangkut masalah emosi. Masalah emosional inilah yang biasanya berakar paling bertahan terhadap pengaruh-pengaruh yang mungkin akan mengubah sikap seseorang. Dan yang ketiga adalah komponen kognatif berisikan kecenderungan untuk bertindak atau untuk bereaksi terhadap sesuatu dengan cara-cara tertentu.⁴

Sikap terdiri dari beberapa pengertian yaitu sikap dari unsur kepribadian, sikap yang berkaitan dengan motif dan mendasari tingkah laku seseorang dan pengertian sikap sebagai suatu keyakinan, kebiasaan, pendapat atau konsep, adapula sikap yang bersifat operasional dan teoritis dan ada sebagai konstruksi.



⁴ <http://aaipoelwordpress.com>. Pengukuran sikap dalam opini public (7 Juni 2007)

Sikap merupakan kesiapan untuk bereaksi terhadap obyek ini di lingkungan tertentu sebagai suatu penghayatan terhadap obyek tersebut. Melalui eksperimen ini dapat dikatakan adanya satu kesatuan dan hubungan atau keseimbangan dari sikap dan tingkah laku, maka disini sikap sebagai suatu sistem atau interelasi antar komponen-komponen sikap.

Sedangkan menurut Mar'at, terdapat tiga komponen sikap, yaitu Pertama komponen kognisi, yang hubungannya dengan *beliefs*, ide dan konsep. Kedua, komponen afeksi, yang menyangkut kehidupan emosional seseorang. Ketiga, komponen konasi, yang merupakan kecenderungan bertingkah laku.⁵

Karakteristik dari sikap senantiasa mengikutsertakan segi evaluasi yang berasal dari komponen afeksi, oleh karena itu sikap adalah relatif konstan dan agak sukar berubah, jika ada perubahan dalam sikap berarti adanya suatu tekanan yang kuat dan dapat mengakibatkan terjadinya perubahan dalam sikap melalui proses tertentu. Selanjutnya dapat dikatakan bahwa sikap itu memiliki evaluasi negatif maupun positif yang bersifat emosional yang disebabkan akan kumpulan dari berpikir, keyakinan dan pengetahuan, namun disamping oleh komponen afeksi. Semua hal ini dengan sendirinya berhubungan dengan obyek atau masalah yang disebut "*the attitude object*".

Pengetahuan dan perasaan yang merupakan *cluster* dalam sikap akan menghasilkan tingkah laku tertentu. Obyek yang dihadapinya pertama kali

⁵ Mar'at. *Sikap Manusia Perubahan serta Pengukurannya*. (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1984) H.13

berhubungan langsung dengan pemikiran dan penalaran seseorang, sehingga komponen kognisi melukiskan obyek tersebut dan sekaligus dikaitkan dengan obyek-obyek lain disekitarnya, hal ini berarti adanya penalaran pada seseorang terhadap obyek mengenai karakteristiknya. Berdasarkan evaluasi ini maka komponen afeksi memiliki penilaian emosional yang dapat bersifat positif ataupun negatif. Sehingga dari penilaian ini terjadilah kecenderungan untuk bertindak laku hati-hati.

Komponen afeksi yang memiliki sistem evaluasi emosional mengakibatkan timbulnya perasaan senang atau tidak senang ataupun takut atau tidak takut. Dengan sendirinya pada proses evaluasi ini terdapat suatu valensi negatif atau positif. Oleh karena itu pada manusia yang tingkat kecerdasannya rendah, kurang memiliki aspek penalaran yang baik, dan dalam evaluasi emosionalnya pun kurang adanya kehalusan sehingga mengakibatkan kecenderungan tingkah laku yang kurang serasi (kasar).

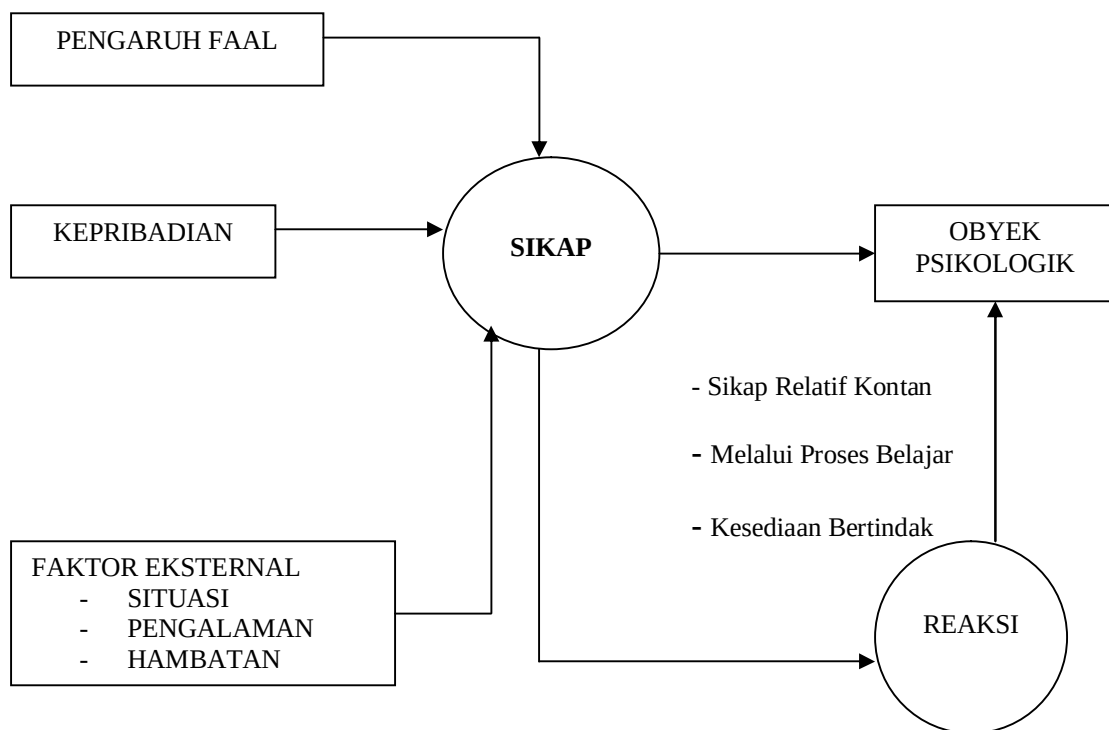
Dalam proses evaluasi ini dapat terjadi konflik yang mengakibatkan pula konflik dalam tingkah laku. Oleh karena itu terdapat suatu dinamika yang cukup kompleks antara komponen kognisi, afeksi dan kecenderungan untuk bertindak laku. Interaksi dalam komponen ini menghasilkan "*total attitude*" seseorang yang dengan sendirinya akan tergambar secara hipotetik deduktif tingkah laku seseorang.

