

**PEMBEBASAN ETOS AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK:
SEBUAH ANALISIS KRITIS HABERMASIAN ATAS
KOLONISASI *LIFEWORLD***

Ridho Muhammad Purnomosidi

Ridho.mp@gmail.com

Iwan Triyuwono

Ari Kamayanti

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya

ABSTRACT

The aim of this study is to design a construct of public accountability concept that is independent of lifeworld colonization brought by the concept of New Public Management. This study emphasize its analysis on process-oriented accountability and one that liberates public communication. This study will shed a light on process responsibility, one that is not limited to information presentation but more than that, as a moral responsibility of government executive. In this study, I approach the problem through the eyes of Habermas's critical perspective. Using Habermas's approach, I want to understand the colonization of accountability lifeworld in society. In relation to budget accountability issues, public discussion space would be the main issue. The findings of this study is that accountability, judging from the quality of service delivery, has eroded its meaning. That is, the service providers have not been able to give an adequate account for the service that they are doing, such as trying to produce a quality of service according to the wishes of the people. Therefore, the current accountability process still needs improvement, so that public officials providing service would have a sense of public responsibility when providing services to the public. Public accountability of service provided appears to disregard public discussion space that creates equality in determining what is needed and what is given to the public.

Key words: accounting, accountability, public sector, budgeting, habermas.

ABSTRAK

Studi ini bertujuan menghasilkan konstruksi konsep akuntabilitas publik yang bebas dari kolonisasi *lifeworld* yang dibawa oleh konsep *New Public Management*. Studi ini menekankan analisisnya pada bentuk akuntabilitas yang berorientasi proses dan yang membebaskan komunikasi publik. Studi ini akan membuka wacana pertanggungjawaban atas proses yang tidak sebatas penyajian informasi akan tetapi lebih dari itu, sebagai sebuah pertanggungjawaban moral para pelaksana pemerintahan. Dalam penelitian ini, saya mendekati masalah yang ada melalui kacamata perspektif kritis Habermas. Melalui pendekatan Habermas, saya ingin memahami kolonisasi *lifeworld* akuntabilitas yang terjadi dalam masyarakat. Berkaitan dengan masalah akuntabilitas anggaran, ruang diskusi publik merupakan hal utama yang menjadi pokok permasalahan. Temuan studi ini ialah bahwa akuntabilitas, dilihat dari kualitas pelaksanaan pelayanan, telah terkikis maknanya. Artinya, pihak pemberi layanan belum dapat mempertanggungjawabkan pelayanan yang dilakukannya dengan baik, seperti berusaha menghasilkan kualitas pelayanan sesuai dengan keinginan masyarakat. Karenanya, proses pertanggungjawaban yang dimiliki masih butuh pembenahan, agar aparaturnya pemberi layanan dapat memiliki tanggung jawab publik ketika memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas publik atas pelayanan nampak mengabaikan ruang diskusi publik yang membuat kesetaraan dalam menentukan apa yang dibutuhkan dan apa yang diberikan pada masyarakat.

Kata kunci: akuntansi, akuntabilitas, sektor publik, anggaran, habermas.

PENDAHULUAN

Beberapa dekade lalu, akuntabilitas tidak banyak diperbincangkan atau bahkan tidak mendapat perhatian, namun saat ini menjadi isu hangat yang banyak dibahas baik oleh praktisi maupun akademisi, terutama ketika berbicara tentang sektor publik (Day dan Klein, 1987; Broadbent dan Laughlin, 2003; Goddard, 2005; Sinclair, 1995). Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik saat ini ialah adanya transformasi dalam akuntabilitas publik yang bergerak di bawah pemikiran *new public management* (NPM). Dalam pemikiran ini, model pemerintahan tradisional dirasa tidak efisien dalam mengelola pemerintahan, sehingga model manajemen di sektor privat diangkat ke sektor publik untuk mengatasi masalah tersebut (Funnel, 2003; Hood, 1991; Parker dan Gould, 1999).

Namun demikian, perubahan ini dipandang tidak sesuai dalam sektor publik karena mengusung *spirit* dari sektor privat yang lebih bersifat *profit-oriented* (Doig dan Wilson, 1998; Hebson *et al.*, 2003). Lebih lanjut, hal ini diperparah oleh sifat dasar NPM yang berbasis rasionalitas instrumental (efektivitas dan efisiensi) untuk melakukan justifikasi dalam pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai *stakeholder* (Miller dan Dunn, 2006). Hal inilah yang digunakan oleh pemerintah untuk mengkolonisasi ruang diskusi publik sehingga kepentingan masyarakat menjadi termarjinalisasi. Pada akhirnya, kondisi ini mendemistifikasi akuntabilitas, yaitu menghilangkan kesakralan akuntabilitas sebagai manifestasi amanah rakyat kepada pemerintahnya.

Untuk membebaskan kolonisasi ini maka dirasa perlu untuk melakukan perubahan dalam akuntabilitas publik, terutama dalam akuntabilitas anggaran, karena fungsinya sebagai alat akuntabilitas utama dari pemerintah (Shah dan Chen, 2007). Dengan mengamati baik *spirit* yang mendasari akuntabilitas publik dalam hal ini etos akuntabilitas publik (Horton, 2008), maupun praktik akuntabilitas itu sendiri, maka akan

dapat ditemukan gambaran yang holistik atas proses akuntabilitas pemerintahan. Selanjutnya, dari pemahaman tersebut dapat dilakukan pembebasan akuntabilitas publik atas kolonisasi rasionalitas instrumental.

Dalam hal ini, akuntabilitas publik merupakan konsep yang sampai sekarang masih diperdebatkan definisinya, namun semua pihak sependapat bahwa ia merupakan komponen penting dalam pemerintahan. Akuntabilitas digambarkan sebagai suatu hubungan yang mencakup pemberian dan permintaan tanggung jawab atas suatu tindakan tertentu (Roberts dan Scapens, 1985). Secara sederhana, akuntabilitas merupakan pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja organisasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Schiavo-Campo dan Tomasi, 1999). Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus dapat memberikan informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk tahu, hak untuk mendapat informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya.

Laughlin (1990) mengatakan bahwa tidak terdapat satu sistem akuntabilitas yang paling tepat bagi semua kondisi akuntabilitas yang ada, sistem akuntabilitas perlu disesuaikan dengan kondisi di mana ia akan diterapkan. NPM dengan konsepnya yang berbasis rasionalitas instrumental telah mengkolonisasi ruang diskusi publik dan menghambat berlangsungnya proses akuntabilitas. Masyarakat pun seperti sudah lelah untuk memperjuangkan hak-haknya sehingga semakin menguatkan *status quo* pemerintah. Oleh karenanya, untuk membebaskan akuntabilitas di Indonesia perlu adanya komunikasi yang tidak terdistorsi antara berbagai aktor yang terlibat dalam proses akuntabilitas. Untuk dapat mencapai hal tersebut, perlu dipahami *spirit* etos akuntabilitas publik maupun praktik akuntabilitas yang terjadi dalam hubungan masyarakat dan pemerintah agar dapat dipahami bagaimana bentuk kolonisasi NPM atas akuntabilitas publik.

Studi ini bertujuan menghasilkan konstruksi konsep akuntabilitas publik yang bebas dari kolonisasi *lifeworld* yang dibawa oleh konsep *New Public Management*. Studi ini menekankan analisis pada bentuk akuntabilitas yang berorientasi proses dan yang membebaskan komunikasi publik. Studi ini akan membuka wacana pertanggungjawaban atas proses yang tidak sebatas penyajian informasi, tetapi lebih dari itu, sebagai sebuah pertanggungjawaban moral para pelaksana pemerintahan.