Adapun kerangka teoritik dalam membahas sikap, yaitu Pertama, sikap dapat merupakan suatu kondisi dan dapat dibentuk. Kedua, dapat timbul konflik dalam memiliki kesediaan bertindak. Ketiga, memiliki fungsi yang berarti bahwa sikap merupakan fungsi bagi manusia dalam arah tindakannya. Keempat, sikap adalah konsisten dengan komponen kognisi.

Sikap dapat dipelajari sehingga merupakan kebiasaan. Artinya bahwa proses belajar akan mengarah pada pembentukan sikap yang disesuaikan dengan lingkungan. Perkembangan daripada sikap akan melalui proses sosialisasi, imitasi dan adaptasi. Jika dikaitkan dengan komponen kognisi serta komponen afeksi artinya bahwa komponen kognisi harus dapat menghayati obyek yang dihadapinya agar timbul suatu sikap yang dikehendaki.

Dari berbagai definisi yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik dimensi arti sikap bahwa sikap lebih dipandang sebagai hasil belajar daripada sebagai hasil perkembangan atau sesuatu yang diturunkan, dan sikap diperoleh melalui interaksi dengan obyek sosial atau peristiwa sosial.

BAGAN SIKAP



Sikap yakni kecenderungan yang relatif menetap untuk bereaksi dengan cara baik atau buruk terhadap orang atau barang tertentu sesuai dengan pengetahuan dan keyakinan. Sikap yaitu hasil pembelajaran yang berupa kecakapan individu untuk memilih macam tindakan yang akan dilakukan. Dengan kata lain, sikap adalah keadaan dalam diri individu yang akan memberikan kecenderungan bertindak dalam menghadapi suatu obyek atau peristiwa, didalamnya terdapat unsur pemikiran, perasaan yang menyertai pemikiran dan kesiapan untuk bertindak.

Menurut Mar'at, "Sebagai landasan utama dari pengukuran sikap adalah pendefinisian sikap terhadap suatu objek, dimana sikap terhadap suatu objek adalah perasaan mendukung atau memihak (*favorable*) maupun perasaan tidak mendukung atau tidak memihak (*unfavorable*) terhadap objek tersebut."⁶

Sedangkan menurut Azwar dalam penyusunan pengukuran sikap sebagai instrumen pengungkapan sikap individu maupun sikap kelompok, ternyata bukanlah sesuatu hal yang mudah. Kendatipun sudah melalui prosedur dan langkah-langkah yang sesuai dengan kriteria, suatu pengukuran sikap ternyata masih tetap memiliki kelemahan, sehingga tujuan pengungkapan sikap yang diinginkan tidak seluruhnya dapat tercapai.⁷

Oleh karena itu dalam penyusunan pengukuran sikap beberapa hal yang perlu dikuasai sebelum sampai pada tabel spesifikasi adalah pengertian dan komponen sikap dan pengetahuan mengenai objek sikap yang hendak diukur.

Dalam hal ini peneliti melakukan penelitian terhadap sikap siswa, maka di bawah ini akan dijelaskan mengenai hakikat siswa.

⁶ Ibid. h.21

⁷ <http://aaipoelwordpress.com>. *Pengukuran sikap dalam opini publik* (7 Juni 2007)

B. Hakikat Siswa

Pada hakikatnya siswa adalah orang yang sedang belajar, seorang siswa menginginkan agar mendapatkan ilmu pengetahuan dan keterampilan. Sebagaimana dikemukakan oleh Tholib Kasan bahwa “Siswa adalah orang yang menghendaki dan berusaha (belajar) agar mendapatkan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman (*experience*) dan kepribadian yang baik, untuk bekal kehidupannya agar berbahagia (sukses) di dunia dan di akhirat kelak.”⁸

Tidak ada satu sekolahpun yang di dalamnya tidak terdapat siswa, karena siswa merupakan komponen sentral dalam pelaksanaan pembelajaran di sekolah. Semua anak yang sudah mendaftarkan diri kemudian diterima di suatu sekolah, secara otomatis menjadi tanggung jawab sekolah. Mereka perlu diurus, diatur, dan diadministrasikan sehingga mencukupi untuk mendapatkan perlakuan sebagaimana diharapkan oleh orang tua yang mengirimkannya ke sekolah.

Menurut Suharsimi Arikunto, “Siswa adalah siapa saja yang terdaftar sebagai objek didik di suatu lembaga pendidikan tingkat dasar dan menengah, yakni sekolah dasar, sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas, objek ini disebut siswa.”⁹

Dalam hal ini siswa disebut sebagai objek didik karena siswa menerima materi pelajaran dari guru. Guru mengajar dan siswa belajar, itulah tugas pokok yang berkaitan dan saling bergantung, satu kerjasama yang tidak terpisahkan dan

⁸ Tholib Kasan, *Dasar-Dasar Pendidikan*, (Jakarta: Studia Press, 2005) h. 33

⁹ Suharsimi Arikunto, *Pengelolaan Kelas dan Siswa*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996) h. 11

berjalan serempak. Dalam proses mengajar, murid dapat dilihat dari berbagai aspek sejalan dengan aspek tugas guru, yaitu aspek yang berhubungan dengan belajar, dan aspek yang berhubungan dengan administrasi. Selain itu siswa harus menjaga hubungan baik dengan guru maupun dengan sesama temannya, senantiasa akan meningkatkan keefektifan belajar bagi kepentingannya sendiri.