TINJAUAN TEORETIS

Akuntabilitas Anggaran Dan Komunikasi Antara Pelaku Anggaran

Sistem penganggaran publik dibentuk untuk menjalankan beberapa fungsi penting. Fungsi-fungsi tersebut termasuk pengaturan prioritas anggaran sesuai dengan amanat pemerintah; perencanaan pengeluaran dalam rangka mengejar visi jangka panjang untuk pembangunan; pelaksanaan kontrol keuangan atas *input* untuk memastikan disiplin fiskal; manajemen operasi untuk menjamin efisiensi operasi pemerintah; dan sebagai alat untuk akuntabilitas kinerja pemerintah kepada masyarakat (Shah dan Chen, 2007).

Dalam anggaran berbasis kinerja, legislatif tidak hanya menjadi pemberi amanat reformasi, namun ia juga merupakan salah satu pelaksana kunci. Ia memiliki kewenangan untuk mengalokasikan sumber daya berdasarkan informasi kinerja dan untuk menerapkan sanksi. Dengan demikian, disposisi terhadap pelaksanaan anggaran perlu dibahas oleh legislatif dan eksekutif. Disposisi mengacu pada sejauh mana organisasi mendukung pelaksanaan reformasi dan melakukan upaya untuk memastikan keberhasilan reformasi.

NPM melahirkan berbagai model sistem anggaran yang didasarkan pada pencapaian kinerja diantaranya, *zero-based budgeting* serta *planing programming budgeting system*, model-model anggaran seperti ini umumnya lebih dikenal dengan sebutan *performance-based budgeting* atau anggaran berbasis

kinerja. Pada dasarnya berbagai model anggaran ini bertujuan untuk menghubungkan antara penggunaan dana dengan hasil atau tujuan yang ingin dicapai. Tujuan yang ingin dicapai dengan penerapan anggaran berbasis kinerja ialah maksimalisasi *value for money*. Hal ini dilakukan dengan melakukan efisiensi atas alokasi dan efisiensi atas teknis atau manajerial. Kedua efisiensi tersebut merupakan alat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat apabila dilaksanakan atas pertimbangan keadilan dan keberpihakan terhadap rakyat (Mardiasmo, 2002).

Penting untuk menekankan bahwa akuntabilitas manajerial harus didasarkan pada *output* bukan *outcome*, karena *outcome* berada di luar kendali langsung manajer, sulit untuk didefinisikan dan diukur, dan sangat sulit untuk digunakan sebagai dasar penetapan biaya. Argumen utama dalam penggunaan akuntabilitas berbasis *output* adalah: (1) tidak memungkinkan untuk menghubungkan *outcome* langsung dengan tindakan manajerial, dan keputusan tingkat kontrol langsung seorang manajer atas *output* umumnya lebih besar daripada *outcome*, (2) *outcome* sangat sulit untuk diidentifikasi, dan tentu saja sulit untuk diukur. Skala waktu untuk mengukur hasil biasanya mencakup beberapa waktu setelah program diimplementasikan, umumnya, tidak selaras dengan siklus anggaran yang sama, dan (3) menghitung biaya untuk mencapai *outcome* lebih sulit daripada biaya untuk mencapai *output* (Kristensen *et al*, 2002).

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, masalah yang ada didekati melalui perspektif kritis Habermas. Melalui pendekatan Habermas, penelitian ini mencoba memahami kolonisasi *lifeworld* akuntabilitas yang terjadi dalam masyarakat. Berkaitan dengan masalah akuntabilitas anggaran, ruang diskusi publik merupakan hal utama yang menjadi pokok permasalahan (Miller dan Dunn, 2006). Oleh karena itu, dengan menggunakan teori tindakan komunikasi Habermas, penelitian ini ber-

upaya untuk melakukan pembebasan proses komunikasi tersebut. Pemahaman atas interaksi 'lifeworld', sistem teknis, dan mekanisme *steering* sosial penting untuk mencapai tujuan pembebasan komunikasi sehingga masyarakat dapat meraih kehidupan yang lebih baik (Barone *et al.*, 2013). Sebagaimana yang disampaikan oleh Neuman (2003), bahwa pendekatan kritis bertujuan untuk memperjuangkan ide peneliti agar membawa perubahan yang substansial pada masyarakat.

Menurut pendekatan penelitian kritis, kegiatan penelitian seharusnya tidak berhenti pada tahap-tahap konvensional seperti deksripsi, eksplanasi, penerapan, atau peramalan. Kegiatan penelitian seharusnya melangkah pada tahap lebih jauh lagi, yaitu sampai pada tahap kesadaran dan tindakan (*action*) untuk mencapai tujuan pemecahan masalah atau pemberdayaan (*empowerment*) yang berpijak pada kesadaran kritis partisipan penelitian. Penelitian kritis bertujuan untuk membebaskan (*to emancipate*) dan mengubah (*to transform*) (Burrell dan Morgan, 1979; Chua, 1986). Paradigma ini memahami hakikat manusia sebagai sesuatu yang dinamis dan mandiri, dan seharusnya bebas dari adanya unsur eksploitasi dan tekanan dari pihak tertentu. Tujuan penelitian dari paradigma kritis adalah mengungkap hubungan nyata (*real relation*) yang ada di bawah permukaan, mengungkap mitos dan ilusi, menghapus kepercayaan yang salah, serta berusaha untuk membebaskan masyarakat dari belenggu situasional yang ada.

Dalam metode tersebut, Habermas membedakan tindakan rasional bertujuan ke dalam tindakan instrumental dan tindakan strategis. Dalam hal ini pengejaran kepentingan dilakukan secara rasional dan terkalkulasi. Tindakan instrumental melibatkan seorang aktor tunggal untuk memperhitungkan secara rasional alat-alat terbaik untuk mencapai suatu tujuan, sedangkan, tindakan strategis berkaitan dengan proses dua atau lebih individu yang saling

mengoordinasikan tindakan rasional bertujuan dalam pengejaran suatu tujuan. Tujuan tindakan instrumental maupun strategis ialah penguasaan instrumental. Berdasarkan akuntabilitas pemerintah pada ukuran efektivitas dan efisiensi kinerja merupakan contoh dari tindakan rasional bertujuan.

Sejalan dengan pandangan Habermas, maka penelitian ini pun berupaya untuk mengangkat aspek tindakan komunikatif. Ketika berbicara tentang akuntabilitas dan proses pertanggungjawaban kinerja pemerintah, tindakan komunikatif menjadi bagian integral dalam proses rasionalisasi. Interaksi antara pemerintah dengan masyarakat merupakan komponen penting dalam pencapaian tujuan akuntabilitas sebagai alat pengendalian terutama dalam hal kinerja.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Gowa yang terletak di Provinsi Sulawesi Selatan, karena Kabupaten Gowa memiliki keunikan tersendiri. Daerah yang merupakan penyangga kota Makassar ini memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia untuk laporan keuangan tahun 2013. Sayangnya di tahun yang sama daerah ini memiliki beberapa kasus korupsi yang mengindikasikan bahwa akuntabilitas keuangan mereka tidak seiring dengan akuntabilitas proses kebijakan.

Hal lain yang membuat situs Pemerintah Kabupaten Gowa menjadi menarik untuk diteliti adalah kasus Fadli, di mana karena kritikan atas sistem akuntabilitas Pemerintahan Kabupaten Gowa di bawah kepemimpinan Bupati Ichsan Yasin Limpo, Fadli Rahim yang merupakan seorang pegawai negeri sipil (PNS) di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Pemkab Gowa, kini dipenjarakan di Rumah Tahanan Gunungsari Makassar, menunggu sidang pengadilan di Gowa. Persoalan ini dipicu akibat kritikan-nya melalui media sosial Line. Kritikan yang disampaikan Fadli melalui *chatroom group Line* dimaknai berbeda oleh Pak Bupati, seperti yang disampaikan oleh Kabag

Humas Pemerintah Daerah Kab. Gowa, Arifuddin Saeni. Kicauan Fadli dilihat sebagai sebuah "pencemaran nama baik" dan sebagai Aparatur Sipil Negara tindakannya dituding melanggar peraturan disiplin pegawai dan tidak loyal terhadap atasan. Karena dianggap tidak dapat membuktikan tuduhannya, Fadli diadili setelah diproses di Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) Gowa dan diperiksa oleh polisi dan jaksa sejak Mei 2014 lalu (Mangenre, 2014)

Informan kunci dalam penelitian ini adalah eksekutif yang melakukan pengelolaan keuangan daerah. Mereka merupakan pihak agen yang terkait dalam pelaksanaan proses akuntabilitas publik. Pihak eksekutif disini meliputi Kepala Dinas Pendidikan beserta jajaran Kepala Bidang terkait, Kepala BAPPEDA, dan Kepala Bagian Keuangan Pemda Gowa. Pemilihan informan tersebut dilakukan secara purposif berdasarkan jabatan mereka, karena mereka diharapkan memiliki wawasan yang baik dalam hal akuntabilitas publik. Selain itu informan penting lainnya ialah masyarakat sebagai pihak prinsipal yang merasakan kinerja dari para eksekutif dan seharusnya melakukan fungsi kontrol. Mewakili pihak masyarakat dipilih dua orang yaitu ketua LSO yang berfungsi mengawasi pelaksanaan pemerintahan Pemda Gowa serta pengamat akuntabilitas pemerintah yang juga merupakan dosen akuntansi sektor publik di Universitas Hasanuddin Makassar. Pemilihan informan tersebut diharapkan dapat memberikan pemahaman atas kondisi masyarakat dalam proses akuntabilitas publik.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Marjinalisasi Ruang Diskusi Publik

Aspek penting dalam pelayanan publik adalah akuntabilitas atas etos pelayanan publik (Horton, 2008). Nilai intrinsik yang termasuk di dalamnya ialah komitmen, integritas, imparialitas, dan perilaku *citizenship* organisasional (Foster dan Wilding, 2000; Lawton, 1998; Needham, 2006). Reformasi dan perubahan kontekstual atas sektor

publik di bawah kedok *New Public Management* (NPM) telah mengubah pola pelayanan publik (Ferlie *et al.*, 1996; Lane, 2000; Lynn, 2006), serta mendorong adopsi nilai-nilai dan prinsip-prinsip manajemen sektor swasta (Maesschalck, 2004; Maesschalck *et al.*, 2008; Pollitt dan Bouckaert, 2000).

Nilai-nilai baru yang dibawa oleh NPM sebagian berasal dari pengakuan adanya kekuatan pasar dan kekuasaan pelanggan, yang mana hal tersebut menurut berbagai peneliti, bertentangan dengan komitmen terhadap kepentingan publik (Doig dan Wilson, 1998; Hebson *et al.*, 2003). Nilai-nilai yang termasuk di dalamnya ialah profitabilitas, *risk taking*, responsif, inovasi dan bisnis (Aldridge dan Stoker, 2002; Van der Wal *et al.*, 2008).

Literatur menunjukkan bahwa secara umum reformasi ini telah mengubah peran pemerintah (Bach *et al.*, 2007), mempengaruhi norma-norma yang dianut oleh pemerintah (Marsden, 2004), dan secara signifikan, dan negatif, mempengaruhi akuntabilitas pelayanan publik dan etos pelayanan publik (Rhodes, 1994). Pengaruh yang banyak dikutip dalam literatur ialah melemahnya nilai-nilai profesional (Pollitt dan Bouckaert, 2000; Powell *et al.*, 1999); penurunan semangat, motivasi, kepercayaan, komitmen, dan kepuasan kerja (Foster dan Wilding, 2000; Friedson, 1994); dan peningkatan stres yang disebabkan oleh intensifikasi kerja (Audit Commission, 2002; Exworthy dan Halford, 1999; Randle dan Brady, 1997). Pengalaman ini dapat digeneralisasi di seluruh sektor publik secara internasional karena mereka yang berprofesi pada berbagai sektor, misalnya, kesehatan, pendidikan, pelayanan masyarakat, dan pekerjaan sosial telah mengalami reformasi serupa (Ackroyd *et al.*, 1989; Frederickson dan Ghore, 2005; Henkel, 1991; O'Faircheallaigh *et al.*, 1999).

Terdapat bukti bahwa reformasi *New Public Management* memiliki dampak terhadap etos umumnya melalui penciptaan budaya audit (Power, 1997) dan secara khusus berkaitan dengan kerjasama pemerintah

dengan swasta (Hebson *et al.*, 2003) dan *contracting out* (Painter, 2000). Konsep NPM membatasi diskursus publik pada topik yang tidak kritis dan mengabaikan topik penting seperti pembuatan kebijakan (Stone, 2002). Justifikasi efisiensi ekonomi digunakan untuk melakukan intervensi seperti privatisasi serta *outsourcing*, dan mengesampingkan partisipasi publik dengan alasan akan menghambat produktifitas. Klaim tersebut menyebabkan minat baru dalam akuntabilitas dan etos pelayanan publik (Clarke *et al.*, 2000; Needham, 2006; Seddon, 1996) dan upaya untuk mempertajam fokusnya dalam menanggapi reformasi tersebut (Aldridge dan Stoker, 2002; Brereton dan Temple, 1999; Needham, 2006).

Hal yang memprihatinkan berkaitan dengan pelaksanaan akuntabilitas dan etos pelayanan publik karena Habermas (2001) mengidealkan suatu kondisi di mana masyarakat memiliki akses yang luas untuk mendiskusikan akuntabilitas publik, guna mendapatkan posisi yang setara dengan pemerintah. Ia mendorong *lifeworld* yang steril dari kolonisasi. Ia membayangkan masyarakat komunikatif sebagai tempat perbedaan kepentingan dibicarakan lewat cara-cara yang elegan, serta tidak menutupi ruang gerak masing-masing pihak. Itu semua bisa berlangsung di ruang publik yang terbuka dan steril dari tekanan ideologi yang hanya meniupkan angin surga.

Akuntabilitas dan Etos Pelayanan Publik: Sebuah Realitas yang Mengabaikan Ruang Diskusi Terbuka

Terdapat berbagai tradisi akuntansi yang berbeda yang mencerminkan konvensi konstitusional, nilai-nilai politik, dan rezim hukum yang berbeda. Konsep etos pelayanan publik mulai muncul di Inggris, menyusul laporan dari Northcote dan Trevelyan (1854) mengenai pegawai pemerintahan. Banyak peneliti yang telah mengeksplorasi etos tersebut dari perspektif sejarah (O'Toole, 1990; Plant, 2003; Thomas, 1989) dan menemukan akarnya dalam konsep tugas publik yang diartikulasikan dari

pemikiran Plato dan Aristoteles, dan pemikiran terbaru para idealis Inggris, terutama T.H. Green (O'Toole, 1990). Fokus dari tulisan mereka adalah pegawai senior pemerintahan di Inggris dan perkembangan etos akuntabilitas pelayanan publik sejak reformasi pelayanan publik pada abad ke-19 hingga saat ini. Kekhawatiran terhadap cita-cita etis, termasuk pelayanan kepada masyarakat, menjadi ciri utama perkembangan ini (Thomas, 1989). Pada awalnya, etos akuntabilitas ini diadopsi oleh kelompok elit pegawai pemerintahan, tetapi kemudian ia mulai merambah ke berbagai pekerja sektor publik (Audit Commission, 2002).