Siswa disebut juga sebagai peserta didik. Melalui kegiatan pembelajaran di sekolah, siswa atau peserta didik dapat mengembangkan segala potensi yang dimiliki secara optimal. Hal ini sesuai dengan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 1 ayat (4) bahwa “Peserta didik adalah anggota masyarakat yang berusaha mengembangkan potensi diri melalui proses pembelajaran yang tersedia pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan tertentu.”¹⁰

Selain sebagai objek didik, siswa juga merupakan subjek didik atau subjek belajar karena dalam proses pembelajaran siswa merupakan pihak yang bertujuan meraih cita-cita dan siswa pula yang diperhatikan pertama kali dalam proses pembelajaran karena siswa merupakan posisi sentral dalam pendidikan. Hal ini sejalan dengan pendapat Sardiman A.M bahwa “Siswa atau anak didik adalah salah satu komponen manusiawi yang menempati posisi sentral dari kegiatan pendidikan dan proses belajar mengajar sebagai manusia, sebagai objek didik dan subjek belajar.”¹¹

¹⁰ Undang-undang Republik Indonesia No 20 Tahun 2003

¹¹ Sardiman, *Interaksi dan Motivasi Belajar Mengajar*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001) h. 109

Jadi, dalam proses belajar mengajar yang diperhatikan pertama kali adalah siswa, bagaimana keadaan dan kemampuannya baru setelah itu menentukan komponen-komponen yang lain. Apa bahan yang diperlukan, bagaimana cara yang tepat untuk bertindak, alat dan fasilitas apa yang cocok dan mendukung, semua itu harus disesuaikan dengan keadaan atau karakteristik siswa. Itulah sebabnya siswa adalah merupakan subjek belajar.

Dalam hal ini peneliti melakukan penelitian tentang sikap siswa terhadap pelaksanaan nilai-nilai demokrasi di sekolah, maka di bawah ini akan dijelaskan mengenai hakikat nilai-nilai demokrasi.

C. Hakikat Nilai-Nilai Demokrasi

Struktur politik otoriter yang berlangsung cukup lama di Indonesia pada era Orde Baru membentuk masyarakat Indonesia tidak memiliki cukup pengalaman terhadap beberapa asas demokrasi seperti kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul dan berserikat. Kecuali mereka yang dapat mengenang kembali pengalaman demokrasi liberal tahun 1950, umumnya masyarakat Indonesia mengetahui asas-asas tersebut hanya dari bacaan atau wacana umum.

Dengan adanya momentum reformasi saat ini, terbukalah peluang bagi rakyat Indonesia untuk mulai bereksperimen dengan prinsip-prinsip demokrasi, namun dalam tahap awal momentum reformasi itu tidak terhindari bahwa realisasi prinsip-prinsip tersebut melalui "*trial and error*". Karena itu agenda reformasi sekarang ini harus dijalankan dengan sikap hati-hati, sehingga tidak menjurus kepada lahirnya

keadaan yang kontraproduktif. Sebab, jika terjadi kegagalan dalam eksperimentasi sekarang ini, berarti penundaan untuk kesekian kalinya bagi pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Padahal pengalaman menunjukkan, diperlukan tenggang waktu satu generasi untuk tibanya kesempatan dalam eksperimen demokrasi yang baru. Urgensi masalah ini terasa ketika euforia reformasi mulai menjelmakan diri dalam berbagai bentuk aksi demonstrasi, unjuk rasa, manuver dan kontra manuver politik. Euforia reformasi itu juga telah memperlihatkan betapa usaha ke arah percepatan proses reformasi dan demokratisasi telah menimbulkan sikap yang otoriter dan kecenderungan memonopoli kebenaran.

Untuk menghindari kecenderungan tersebut, diperlukan pemahaman yang jelas mengenai hakekat dan tujuan reformasi itu sendiri dalam kerangka keutuhan dan kelangsungan hidup sebagai suatu negara dan bangsa yang modern yang berlandaskan demokrasi. Kebebasan yang sekian lama menghilang dan baru bisa diraih melalui momentum emas saat ini, hendaknya tidak dibiarkan mengalir liar tanpa arah, sebaliknya harus dimanfaatkan sebagai sumberdaya kreatifitas yang positif guna mendukung eksistensi negara dan bangsa.

Nilai-nilai demokrasi seperti kebebasan merupakan kategori-kategori dinamis, perwujudannya akan tumbuh dan berkembang dalam pengalaman hidup menghayati nilai-nilai tersebut. Maka yang pertama dibutuhkan adalah komitmen individual yang kuat kepada nilai-nilai demokrasi tersebut, dan kemudian mengembangkannya dalam tindakan nyata dalam interaksi sosial yang menghasilkan akan terbinanya sebuah

interaksi sistemik. Jika hal itu terwujud, dambaan ke arah terciptanya masyarakat madani (*civil society*) sebagai prasyarat demokrasi bukanlah hal yang mustahil.

Berdasarkan penghayatan nilai-nilai demokrasi yang kemudian dikembangkan dan diwujudkan dalam realitas melalui interaksi sistemik tersebut, barulah bisa disusun visi, agenda, program dan jadwal reformasi yang diinginkan, sehingga keseluruhan proses berlangsung secara tertib tanpa efek samping yang dapat membelokkan arah reformasi yang sesungguhnya. Dalam membahas agenda reformasi saat ini, umumnya dapat disepakati bahwa harus dibedakan antara sasaran jangka pendek yang bersifat darurat dan sasaran jangka panjang berupa reformasi total. Hasil akhir dari reformasi total itu diharapkan memberi dampak langsung dalam wilayah kemasyarakatan. Formasi sosial, landasan etika sosial serta orientasi kultural yang baru akan terbentuk, dengan begitu kehidupan kenegaraan yang baru pun akan terbentuk pula.

Sebagai hal yang manusiawi, kehadiran peran sentimen, fanatisme, dan loyalitas keluarga sama sahnya dengan kehadiran peran sentimen, fanatisme dan loyalitas suku, agama dan ras dalam dinamika demokrasi. Namun begitu, menurut Hudoyo Hupudiyo “Ranah demokrasi, berbagai sentimen, fanatisme dan loyalitas primordial harus tunduk tanpa kecuali pada kesediaan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi seperti toleransi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi.”¹² Penujunjungan itu diperagakan dengan menaati sistem dan mekanisme demokrasi

¹² [Http:// www. soc.culture.co.id](http://www.soc.culture.co.id). *Eksperimen Demokrasi* (12 Juni 2007)

melalui pemanfaatan aneka instrumen kelembagaan demokrasi yang kerangka landasannya yang terdapat dalam konstitusi, yang mengandung pengertian bahwa demokrasi konstitusional di nomorsatukan dan hal-hal lain di nomorduakan.

Nilai-nilai demokrasi yang dimaksudkan disini meliputi toleransi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Berikut ini akan dijelaskan mengenai nilai-nilai demokrasi tersebut.