Seiring berjalannya waktu, upaya untuk mendefinisikan etos tersebut mengalami masalah. Lebih lanjut, selain studi yang dilakukan oleh Pratchett dan Wingfield (1996) dan Hebson *et al.* (2003), bukti empiris adanya etos ini sangat langka dan karakternya sangat sulit dijelaskan. Kerangka yang diidentifikasi oleh Pratchett dan Wingfield (1994) diuraikan dengan memasukkan akuntabilitas, perilaku birokratif (ditunjukkan melalui kejujuran, integritas, imparialitas, dan objektivitas), kepentingan publik, motivasi dan loyalitas.

Individu yang bekerja dalam bidang pelayanan publik, dikatakan terikat oleh dan termotivasi oleh etos pelayanan publik (Lawton, 1998; Vandenabeele *et al.*, 2006). Konsep ini ditandai oleh seperangkat nilai-nilai seperti kejujuran, integritas, akuntabilitas, dan ketulusan, serta seperangkat proses yang melibatkan, misalnya, perekrutan dan promosi berdasarkan prestasi. Hal ini mengasumsikan bahwa mereka yang menjalankan etos ini akan peduli untuk memperjuangkan kepentingan publik daripada kepentingan pribadi (House of Commons Public Administration Select Committee, 2002). Dalam hal ini, Idris, Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Kabupaten Gowa mengungkapkan:

Di satu sisi mesin administrasi menawarkan begitu banyak kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan keinginannya, di sisi lain keputusan

administrasi dan pelaksanaannya tidak selalu mampu melayaninya atau memahaminya, oleh karena itu, ...mendahulukan prioritas RENSTRA

Dalam hal ini, akuntabilitas pemerintahan Kabupaten Gowa mendukung keberadaan dan pentingnya etos pelayanan publik, etos ini menggambarkan keadaan yang ada, memberikan panduan tindakan, dan menginspirasi mereka yang bekerja di organisasi pelayanan publik. Namun, dapat kita amati pengaruh dari rasionalitas instrumental dalam formulasi etos pelayanan publik tersebut. Terlihat bahwa ukuran efisiensi dan efektivitas pencapaian *outcome* menjadi penentu dalam pengambilan keputusan. Hal ini menunjukkan bahwa klaim etos pelayanan publik sebagai suatu hal yang selalu baik, dapat dikatakan masih diperdebatkan. Etos akuntabilitas pemerintah Kabupaten Gowa saat ini dapat dikatakan telah mendorong perilaku kekanak-kanakan, loyalitas sesat, birokratis, membangun kerajaan, atau mendahulukan kepentingan pusat dengan mengorbankan kepentingan masyarakat (Lawton, 1998). Dalam hal ini Syarifuddin, seorang pemerhati sektor publik menyatakan:

...setiap manusia memiliki spirit (roh) keberhasilan, yaitu motivasi murni untuk meraih dan menikmati keberhasilan. Roh inilah yang menjelma menjadi perilaku yang khas seperti kerja keras, disiplin, teliti, tekun, integritas, rasional, bertanggung jawab dan sebagainya. Lalu perilaku yang khas ini berproses menjadi kerja yang positif, kreatif dan produktif. Akuntabilitas pelayanan publik pemerintah Kabupaten Gowa seharusnya merupakan jelmaan dari prinsip ini, sehingga penda senantiasa mendahulukan masyarakat di atas kepentingannya.

Dalam kaitannya antara anggaran dan etos kerja, Syarifuddin menjelaskan:

...etos kerja adalah seperangkat perilaku positif yang berakar pada keyakinan fundamental yang disertai komitmen total pada paradigma kerja yang integral. Jika seseorang, suatu organisasi, atau suatu komunitas menganut para-

digma kerja, mempercayai, dan berkomitmen pada paradigma kerja tersebut, semua itu akan melahirkan sikap dan perilaku kerja mereka yang khas. Dalam hal ini permasalahan umum dalam etos kerja adalah pemerintah daerah selaku penanggung jawab pengelolaan keuangan daerah dituntut untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas aktivitas dan kinerja pelayanan kepada *stakeholder*-nya untuk menciptakan akuntabilitas kinerja yang mencerminkan etos kerja yang dimiliki. Hal ini mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain akuntabilitas anggaran yang menggambarkan seberapa jauh efektivitas kerja pemerintah dalam mencapai tujuannya.

Hal di atas sejalan dengan pandangan Anoraga (2009), bahwa etos kerja merupakan suatu pandangan dan sikap suatu bangsa atau manusia terhadap kerja. Bila individu-individu dalam komunitas memandang kerja sebagai suatu hal yang luhur dan sakral bagi eksistensi manusia, maka etos kerjanya akan cenderung tinggi. Sebaliknya, sikap dan pandangan terhadap kerja sebagai sesuatu yang bernilai rendah bagi kehidupan, akan mengakibatkan etos kerja dengan sendirinya menjadi rendah. Hal yang sama diungkapkan Sinamo (2005) yang memandang bahwa etos kerja merupakan fondasi dari sukses yang sejati dan otentik. Pandangan ini dipengaruhi oleh kajiannya terhadap studi-studi sosiologi sejak zaman Max Weber di awal abad ke-20 dan penulisan-penulisan manajemen dua puluh tahun belakangan ini yang semuanya bermuara pada satu kesimpulan utama bahwa keberhasilan di berbagai wilayah kehidupan ditentukan oleh perilaku manusia, terutama perilaku kerja. Sebagian orang menyebut perilaku kerja ini sebagai motivasi, kebiasaan (*habit*) dan budaya kerja. Sinamo (2005) lebih memilih menggunakan istilah etos karena menemukan bahwa kata etos mengandung pengertian tidak saja sebagai perilaku khas dari sebuah organisasi

atau komunitas, tetapi juga mencakup motivasi yang menggerakkan mereka, karakteristik utama, spirit dasar, pikiran dasar, kode etik, kode moral, kode perilaku, sikap-sikap, aspirasi-aspirasi, keyakinan-keyakinan, prinsip-prinsip, dan standar-standar.

Melalui berbagai diskursus di atas baik secara etimologis maupun praktis dapat disimpulkan bahwa etos kerja merupakan seperangkat sikap atau pandangan mendasar yang dipegang sekelompok manusia untuk menilai kerja sebagai suatu hal yang positif bagi peningkatan kualitas kehidupan, sehingga mempengaruhi perilaku kerjanya. Oleh karenanya, pemerintah seharusnya akuntabel atas etos kerja yang dimiliki termasuk anggaran yang dibelanjakan untuk menjalankan etos tersebut. Dengan kata lain, etos ini dalam praktiknya belum tentu etis meskipun ia disepakati sebagai sesuatu yang etis secara organisasional. Hal inilah yang dikomentari Arman selaku pemerhati pemerintah:

Pelayanan publik yang berkualitas mempunyai arti yang penting apabila pemberian pelayanan yang dilakukan secara sederhana, mudah dan dilakukan secara wajar dan profesional. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah Kabupaten Gowa harus mengubah posisi dan peran dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaborasi dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis.

Ia selanjutnya menambahkan bahwa:

Akuntabilitas dari sudut pandang pemerintah pada dasarnya sudah dianggap etis oleh mereka karena mereka telah memenuhi aturan akuntabilitas yang ada. Namun demikian, akuntabilitas pemerintah Kabupaten Gowa tersebut masih perlu dipertanyakan karena apakah hal itu telah sesuai dengan keinginan publik? ... atau telah sesuai dengan informasi yang diharap-

kan masyarakat ... nah di sini tampaknya pemerintah tidak pernah mau tahu hal tersebut sepanjang aturan dan regulasi akuntabilitas telah mereka kerjakan.