1. Toleransi

Bicara tentang toleransi kiranya perlu sebuah catatan atau perhatian, karena sering kali toleransi disalah pahami. Tidak jarang orang mengartikan toleransi adalah penyamaan pandangan. Toleransi dalam bahasa latin, disebut *tolere* yang berarti mengangkat dan mensejajarkan. Hal ini berarti toleransi berarti sifat atau sikap menenggang (menghargai, membiarkan, membolehkan) pendirian (pendapat, pandangan, kepercayaan, kebiasaan, kelakuan yang lain atau bertentangan dengan pendiriannya sendiri. Oleh karena itu, toleransi berarti suatu sikap tulus untuk menghargai, menerima saudara, atau kelompok saudara, meskipun pandangan, kepercayaan, dan keyakinannya berbeda. Dengan kata lain, toleransi berarti suatu sikap mengakui, menerima, menghargai dan menghormati orang lain, kelompok lain sebagaimana adanya.

Seseorang belum bersikap toleran apabila ia tidak keberatan dengan keyakinan agama lain hanya karena baginya semua agama sama saja. Sikap seperti ini hanya sekedar mengatasi masalah untuk sementara. Sebaliknya, orang disebut bersikap toleran apabila sebenarnya ia tidak dapat mengikuti keyakinan saudaranya,

namun ia tetap menerimanya dengan baik dan menghormatinya. Kemampuan untuk mengakui dan menghormati sesuatu yang berbeda, yang tidak mungkin diyakininya, itulah yang namanya toleransi.

Pengertian toleransi sebagai istilah budaya, sosial dan politik, adalah simbol kompromi beberapa kekuatan yang saling tarik menarik atau saling berkonfrontasi untuk kemudian bahu membahu membela kepentingan bersama, menjaganya dan memperjuangkannya. Maka toleransi itu adalah kerukunan sesama warga negara dengan saling menenggang berbagai perbedaan yang ada diantara mereka.

“Toleransi dalam konteks sosial, budaya dan agama berarti sikap dan perbuatan yang melarang adanya diskriminasi terhadap kelompok-kelompok yang berbeda atau tidak dapat diterima oleh mayoritas dalam suatu masyarakat.”¹³

Toleransi sebagai satu sikap pegangan kehidupan dalam masyarakat memberi arti tidak idealisme, tidak fanatik, tidak mementingkan diri sendiri, mempunyai sikap keterbukaan, realistik, mufakat, tolak unsur, sabar dan menghormati hak orang lain. Orang yang mengamalkan sikap toleransi berupaya menanggung suatu tekanan atau berupaya menerima kesusahan dan kritikan, boleh berkorban untuk orang lain dan bersikap terbuka dan lapang dada.

¹³ [Http: //www. harian rakyat.com](http://www.harianrakyat.com). *Toleransi dalam Berbagai Konteks* (25 November 2007)

2. Transparansi

Transparansi merupakan konsep yang maknanya lebih luas dari sekedar keterbukaan. Transparansi adalah keterbukaan yang sungguh-sungguh, menyeluruh dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik. Transparansi menyangkut berbagai aspek kehidupan di bidang politik, ekonomi dan bisnis, sosial, dan kebudayaan. Tumbuh dan berkembangnya transparansi hanya dimungkinkan dalam masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral di segala bidang. Hanya dalam masyarakat yang transparan - yang menjunjung tinggi etika dan moral - keadilan dapat ditegakkan.

Ketiadaan transparansi telah menimbulkan dampak negatif yang sangat luas dan merugikan masyarakat. Ketidaktransparanan telah menimbulkan distorsi dalam alokasi sumber daya, menumbuhkan ketidakadilan, dan membuat ketidakberdayaan hukum dan perundang-undangan. Ketidadaan transparansi juga telah menyuburkan praktek-praktek korupsi, dan penyalahgunaan wewenang serta kekuasaan di sektor swasta, sektor publik maupun kehidupan masyarakat yang lebih luas.

Disadari bahwa proses mewujudkan masyarakat yang transparan memerlukan komitmen yang kuat dari semua lapisan masyarakat. Proses ini perlu secepatnya dimulai dan dilaksanakan secara bertahap dengan memprioritaskan sektor-sektor yang secara langsung berhubungan dengan kepentingan publik. Dalam hubungan ini momentum reformasi harus dimanfaatkan sebaik-baiknya, untuk menciptakan iklim yang kondusif ke arah terwujudnya Sistem Integritas Nasional.

Untuk mendorong terwujudnya Sistem Integritas Nasional diperlukan sebuah organisasi independen dan terbuka bagi setiap penduduk. Untuk itu dipandang perlu untuk mendirikan organisasi dengan kesadaran dan kepedulian sebagaimana diuraikan di atas dengan nama Masyarakat Transparansi Indonesia.

- Mensosialisasikan pengertian dan hakekat transparansi pada masyarakat luas dan menanamkan keyakinan tentang pentingnya transparansi dalam berbagai bidang kehidupan.
- Melakukan berbagai penelitian dan pengkajian mengenai segala hal yang berkaitan dengan konsepsi transparansi.
- Menyelenggarakan pertemuan-pertemuan dalam berbagai bentuk untuk mengkaji dan merumuskan strategi pelaksanaan transparansi di bidang hukum, politik, sosial-budaya, ekonomi-bisnis, dan hankam.
- Mengkomunikasikan berbagai konsep tentang transparansi kepada pusat-pusat pengambilan keputusan baik bisnis, pemerintah, maupun kelompok-kelompok masyarakat sipil.
- Secara cermat memantau berbagai kebijakan publik untuk sebesar-besarnya kepentingan masyarakat.

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.”¹⁴

Azas keterbukaan (transparansi) dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah azas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Sistem pemerintahan terbuka harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: Pertama, pemerintah harus bisa menjamin partisipasi aktif rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan pemerintah. Rakyat juga berpartisipasi dalam pelaksanaannya dengan melakukan pemantauan dan kontrol. Kedua, pemerintah harus memberikan tempat kepada rakyat untuk praktek langsung dalam menjalankan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan untuk membaca data, berdiskusi dan membentuk komisi-komisi kontrol. Ringkasnya memberikan semua hal yang diperlukan untuk mengambil keputusan. Ketiga, pengorganisasian rakyat oleh rakyat sendiri, dimana rakyat mengatur kehidupannya dan menggunakan dengan baik kedaulatan yang dimilikinya.

Transparansi yaitu adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan

¹⁴ [Http:// www. suara merdeka.com](http://www.suara merdeka.com). *Transparansi di Indonesia* (10 Oktober 2007)

pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.”¹⁵

Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan.

Transparansi harus seimbang dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari tiap kebijakan tersebut.