Dalam hal ini, tampak bahwa etos yang dirasakan oleh individu dalam suatu organisasi bergantung pada siapa pemimpinnya dan siapa saja anggotanya (O'Toole, 1993) dan akan dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dimiliki oleh mereka sendiri (Chapman, 2000). Ia akan berkembang dari waktu ke waktu, dan karakter historisnya terdokumentasi dengan baik (Chapman, 1993; Horton, 2008; O'Toole, 1990; Plant, 2003). Keberlangsungan etos akuntabilitas seperti ungkapan Arman di atas akan berlanjut terus pada generasi pejabat publik yang akan datang, dan ia terinternalisasi menjadi nilai intrinsik yang memotivasi kerja pegawai pemerintahan. Oleh karenanya, perlu adanya kontrol masyarakat untuk merubah paradigma pegawai pemerintahan Kabupaten Gowa atas etos akuntabilitas yang berkembang saat ini. Syarifuddin, informan saya mengemukakan:

Tanggung jawab masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap lembaga pemerintah merupakan wujud dari bentuk partisipasi masyarakat. Hal ini amat penting memperoleh perhatian kita bersama, karena akuntabilitas itu sendiri tidak hanya diperlukan bagi pemerintah saja, akan tetapi juga bagi masyarakat. Akuntabilitas bagi masyarakat seharusnya dibarengi dengan adanya sarana akses yang sama bagi seluruh masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah. Jika akses dan saluran ini diberikan oleh pemerintah, maka sarana tersebut bisa dimanfaatkan untuk berperan serta dalam melakukan kontrol. Akses dan saluran ini perlu diadakan oleh pemerintah agar semua kelompok masyarakat mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam memanfaatkan saluran tersebut.

Ketiadaan kendali kekuatan hegemonik dalam diskursus sangat penting untuk mencapai keadaan komunikasi yang ideal, menurut pandangan Habermas (2001) bahwa pembebasan diskursus dari struktur aksi

dan interaksi yang bersifat koersif diperlukan agar dapat tercipta keadaan komunikasi yang ideal, hal ini tampaknya hanya dapat terjadi dalam keadaan tindakan komunikatif murni. Menurut Habermas (2001) semua *stakeholder* harus transparan terhadap diri mereka sendiri dan orang lain mengenai apa yang sebenarnya mereka lakukan, jika perlu, mereka menerjemahkan ekspresi non-verbal mereka ke dalam bentuk ungkapan linguistik. Berkaitan dengan etos akuntabilitas, terdapat penelitian yang menunjukkan bahwa dalam praktiknya, dialog antar *stakeholder* masih jauh dari keadaan komunikasi yang ideal (Unerman dan Bennett, 2004).

Sebagai pemikir sosial, Habermas dikaitkan dengan konsep *public sphere*. Menurut Habermas (2001), *public sphere* di-konseptualisasikan sebagai suatu realitas kehidupan sosial di mana terjadi suatu proses pertukaran informasi dan berbagai pandangan berkenaan dengan pokok persoalan yang tengah menjadi perhatian umum sehingga dalam proses tersebut terciptalah konsensus bersama. Dengan dihasilkannya konsensus bersama maka pada gilirannya akan membentuk kebijakan negara yang ideal dan pada akhirnya akan membentuk tatanan masyarakat yang ideal secara keseluruhan. *Public sphere* mensyaratkan keaktifan dari warga masyarakat untuk memanfaatkan hak-haknya dan terlibat ikut berpikir di dalam suatu wacana yang sedang hangat pada suatu waktu tertentu, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan politik. Seiring perkembangan masyarakat yang semakin pesat, proses terbentuknya wacana menuju opini publik dapat dilakukan melalui media massa.

Gagasan Habermas di atas memang bisa dikatakan merupakan sebuah cita-cita ideal dalam konteks historis pada masa itu yang kalau kita bandingkan dengan konteks zaman sekarang tentu prosesnya tidak sederhana itu. Pemikiran Habermas tersebut dapat kita pahami dalam dua perspektif. Pertama, Habermas mencoba menggambarkan munculnya ruang publik di kalangan calon kaum borjuis dalam spirit

kapitalisme liberal di abad 18. Kategori *public sphere* semacam ini dapat ditemui dalam realitas sejarah masyarakat Inggris, Perancis dan Jerman. Pada masa sebelum itu, memang bisa dikatakan tidak ada ruang sosial yang layak disebut “*public*” sebagai lawan dari “*private*”. Dengan berkembangnya konsep negara kebangsaan, lembaga perwakilan, perekonomian, dan tidak ketinggalan lahirnya media cetak menyebabkan awal berkembangnya kemunculan *public sphere* di masyarakat tertentu di Eropa Barat. *Public sphere* ini memunculkan kelompok-kelompok sosial tertentu atas dasar pendidikan, kelas kepemilikan (biasanya pada kalangan pria) dan berproses melalui berbagai media seperti jurnal, pamflet, dan surat kabar termasuk di dalamnya lingkungan tertentu seperti bar, *coffee house* dan berbagai *club*. Pertukaran informasi aktual yang berlangsung terus menerus dalam sebuah diskusi, dan seringkali dihangatkan dengan perdebatan merupakan gejala baru yang menurut Habermas amatlah berarti.

Kedua, konsep *public sphere* memasuki warna baru dengan mulai mudarnya kelompok borjuis dalam konteks masyarakat industri yang semakin maju, dan munculnya demokrasi massa. Dengan adanya demokrasi massa, publik yang semula diwakili oleh kalangan elit terpelajar yang terbatas, mulai dimasuki oleh masyarakat yang kebanyakan tidak begitu berpendidikan. Sementara negara, dalam kepentingannya untuk mengendalikan pertentangan kapital menjadi makin terintervensi. Menurut Habermas (2001), batas antara wilayah publik dan privat, baik dalam pengertian ekonomi, politik maupun budaya makin tipis. Organisasi besar dan kelompok kepentingan menjadi partner politik kunci bagi negara, dalam menghasilkan bentuk politik feodal baru yang makin menggantikan peran-peran yang semula dijalankan oleh masyarakat. Berkembangnya karakteristik kepemilikan media massa, khususnya ketika kekuatan komersial mengubah fungsi komunikasi publik menjadi *public relation* dan makin menguatnya periklanan dan

hiburan, maka fungsi kritis media massa makin terkikis. Publik lalu terkotak-kotak sedemikian rupa, sehingga kehilangan daya ikatnya. Berkaitan dengan hal ini Habermas (2001) mengemukakan:

If all participants in dialogue have the same opportunity to employ communicatives, that is, to initiate communication and continue it through speaking and responding of asking questions and giving answers, then equally distributing opportunities for employing constatives ... that is, equally distributing the opportunities to put forth interpretations, assertions, explanations, and justifications and to establish or refute their claims to validity – can be a way of creating a basis on which no prejudice or unexamined belief will remain exempt from thematization and critique in the long run.

Kisah memudarnya *public sphere* tampak jelas dalam penelitian ini, sehingga perlu dipertanyakan kembali konsep *public sphere* dalam konteks etos akuntabilitas publik. Dalam hal ini konsep *public sphere* menjadi sesuatu yang berharga guna memahami proses sosial pemerintah Kabupaten Gowa di mana media massa menjadi salah satu kekuatan dalam konstelasi kekuatan-kekuatan yang menentukan dalam masyarakat.

Untuk menyediakan *public sphere* dalam pengertian etos akuntabilitas, berarti pemerintah harus menyediakan sebuah ruang berupa wacana, lembaga-lembaga, suatu ruang topografik, di mana orang dalam perannya sebagai warga memiliki akses masuk di dalam sebuah dialog kemasyarakatan yang sedang mempersoalkan sesuatu demi kepentingan umum. Dengan kata lain, akses menuju dunia politik dalam pengertian yang luas perlu diperhatikan oleh pemerintah Kabupaten Gowa, sehingga ia tidak lagi terkolonisasi oleh rasionalitas instrumental yang sepertinya telah menguasai sistem-lifeworld akuntabilitas pemerintah Kabupaten Gowa saat ini. Berkaitan dengan hal tersebut, Syarifuddin mengungkapkan:

...ruang yang demikian ini, dengan kondisi komunikasi tertentu yang mewarnainya, menjadi sesuatu hal yang penting dalam demokrasi. Fungsi *public sphere* adalah memenuhi persyaratan

komunikasi tertentu sebagai variabel terbentuknya demokrasi.