Ombudsman merupakan keniscayaan dalam sebuah negara demokratis yang didalamnya menempatkan transparansi publik sebagai faktor penting. Sebagian kita mungkin bertanya-tanya apa hubungan Ombudsman dengan negara demokratis? Sebelum diuraikan lebih lanjut perlu dipahami terlebih dahulu apakah makna demokrasi dan apa pula yang dimaksud transparansi publik. Dalam kebanyakan literatur, secara sederhana demokrasi dapat difahami sebagai bentuk pemerintahan

¹⁵ [Http:// www. detik.com](http://www.detik.com). *Keterbukaan Informasi* (28 Oktober 2007)

dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan demikian demokratisasi dapat diartikan sebagai suatu proses yang mengarahkan agar pemerintahan yang sedang berjalan secara sensitif dapat menangkap aspirasi, melibatkan partisipasi, dan mengutamakan kepentingan rakyat dari pada kepentingan penguasa.

Rakyat ditempatkan sebagai *domain* utama dalam pengertian demokrasi karena pada dasarnya mereka (rakyat) adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam sebuah negara. Secara lebih dalam, berbicara tentang demokrasi pada dasarnya tidak hanya mengenai teori tentang cara-cara yang dimungkinkan untuk mengorganisasikan pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga filsafat tentang bagaimana cara terbaik membangun pemerintahan.

”Sedangkan pengertian transparansi publik menurut Masyarakat Transparansi Indonesia adalah suatu keterbukaan yang sungguh-sungguh, menyeluruh dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.”¹⁶ Sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa harus dapat diakses secara terbuka dengan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas didalamnya. Pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi adalah prasyarat penting dan menjadi *mainstream* utama.

Untuk mencapai tujuannya (mewujudkan *good governance*) Ombudsman di Indonesia bertugas antara lain mengupayakan partisipasi masyarakat dengan menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya birokrasi sederhana yang

¹⁶ <http://www.Pemantau Peradilan.com> (5 Juli 2008)

bersih, pelayanan umum yang baik, penyelenggaraan peradilan yang efisien dan profesional termasuk proses peradilan (persidangan) yang independen dan fair sehingga dapat dijamin tidak akan ada keberpihakan.

Dengan demikian apa yang menjadi *concern* Ombudsman di Indonesia pada dasarnya adalah bagian penting dari prasyarat terselenggaranya proses demokratisasi dan mendukung upaya mewujudkan transparansi publik. Lebih khusus lagi dalam proses demokratisasi di Indonesia Ombudsman merupakan bagian penting dari upaya-upaya untuk mendorong adanya jaminan kebebasan memperoleh informasi, pengawasan yang efektif terhadap eksekutif (*check and balance system*) dan penegakan hukum yang menjadikan keadilan sebagai isu pokok. Jaminan kebebasan memperoleh informasi (termasuk kebebasan pers) sangat dibutuhkan dalam proses transisi menuju demokrasi.

Secara kongkrit jaminan tersebut secara idealnya diwujudkan dengan membentuk undang-undang tentang kebebasan memperoleh Informasi yang menjamin setiap warga masyarakat dapat dan boleh mengakses berbagai informasi terkait dengan kebijakan publik yang dibuat dan dijalankan pemerintah. Dengan demikian ini akan mendorong tingkat partisipasi yang tinggi dari masyarakat untuk ikut melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara, baik langsung maupun melalui Ombudsman.

Oleh karena itu sudah tepat apabila pada tanggal 9 Nopember 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan TAP MPR No. VIII/MPR/2001 yang isinya memberikan mandat kepada Pemerintah dan DPR agar membuat undang-undang

antara lain tentang kebebasan memperoleh informasi, undang-undang ombudsman dan undang-undang perlindungan saksi. Meskipun MPR sudah memberi mandat sejak tahun 2001, sayangnya ketiga UU tersebut sampai saat ini belum terwujud.

Semakin jelas bahwa suasana demokratis dan jaminan adanya transparansi publik sebagai prasyarat bagi pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik adalah faktor yang sangat penting bagi Ombudsman untuk bisa berkembang sebelum akhirnya secara langsung mampu menjadi aktor penting dalam mendorong proses demokratisasi ke arah yang tepat. Sehingga meskipun Ombudsman menjadi suatu keharusan dalam negara demokratis, bukan berarti ia (atau setidaknya institusi sejenis Ombudsman) tidak dapat berkembang di negara-negara yang tidak menjadikan demokrasi sebagai pijakan.

3. Akuntabilitas

Wacana tentang *good governance* atau pemerintahan yang baik merupakan isu yang paling mengemuka belakangan ini. Tuntutan masyarakat agar pengelolaan negara dijalankan secara amanah dan bertanggung jawab adalah sejalan dengan keinginan global masyarakat internasional pada saat ini.

Kata *governance* dalam bahasa Inggris sering diartikan dengan tata kelola atau pengelolaan dengan kata dasar *to govern* yang bermakna memerintah diartikan sebagai menguasai atau mengurus negara atau mengurus daerah sebagai bagian dari negara.

Dari istilah tersebut diatas dapat diketahui bahwa istilah *governance* tidak hanya berarti sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Pemahaman umum tentang *good governance* mulai mengemuka di Indonesia sejak tahun 1990-an dan semakin populer pada era tahun 2000-an. Kepemerintahan yang baik banyak diperkenalkan oleh lembaga donor atau pemberi pinjaman luar negeri seperti World Bank, Asean Development Bank, IMF maupun lembaga-lembaga pemberi pinjaman lainnya yang berasal dari negara-negara maju. *Good governance* dijadikan aspek pertimbangan lembaga donor dalam memberikan pinjaman maupun hibah.

Dalam *good governance*, akuntabilitas publik merupakan elemen terpenting dan merupakan tantangan utama yang dihadapi pemerintah dan pegawai negeri. Akuntabilitas berada dalam ilmu sosial yang menyangkut berbagai cabang ilmu sosial lainnya, seperti ekonomi, administrasi, politik, perilaku, dan budaya. Selain itu, akuntabilitas juga sangat terkait dengan sikap dan semangat pertanggungjawaban seseorang. Akuntabilitas secara filosofi timbul karena adanya kekuasaan yang berupa mandate atau amanah yang diberikan kepada seseorang atau pihak tertentu untuk menjalankan tugasnya dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu dengan menggunakan sarana pendukung yang ada.

Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.¹⁷ Akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances system*).

Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah Eksekutif (Presiden, Wakil Presiden, dan Kabinetnya), Yudikatif (Mahkamah Agung dan sistem peradilan) serta Legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat.

Guy Peter menyebutkan adanya 3 (tiga) tipe akuntabilitas yaitu : Pertama, akuntabilitas keuangan. Kedua, akuntabilitas administratif. Ketiga, akuntabilitas kebijakan”¹⁸

Akuntabilitas kebijakan atau akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Pengambilan keputusan didalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (*constituency*) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator, serta para pelaksana di lapangan.

¹⁷ [Http:// www. suara merdeka.com](http://www.suara.merdeka.com). *Akuntabilitas Publik* (5 November 2007)

¹⁸ [Http:// www. detik.com](http://www.detik.com). *Tipe Akuntabilitas* (16 November 2007)

Sedangkan dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law* (peraturan hukum).

Public accountability (akuntabilitas publik) didefinisikan sebagai adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien. Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi.

Akuntabilitas secara harfiah dalam bahasa inggris disebut dengan *accoutability* yang diartikan sebagai “yang dapat dipertanggungjawabkan”. Atau dalam kata sifat disebut sebagai *accountable*. Lalu bedanya dengan *responsibility* yang juga diartikan sebagai “tanggung jawab”. Pengertian *accountability* dan *responsibility* seringkali diartikan sama. Padahal maknanya jelas sangat berbeda. Beberapa ahli menjelaskan bahwa dalam kaitannya dengan birokrasi, *responsibility* merupakan otoritas yang diberikan atasan untuk melaksanakan suatu kebijakan.

Sedangkan *accountability* merupakan kewajiban untuk menjelaskan bagaimana realisasi otoritas yang diperolehnya tersebut.¹⁹

Berkaitan dengan istilah akuntabilitas, Sirajudin H Saleh dan Aslam Iqbal berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia yang meliputi akuntabilitas internal dan eksternal seseorang. Dari sisi internal seseorang akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban orang tersebut kepada Tuhan-nya. Sedangkan akuntabilitas eksternal seseorang adalah akuntabilitas orang tersebut kepada lingkungannya baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat.²⁰

Deklarasi Tokyo mengenai petunjuk akuntabilitas publik menetapkan pengertian akuntabilitas yakni kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program. Ini berarti bahwa akuntabilitas berkaitan dengan pelaksanaan evaluasi (penilaian) mengenai standar pelaksanaan kegiatan, apakah standar yang dibuat sudah tepat dengan situasi dan kondisi yang dihadapi, dan apabila dirasa sudah tepat, manajemen memiliki tanggung jawab untuk mengimplementasikan standard-standard tersebut.

Akuntabilitas juga merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik. Dalam hubungan ini, diperlukan evaluasi kinerja yang dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pencapaian hasil serta cara-cara yang digunakan untuk mencapai semua itu. Pengendalian (kontrol) sebagai

¹⁹ <http://www.depkominfo.go.id>. Konsep tentang Akuntabilitas dan Implementasinya di Indonesia. (21 Juli 2008)

²⁰ <http://www.wacana> akuntabilitas. (20 Juni 2008)

bagian penting dalam manajemen yang baik adalah hal yang saling menunjang dengan akuntabilitas. Dengan kata lain pengendalian tidak dapat berjalan efisien dan efektif bila tidak ditunjang dengan mekanisme akuntabilitas yang baik demikian juga sebaliknya.

Media akuntabilitas yang memadai dapat berbentuk laporan yang dapat mengekspresikan pencapaian tujuan melalui pengelolaan sumber daya suatu organisasi, karena pencapaian tujuan merupakan salah satu ukuran kinerja individu maupun unit organisasi. Tujuan tersebut dapat dilihat dalam rencana strategi organisasi, rencana kinerja, dan program kerja tahunan, dengan tetap berpegangan pada Rencana Jangka Panjang dan Menengah (RJPM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Media akuntabilitas lain yang cukup efektif dapat berupa laporan tahunan tentang pencapaian tugas pokok dan fungsi dan target-target serta aspek penunjangnya seperti aspek keuangan, aspek sarana dan prasarana, dan aspek sumber daya manusia.

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Fenomena ini merupakan imbas dari tuntutan masyarakat yang mulai digemborkan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa Orde Baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap jalur pemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai

penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia.

Era reformasi telah memberi harapan baru dalam implementasi akuntabilitas di Indonesia. Apalagi kondisi tersebut didukung oleh banyaknya tuntutan negara-negara pemberi donor dan hibah yang menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi sistem birokrasi agar terwujudnya *good governance*. UNDP menegaskan bahwa prinsip-prinsip *good governance* antara lain terdiri dari partisipasi, ketaatan hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategik. Tergambarkan jelas bahwa akuntabilitas merupakan salah satu aspek penting dalam *good governance*. Beberapa negara maju di Eropa seperti Jerman dan Inggris telah menerapkan konsep akuntabilitas hampir di setiap aspek pemerintahan sejak tahun 1970-an.

Inggris di era John Major dan Toni Blair memasyarakatkan akuntabilitas dengan menyusun *Output and Performance Analysis* (OPA Guidance) atau pedoman tresuri kepada departemen atau badan di lingkungan pemerintahan dan *Guidence on Annual Report* yang berisikan petunjuk dalam menyusun laporan tahunan suatu badan kepada menteri, parlemen, dan masyarakat umum. Disamping itu pemerintah Inggris menetapkan gagasan tentang *Public Services for The Future: Modernisation, Reform, Accountability* yang intinya adalah setiap keputusan hendaknya jangan hanya berorientasi pada berapa banyak pengeluaran dan atau penyerapan dana untuk tiap area, tetapi juga mengenai peningkatan jasa yang diberikan dan perbaikan-perbaikan.

Berbeda dengan Inggris, Jerman sebagai negara yang berbentuk federasi, menetapkan bahwa keterlibatan pusat (*central involvement*) dalam kegiatan setiap menteri dibatasi pada masalah kepegawaian, teknologi informasi dan hal-hal keuangan. Dari pola pemerintahan ini, maka pemerintah sesuai dengan tingkatannya secara formal mempunyai akuntabilitas (*public accountability*) kepada parlemen di tiap tingkatan pemerintahan (federal, negara bagian, dan lokal). Demikian pula dengan menikmati tingkat independen operasional yang tinggi, maka seorang menteri dapat secara leluasa melakukan kegiatannya, dan dengan demikian konsep dan prinsip akuntabilitas dapat dilakukan secara komprehensif.

Di Indonesia, sosialisasi konsep akuntabilitas dalam bentuk Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) telah dilakukan kepada 41 Departemen atau LPND. Di tingkat unit kerja Eselon I, dilakukan berdasarkan permintaan dari pihak unit kerja yang bersangkutan, oleh karenanya capaian dan cakupannya masih tergolong rendah.