Dalam hal ini, Peters (1993) berkomentar bahwa dasar pemahaman Habermas tentang demokrasi dan *public sphere* tidaklah murni dikendalikan oleh tradisi liberal Anglo-Amerikan dengan ide dasarnya tentang “*market – place of ideas*”. Dalam hal ini Habermas (1984) menjelaskan:

The result may be a joint understanding that the participants are closer to each other than they may seem, or differences may be identified, equally important when deciding on further action. The clarification can give rise to a superior reflection and weighing of values and norms. This can in turn reveal new possibilities and may lead to a wish for new priorities. For a positive, dynamic process to occur the participants must have an open attitude and seek to understand the other and be willing to change their own point of view when new insight is obtained.

Berkaitan dengan pandangan Habermas di atas, dengan menempatkan akuntabilitas etos pelayanan publik sebagai “*a way of life*” (Lawton, 1998) berarti menyadari bahwa ia merupakan subjek dari perubahan dan merupakan konstruksi yang dinamis. Penelitian ini menunjukkan bahwa etos akuntabilitas pemerintah Kabupaten Gowa mulai terkikis, karena masyarakat tidak menjadi jantung etos tersebut, serta akuntabilitas lebih fokus terhadap akuntabilitas *outcome* daripada proses. Seharusnya, berdasarkan proses komunikatif di atas, etos akuntabilitas menjadi jiwa dari pelayanan publik yang dilakukan pemerintah. Dalam hal ini, Needham (2006) menempatkan masyarakat sebagai pusat pemerintahan. Sementara, Aldridge dan Stoker (2002) menyebutnya sebagai etos pelayanan publik baru. Berkaitan dengan hal ini Arman sebagai salah satu ketua LSM pemerhati pemerintah mengungkapkan:

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparat pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya masih jauh dari yang diharapkan. Hal ini

dapat dilihat antara lain dari banyaknya pengaduan dan keluhan dari masyarakat dan dunia usaha, baik melalui surat pembaca maupun media pengaduan lainnya, seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, dan tidak transparan, kurang informatif, dan kurang akomodatif, sehingga tidak menjamin kepastian, serta masih banyak praktek pungutan liar dan tindakan-tindakan yang berindikasi penyimpangan dan KKN (*Korupsi, Kolusi, Nepotisme*). Buruknya kinerja pelayanan publik ini antara lain dikarenakan belum terlaksananya transparansi dan akuntabilitas dalam anggaran dan penyelenggaraan pelayanan publik. (*dicetak miring merupakan penegasan saya*).

Hal ini berarti bahwa akuntabilitas etos kerja, seharusnya berfokus pada kinerja, praktik kerja yang bertanggung jawab, dan komitmen terhadap kesejahteraan masyarakat. Semua langkah ini ketika dijalankan bersama-sama akan membantu untuk menciptakan budaya baru dalam pelayanan publik berdasarkan sikap “*can do*” dan “*will do*”, sikap yang lebih mampu mengelola risiko secara tepat dan mengakhiri budaya saling menyalahkan. Kita membutuhkan budaya akuntabilitas dan etos pelayanan publik baru yang lebih berfokus pada proses. Dalam hal ini, dimensi normatif akuntabilitas etos pelayanan publik pemerintah Kabupaten Gowa harus didasarkan pada tersedianya ruang diskusi publik yang luas, dengan kondisi komunikasi tertentu yang mewarnainya, untuk mendorong munculnya demokrasi yang sesungguhnya tanpa hegemoni tertentu. *Public sphere* demikian diperlukan untuk memenuhi persyaratan komunikasi tertentu sebagai media terbentuknya demokrasi.

Akuntabilitas Dan Etos Pelayanan Publik: Kolonisasi *Lifeworld*

Akuntabilitas merupakan fenomena sosial yang terjadi di tengah-tengah kehidupan sosial masyarakat. Ia merupakan produk dari interaksi sosial manusia dalam

kehidupan organisasi dan masyarakat, sehingga keberadaannya sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor pembentuk interaksi tersebut sebagai bagian dari kinerja organisasi. Faktor-faktor tersebut seperti kewenangan diskresi, orientasi terhadap perubahan, budaya paternalisme, etika pelayanan, sistem insentif, semangat kerja sama (Dwiyanto, 2006), sistem kultur atau budaya yang sudah tertanam selama puluhan tahun. Bahkan, akarnya mungkin dapat ditelusuri pada sistem pemerintahan kolonial Belanda (Kumorotomo, 2005), sistem insentifnya, sistem pertanggungjawabannya, dan struktur kekuasaannya (Osborne dan Plastrik, 2000), informasi yang relevan dan reliabel (Sulistiyani dan Rosidah, 2003), monitoring dan insentif (LAN dan BPKP, 2000), sedangkan Crosby dan Bryson (2005) mengemukakan faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi dalam melaksanakan pekerjaan adalah faktor yang bersifat internal dan eksternal. Oleh karena itu, motivasi pelayanan publik terdapat di dalam diri individu yang terlepas dari konteksnya. Dalam hal ini Arman mengatakan:

...dengan semakin besarnya tugas yang diemban oleh aparat pemerintah Kabupaten Gowa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, hendaknya semakin meningkatkan akuntabilitas publik pemerintahan untuk bisa menghadirkan pelayanan yang memuaskan, tentunya menjadi harapan seluruh masyarakat. Oleh karenanya, tuntutan memiliki aparat yang berkompetensi sesuai dengan kebutuhan organisasi sangatlah besar ... sehingga pekerjaan yang dihasilkan bisa berkualitas dan akuntabel. Karena bila tidak, maka pelayanan yang diberikan dan merupakan kebutuhan setiap masyarakat untuk hidup dilingkungannya tidak mampu dilaksanakan dengan baik. Sebab, buruknya kinerja pelayanan publik antara lain juga dikarenakan oleh belum terlaksananya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk itu pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh

setiap unit pelayanan yang terdapat di Kabupaten Gowa. Karena kualitas kinerja dalam pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Lebih lanjut, peran dalam organisasi dan identitas diri merupakan hal yang penting, sebagaimana yang disampaikan Perry dan Vandenabeele (2008), sehingga pejabat publik melihat peran mereka sendiri secara berbeda. Memang, taksonomi identitas telah dikembangkan yang mencirikan berbagai jenis pejabat publik (Brewer *et al.*, 2000; Le Grand, 2003). Karenanya tampak bahwa akuntabilitas pelayanan publik di pemerintah Kabupaten Gowa tidak jelas dalam membedakan hubungan antara akuntabilitas dan opini tentang politisi, peran pemerintah dan pegawai pemerintah, motivasi pribadi dengan kepentingan masyarakat. Seperti yang diungkapkan Idris Kepala Dinas Pendidikan

Bagi saya akuntabilitas itu adalah gambaran mengenai apa yang sudah kita capai berdasarkan aturan yang sudah ditentukan. Kita tidak perlu mengambil atau membuat sebuah model baru dalam menyampaikan pesan kepada masyarakat. LAKIP misalnya adalah ketentuan pemerintah mengenai bagaimana kita harus akuntabel ... ya itu sudah cukup. Terlepas apakah hal tersebut dapat dimengerti oleh masyarakat atau tidak.