Wujud dari implementasi akuntabilitas di Indonesia adalah dengan lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara khususnya di pasal 14 ayat (2) yang menyatakan bahwa instansi pemerintah diwajibkan menyusun rencana kerja dan anggaran yang didasarkan pada prestasi kerja yang akan di capainya. Dengan demikian terdapat hubungan yang erat antara anggaran pemerintah (APBN dan APBD) dengan kinerja yang akan dicapainya berdasarkan perencanaan stratejik.

Namun demikian, implelementasi konsep akuntabilitas di Indonesia bukan tanpa hambatan. Beberapa hambatan yang menjadi kendala dalam penerapan konsep akuntabilitas di Indonesia antara lain adalah; rendahnya standar kesejahteraan pegawai sehingga memicu pegawai untuk melakukan penyimpangan guna mencukupi kebutuhannya dengan melanggar azas akuntabilitas, faktor budaya seperti kebiasaan mendahulukan kepentingan keluarga dan kerabat dibanding pelayanan kepada masyarakat, dan lemahnya sistem hukum yang mengakibatkan kurangnya dukungan terhadap faktor punishment jika sewaktu-waktu terjadi penyimpangan khususnya di bidang keuangan dan administrasi. Semua hambatan tersebut pada dasarnya akan dapat terpecahkan jika pemerintah dan seluruh komponennya memiliki pemahaman yang sama akan pentingnya implementasi akuntabilitas disamping faktor moral individu pelaksana untuk menjalankan pemerintahan secara amanah.

Akuntabilitas merupakan perwujudan pertanggungjawaban seseorang atau unit organisasi, dalam mengelola sumber daya yang telah diberikan dan dikuasai dalam rangka pencapaian tujuan melalui suatu media berupa laporan akuntabilitas secara periodik. Sumber daya dimaksud berupa sumber daya manusia, dana, sarana prasarana dan metode kerja.

Menurut Ledvina V. Carino, akuntabilitas adalah suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik yang masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah keluar jauh tanggungjawab dan kewenangannya. Akuntabilitas dapat berarti kewajiban untuk menjawab dan menjelaskan kinerja tindakan seseorang atau badan kepada pihak-pihak yang

memiliki hak untuk meminta jawaban/keterangan dari orang atau badan yang telah diberikan wewenang untuk mengelola sumber daya tertentu.²¹

Dari seluruh pengertian di atas, akuntabilitas dapat diartikan keseluruhan aspek tingkah laku seseorang (behavior), dapat mencakup kelakuan baik yang bersifat pribadi atau disebut Akuntabilitas Spiritual, maupun yang bersifat eksternal terhadap lingkungan dan orang-orang yang berada di lingkungannya atau disebut Akuntabilitas Nonspiritual.

Oleh karena itu, setiap pribadi atau orang harus benar-benar dapat menyadari bahwa setiap tindakannya akan dapat berpengaruh terhadap orang lain maupun pada dirinya sendiri, juga dapat berdampak pada lingkungannya. Dengan demikian, baik pejabat, seseorang pimpinan/atasan, bawahan dalam setiap tindak tanduknya (tingkah laku) tetap harus selalu memperhatikan lingkungannya baik lingkungan internal (hubungan atasan-bawahan) maupun lingkungan eksternal (hubungan pemerintah-masyarakat).

Prasyarat utama mewujudkan akuntabilitas harus berada pada situasi dan kondisi lingkungan yang mengutamakan keterbukaan (transparansi) sebagai landasan pertanggungjawaban serta lingkungan yang demokratis dalam menyampaikan pendapat, saran, kritik, maupun argumentasi terhadap perbaikan kondisi kinerja atau kegiatan yang lebih baik dan terarah.

²¹ <http://www.depkominfo.go.id>. Konsep tentang Akuntabilitas dan Implementasinya di Indonesia. (21 Juli 2008)

Pada akuntabilitas spiritual, ada beberapa pertanyaan yang harus diperhatikan dalam rangka mengukur akuntabilitas kinerja seseorang, antara lain: La, maksudnya apa Penjelasannya mana. Yang perlu dicermati, bahwa akuntabilitas tingkah laku baik seseorang atau disebut sebagai akuntabilitas spiritual merupakan syarat perwujudan akuntabilitas internal atau eksternal (publik). Sebab hal tersebut mengandung arti apa dan bagaimana bentuk dan jenis pertanggungjawaban dari seseorang (bawahan kepada atasannya). Akuntabilitas ini menggambarkan secara langsung hubungan atasan dengan bawahan. Lain dengan akuntabilitas publik yang menggambarkan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

Berikut pola pikir perwujudan akuntabilitas spiritual/tingkah laku personal:

Tugas Pokok dan Fungsi unit organisasi sebagai tolok ukur dan kriteria suatu kegiatan yang dilaksanakan dalam pencapaian tujuan dan sasaran unit organisasi. Tupoksi Unit Organisasi dibuat berdasarkan visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi secara keseluruhan.

Penjabaran dari Tupoksi unit organisasi ke dalam unsur/bagian yang lebih kecil (misal : Bagian/Bidang) dirinci lagi melalui Tupoksi masing-masing bagian/bidang melalui pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab masing-masing sub bidang/sub bagian. Dari sini, ada pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab terhadap pelaksanaan pekerjaan untuk masing-masing personal (baik atasan maupun bawahan) dengan orientasinya tetap mengacu pada tupoksi unit organisasi yang diharapkan masing-masing personal (sub bagian) menghasilkan outcome yang jelas dan benefit.

Aktivitas/kegiatan personal (atasan/bawahan) merupakan segala sesuatu yang harus dilakukan oleh setiap orang (pejabat/pegawai) dalam merealisasikan wewenang, tugas dan tanggungjawab pada tupoksinya. Aktivitas merupakan cerminan dari tingkah laku baik seseorang (pejabat/pegawai-atasan-bawahan), dalam mengimplementasikan sebaik-baiknya suatu wewenang, tugas dan tanggungjawabnya dalam rangka pencapaian tujuan tupoksi dan terwujudnya tujuan dan sasaran unit organisasi. Aktivitas dan tingkah laku baik seseorang (akuntabilitas spiritual) dapat menjadi jantung kehidupan keseharian setiap sub bagian/sub bidang, bagian/bidang, unit organisasi serta keseluruhan organisasi agar tetap hidup, berkembang dan punya manfaat dan outcome.