Hal ini berbeda secara mendasar dengan jiwa etos pelayanan publik, di mana etos pelayanan publik, berkaitan dengan karakter dari suatu organisasi dan membawa ideologi aspiratif dan normatif yang dimaksudkan untuk mengikat dan memotivasi mereka yang menjadi bagian organisasi tersebut. Dalam hal ini, Habermas ingin agar suatu pandangan tidak hanya sekedar menjelaskan permasalahan dengan sedemikian rupa. Menurut Habermas (2001), seorang politisi seharusnya tidak hanya merenung di ruang perpustakaan lalu memberi saran penyelesaian masalah lewat diskusi. Hal terpenting yang luput dari cara seperti itu, menurut dia, adalah sisi praksis kehidupan.

Sayangnya, bagi Habermas, ilmu pengetahuan beserta teori-teorinya sudah terlanjur berada di menara gading dan ketika dilibatkan dalam praktik kehidupan sehari-hari, manusia malah terkurung oleh belitan rasionalitas yang menjadi landasan teori-teori tersebut. Mereka dibius oleh sebuah daya yang menempatkan tujuan di atas segala-galanya dan dibuatnya percaya bahwa yang mesti diusahakan adalah sarana dan cara mencapai yang seampuh-ampuhnya. Daya itu bernama rasionalitas instrumental, ibu kandung dari teknologi yang sifatnya ideologis.

Memprihatinkan memang, dan itulah sebabnya Habermas mengidealkan suatu kondisi di mana manusia tak saling *sikut* dan *gencet* demi kepentingan dan tujuan instrumental masing-masing. Dia membayangkan masyarakat komunikatif tempat perbedaan kepentingan dibicarakan lewat cara-cara yang elegan dan tidak menutup ruang gerak masing-masing pihak. Itu semua bisa berlangsung di ruang publik yang terbuka dan steril dari tekanan ideologi yang hanya meniupkan angin surga. Agar kondisi itu terwujud di pemerintah Kabupaten Gowa, Habermas (2001) menyampaikan bahwa perlu adanya sebuah teori yang merangkul sisi praksis. Dia tidak mau teori mengandung ideologi yang memukau manusia, dan yang paling penting, teori tersebut mesti mengkritisi dirinya terlebih dahulu sebelum mengarahkan pisau analisisnya kepada objek.

Para penerjemah karya Habermas menekankan kegunaan dan efektifitas dari penyajian sebuah kontrafaktual, idealisasi yang diperlukan oleh model komunikasi ini mungkin saja gagal. Namun, model ideal tersebut memungkinkan adanya sebuah pemahaman yang sistematis dari berbagai macam kegagalan yang mungkin terjadi dan memberikan norma atau standar untuk mengkritiknya (Fultner, 2001: 21). Dalam 'dunia nyata' bukan hanya aspek dari ke-ada-an komunikasi yang ideal gagal tercapai, tetapi juga pihak tertentu dapat secara

strategis merancang dan mempertahankan ‘pseudo-konsensus’, sebuah simulakrum komunikasi yang ideal, yang kemungkinan hanya untuk mencapai kepentingan mereka sendiri (Fultner, 2001: 22). Saran ini beresonansi dengan interaksi antar *stakeholder* yang tampaknya merupakan simulakrum akuntabilitas sejati (Archel *et al.*, 2011). Dapat diperkirakan bahwa upaya untuk memvalidasi secara empiris keberadaan keadaan komunikasi yang ideal akan gagal, terdapat sebuah pengakuan yang jelas bahwa keadaan empiris, bahkan dalam konteks komunikatif terstruktur, akan berbeda secara signifikan dari keadaan komunikasi yang ideal (Fultner, 2001). Memang, kerangka pemikiran Habermas telah dikritik karena terlalu ideal, melibatkan kesulitan konseptual (Cooke, 2003). Habermas (2001) sendiri mengakui dan memprediksi adanya kritik atas kerangka pemikirannya,

We know that institutionalized actions as a rule do not correspond to this model of pure communicative action, although we cannot help but always act counterfactually as though this model were realized. On this inevitable fiction rests the humanity of social intercourse among people who are still human, that is, who have not yet become completely alienated from themselves and their self-objectifications.

Sebagai seorang teoritis yang jelas ingin mengubah praktik dan mengeksplorasi cara untuk mencapai perbaikan melalui teori, demikianlah Habermas berkomentar. Pertanyaan yang belum terjawab ialah apakah mungkin untuk merancang keadaan komunikasi yang ideal? Persoalannya adalah semua komunikasi mensyaratkan bahwa setidaknya dua pihak mencapai kesepakatan mengenai suatu hal, atau jika diperlukan, secara diskursif tiba pada suatu kesepakatan. Masalah lain untuk mencapai komunikasi ideal adalah diperlukannya saling pengertian, berarti menciptakan suatu konsensus rasional. Selanjutnya, perlu dipahami bahwa sebuah konsensus sejati dapat dibedakan dengan konsensus yang palsu melalui pengamatan atas kesepakatan yang

dibentuk secara kontrafaktual (Habermas, 2001).

Menurut Unerman (2007), kerangka pemikiran Habermas bertumpu pada berbagai asumsi termasuk imperatif kategoris Kantian yang dapat diringkas sebagai berikut,

... actions which are considered acceptable to someone with power, wealth and privilege would only be considered morally acceptable if that person would consider these actions to be equally morally acceptable if they lost their power and wealth, and were looking at (and experiencing) the outcomes of these actions from the position of the least privileged members of society.

Jika proses berpikir tersebut diterapkan dalam konteks pemerintah Kabupaten Gowa dan kelompok *stakeholder* yang beragam, maka para pengambil keputusan (eksekutif) harus mengadopsi praktik-praktik yang etis, di mana secara empatik mempertimbangkan apakah keputusan mereka akan sama apabila mereka diturunkan dari posisi kekuasaan. Dengan kata lain, keputusan mereka apakah tidak akan berubah misalnya, jika mereka menjadi *stakeholder* yang paling kecil.

Terlepas dari apakah hal tersebut benar terjadi dalam praktik, tidak menjadi masalah. Aspek dari kerangka teoritis ini dapat berguna, setidaknya untuk membuat teori mengenai alasan mengapa keputusan sosial yang tidak bertanggung jawab dapat terjadi; jelas bahwa eksekutif tidak berempati dengan para *stakeholder* mereka yang paling kecil. Lebih lanjut, keadaan komunikasi yang ideal dan ketergantungannya pada etika Kantian dapat digunakan sebagai perbandingan dari apa yang dapat terjadi. Memang, konsep keadaan komunikasi yang ideal adalah utopis, menjadikan manifestasinya sangat sulit dalam proses keterlibatan organisasi dengan para *stakeholder*. Namun, kita dapat secara normatif membayangkan potensi keadaan komunikasi yang ideal berkembang dalam praktik.

Kontrol hegemonik atas *stakeholder* merupakan bukti terbaru yang menunjukkan bahwa pelibatan *stakeholder* tidak lain hanya merupakan sebuah simulakrum (Archel *et al.*, 2011). Oleh karena itu, upaya

untuk membuat konsep keterlibatan *stakeholder* sebagaimana keadaan komunikasi Habermasian yang ideal memiliki rintangan yang berat untuk dilalui oleh akuntabilitas publik. Model Habermasian ini menyoroti dan menerangi kekurangan dari proses keterlibatan *stakeholder* dan dianggap sebagai alat yang ampuh untuk penelitian akuntansi kritis (Broadbent *et al.*, 1991; Power dan Laughlin, 1996).