Dalam menyusun pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab masing-masing personal tetap harus memperhatikan kriteria sebagai berikut :

1. Spesifik, aktivitas personal jelas dan terarah dalam memberikan kontribusi terhadap tujuan dan sasaran Tupoksi.
2. Terukur, ada kepastian waktu dan tingkat pencapaiannya
3. Berhasil, ada ukuran keberhasilan yang harus dipenuhi setiap tahun
4. Orientasi Hasil, aktivitas personal dapat mendukung spesifikasi keberhasilan yang ingin dicapai dalam periode 1 tahun sesuai Laporan DP3.
5. Kejelasan Waktu, setiap aktivitas personal memiliki target waktu yang cepat dan akurat.

Sedangkan untuk mengimplementasikan akuntabilitas spiritual secara efektif yang di dalamnya terdapat aspek tingkah laku baik seseorang (behavior) terhadap akuntabilitas kinerja di lingkungan internal (antara atasan-bawahan) maupun eksternal (pemerintah-masyarakat) atau akuntabilitas publik, perlu memperhatikan unsur-unsur sebagai berikut :

1. Akuntabilitas harus merupakan satu kesatuan dari keseluruhan unsur yang dinilai di DP3, seperti kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, kepemimpinan.
2. Unsur-unsur akuntabilitas (unsur yang dinilai di DP3) yang merupakan cerminan akuntabilitas spritual (tingkah laku baik seseorang) harus dinilai seobyektif mungkin, independen, demokratis dengan didasari rasa keadilan.
3. Akuntabilitas harus dibangun berdasarkan untuk menilai kinerja seseorang (personal) guna pencapaian tujuan dan sasaran unit organisasi.
4. Adanya tindak lanjut berupa reward dan punishment atas akuntabilitas tingkah laku baik seseorang (akuntabilitas spiritual) atau atas DP3nya..
5. Komitmen bersama atas dasar rasa keadilan dan kebersamaan.

4. Partisipasi

“Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung.”²²

Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut atau mendapatkan bagian yang adil dari manfaat pembangunan. Partisipasi dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi, meningkatkan kualitas dan efektivitas layanan publik, dalam mewujudkan kerangka yang cocok bagi partisipasi.

Pemerintahan partisipatif bercirikan :

- a. Fokus memberikan arah dan mengundang orang lain untuk berpartisipasi
- b. Pemerintah hanya menentukan isi
- c. Sasaran ditujukan dalam kekuatan gabungan antara pemerintah dan aktor lain dalam masyarakat
- d. Visi dan pengembangan berdasarkan konsensus

Asumsi dasar dari partisipasi adalah “semakin dalam keterlibatan individu dalam tantangan berproduksi, maka semakin produktif individu tersebut.” Dengan hadirnya isu partisipasi, kelompok tersebut akan berpindah dari orientasi pada input kepada manajemen program dan penekanan pada output.

²² [Http:// www. harian rakyat.com](http://www.harianrakyat.com). *Partisipasi Rakyat* (16 Oktober 2007)

Adanya sistem yang memungkinkan individu yang tidak terwakili kepentingannya oleh kelompok kepentingan yang terorganisir untuk menyalurkan kepentingannya dalam pengambilan keputusan mengenai perencanaan, penganggaran, dan monitoring serta evaluasi kegiatan program.

Prinsip partisipasi masyarakat menuntut masyarakat harus diberdayakan, diberikan kesempatan dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses-proses birokrasi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Menurut teori Huntington, “Partisipasi politik hanya sebagai kegiatan warganegara preman atau perorangan (private citizen) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.”²³

Partisipasi politik disini hanya mencakup kegiatan-kegiatan politik perorangan, bukan mencakup sikap-sikap. Yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah, difokuskan terhadap pejabat-pejabat umum yang diakui mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan mengenai pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif di dalam masyarakat.

Usaha-usaha untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dapat dengan cara membujuk atau menekan pejabat untuk bertindak atau tidak bertindak, atau partisipan dapat berusaha untuk menggantikan pengambil-pengambil keputusan pada waktu itu dengan orang lain yang mereka harapkan akan lebih tanggap terhadap

²³ Samuel P Huntington and Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Penerjemah: Sahat Simamora, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990) h. 6

kebutuhan mereka atau dengan kata lain partisipasi politik dapat diarahkan untuk mengubah keputusan pejabat yang sedang berkuasa.

"Partisipasi" sebenarnya adalah merupakan istilah dalam bidang manajemen, namun saat ini telah lebih berkembang luas jadi bukan monopoli ilmu manajemen saja, dalam artian istilah partisipasi itu sudah umum dan dalam arti yang luas, istilah ini sebenarnya diambil dari bahasa asing participation, yang artinya mengikutsertakan pihak lain. Seorang pemimpin dalam melaksanakan tugas-tugasnya akan lebih berhasil bilamana pemimpin tersebut mampu meningkatkan partisipasi bawahannya. Hal ini berarti bawahan akan merasa lebih dihargai sehingga dapat diharapkan semangat dan kegairahan kerja serta tanggung jawabnya dapat ditingkatkan.

Dalam peningkatan partisipasi tersebut kita setidaknya-tidaknya dapat dan harus mampu meningkatkan rasa harga diri dan ikut memiliki. Bila kita sudah berhasil demikian, maka kita dapat mengharapkan semangat dan kegairahan kerja serta rasa ikut bertanggung jawab rekan kita akan dapat ditingkatkan, sehingga keputusan-keputusan dan rencana-rencana yang kita kemukakan diharapkan akan dapat dilaksanakan dengan lebih baik.

Partisipasi merupakan salah satu cara untuk memotivasi yang mempunyai ciri khas yang lain dari pada yang lain. Dikarenakan peningkatan partisipasi lebih ditekankan pada segi psikologis dari pada segi materi, dimana dengan jalan melibatkan seseorang didalamnya, maka orang tersebut akan merasa ikut bertanggung jawab. Mungkin masih ada yang merasa ragu akan peningkatan partisipasi akan dapat meningkatkan rasa tanggung jawab serta semangat dan kegairahan kerja. Peningkatan

partisipasi berarti mengikut sertakan rekan kita baik secara langsung maupun tidak langsung, antara lain seperti dalam pengambilan keputusan dan pembuatan perencanaan.

Dengan demikian karena mereka merasa ikut terlibat di dalam mengambil keputusan atau membuat perencanaan, maka mereka akan ikut merasa bertanggung jawab akan terlaksananya itu semua.