Terdapat aplikasi yang lebih luas dari berbagai karya Habermas, secara spesifik dalam konteks teori akuntansi dan perubahan kebijakan akuntansi, yang membantu menyediakan sarana untuk menilai di mana kita berada dalam hal keterlibatan *stakeholder* dan hubungannya dengan masyarakat dan untuk membangun jalan ke depan untuk melaksanakan perbaikan baik dalam teknologi keterlibatan *stakeholder* (proses) dan dalam hal rekonsiliasi keinginan masyarakat dan dorongan akuntabilitas *stakeholder* oleh organisasi publik melalui praktik organisasi. Teori kritis Habermas berusaha untuk menyediakan sarana untuk memahami hubungan antara dunia sosial dan teknologi sosial. Secara khusus, Habermas berbicara tentang keterkaitan antara '*lifeworld*', sistem teknis, dan mekanisme *steering* (Barone *et al.*, 2013). Dia membawa konsep ini bersama-sama, "... it is the social reality which gives these systems meaning and attempts to guide their behaviour through '*steering mechanisms*'" (Laughlin, 1987). Berkaitan dengan hal ini, Syarifuddin menjelaskan:

...diskusi mengenai akuntabilitas dan etos pelayanan publik mengarahkan kita untuk mendefinisikannya sebagai '*a way of life*' yang mencakup seperangkat nilai-nilai yang dipegang oleh individu, bersama dengan proses organisasi dan prosedur yang membentuk dan dibentuk oleh nilai-nilai tersebut. Nilai tersebut terwujud dalam tujuan organisasi yang diarahkan pada kepentingan publik di atas kepentingan pribadi. Oleh karena itu, etos pelayanan publik merupakan nilai-nilai individu, seperti kejujuran dan altruisme, aturan dan proses organisasi yang menciptakan

akuntabilitas dan imparsialitas, dan tujuan untuk meningkatkan kebaikan bersama. Dengan demikian, hal ini menunjukkan sistem kepercayaan yang dapat menjelaskan mengapa individu termotivasi olehnya, bagaimana mereka memberikan pelayanan publik sesuai dengan nilai-nilai tersebut, dan dengan cara apa mereka akan mencapainya.

Berkaitan dengan pernyataan di atas, Habermas memberikan pandangan yang berguna bagi akuntansi melalui metodologi implisitnya yang memungkinkan tidak hanya pemahaman tentang sisi sosial dan teknis, tetapi juga mengenai cara di mana perubahan dan perkembangan dapat berjalan (Laughlin, 1987).

Argumen dari Habermas (1987) ialah bahwa masyarakat modern dapat secara teoritis didefinisikan sebagai campuran dari berbagai konsep *lifeworld*, lembaga dan mekanisme *steering*, dan sistem (Broadbent *et al.*, 1991). Sistem teknis dapat dilihat sebagai ekspresi dalam bentuk organisasi fungsional, dapat didefinisikan, dan nyata (Broadbent *et al.*, 1991). Seiring dengan berkembangnya masyarakat, Habermas menunjukkan bahwa kemampuan komunikasi (tindakan komunikatif) dan diskursif juga berkembang, di mana masyarakat dan organisasi (dan sistem mereka) menjadi lebih mampu melakukan diskusi (Broadbent *et al.*, 1991). Dengan kata lain, masyarakat (*lifeworld*), lembaga sosial dan mekanisme *steering* dan sistem sosial seharusnya berkembang melalui evolusi menggunakan proses diskursif yang ditetapkan (yaitu keadaan komunikasi yang ideal).

Evolusi yang didorong oleh keadaan komunikasi yang ideal ini seharusnya mengarah pada perubahan dalam *lifeworld* sosial, skema interpretatif (*lifeworld* mikro) dan selanjutnya menimbulkan perubahan pada lembaga dan sistem *steering* (di tingkat masyarakat), serta pada desain pola dasar dan sub-sistem (di tingkat *steering* dan organisasi). Dalam konteks model konseptual preskriptif ini, keadaan komunikasi yang ideal bermetamorfosis dari utopis yang

ideal menjadi mekanisme perubahan yang kuat dan sarana untuk mencapai peresesuaian antara nilai sosial, lembaga sosial, mekanisme dan organisasi *steering* (termasuk mekanisme akuntabilitas mereka).

Sementara itu, ketika kemampuan diskursif dan komunikatif semakin berkembang, terdapat kemungkinan bahwa diferensiasi akan semakin meningkat antara *lifeworld*, sistem teknis dan mekanisme *steering*, yang berakibat mengarahkan organisasi. Sementara itu, *steering* dalam ruang organisasi dapat berkembang hingga menjadi di luar kendali (Broadbent *et al.*, 1991) dan dapat menjadi terpisah dari *lifeworld* dan konteks sosial, serta sistem ideal yang ada. Kondisi ini menggambarkan suatu keadaan terciptanya kolonisasi yaitu konteks di mana organisasi bertindak untuk mendominasi dan mengkolonisasi *lifeworld* melalui penciptaan sistem kolonisasi. Keadaan seperti ini mencerminkan hasil yang berlawanan dari penyesuaian hubungan yang seharusnya terjadi melalui proses komunikatif diskursif.

Berdasarkan kerangka pemikiran berbasis Habermasian ini, kita dapat mengembangkan sebuah rasionalitas keterlibatan *stakeholder* di pemerintah Kabupaten Gowa, dengan menggabungkan gagasan keterlibatan *stakeholder* sebagai keadaan komunikasi ideal yang potensial dan mengkonseptualisasikan sistem *steering* dan *lifeworld*. Meskipun akuntansi tidak pernah secara khusus disebutkan oleh Habermas (Laughlin, 1987), namun teorinya memberikan pandangan yang berguna dalam pemahaman akuntansi dan hubungannya dengan masyarakat, serta sebagai sarana penting dalam mengembangkan rekomendasi untuk perbaikan kebijakan akuntansi. Keterlibatan *stakeholder* dalam pandangan Habermasian, dapat dilihat sebagai bentuk akuntabilitas dan komunikasi langsung antara organisasi dengan kelompok *stakeholder* mereka. Dalam konteks teori Habermasian, keterlibatan *stakeholder* dapat dijelaskan pada tingkat sistem. Dengan kata lain, keterlibatan *stakeholder* dapat diartikan

sebagai mekanisme akuntabilitas organisasi dari sistem yang diarahkan melalui mekanisme *steering* sosial, yang kemudian diinterpretasikan secara organisasional.

Saat ini akuntabilitas pemerintah Kabupaten Gowa masih jauh dari situasi lingkungan ideal berkaitan dengan akuntabilitas etos pelayanan publik, karena banyaknya panduan *mandatory* dari pemerintah pusat, sehingga sulit untuk menciptakan akuntabilitas sukarela yang melibatkan *stakeholder*. Dalam konteks keterlibatan *stakeholder*, seharusnya tersedia *lifeworld* yang mengarahkan semua elemen-elemen *stakeholder* untuk terlibat. *Lifeworld* ini seharusnya merupakan seperangkat pengaturan diskursif yang dapat memberikan ruang bagi suara dari partisipan tertentu (misalnya masyarakat kecil). *Lifeworld* ini, selanjutnya, akan menjadi *lifeworld* kontraktual yang timbul dari komunikasi yang ideal. *Lifeworld* ideal tersebut kemudian dapat membuat seperangkat sistem baru yaitu mekanisme *steering* yang mengarahkan keterlibatan *stakeholder*.

Tidak seperti akuntabilitas privat, akuntabilitas pelayanan publik di pemerintah Kabupaten Gowa bersifat *mandatory* dan kaku, serta masih kental nuansa rasionalitas instrumental. Seperti yang diungkapkan Karim Kepala Dinas Keuangan dan Aset Daerah:

Kami membuat pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan yang di atur dan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Bagi kami aturan itu sudah cukup jelas, dan karenanya tidak diperlukan bentuk akuntabilitas tambahan untuk kepentingan masyarakat.

Berdasarkan ungkapan di atas, akuntabilitas dilaksanakan hanya sebatas untuk memenuhi ketentuan regulasi saja dan mereka (aparatus pemerintahan) memandang bahwa hal tersebut sudah cukup untuk sebuah akuntabilitas. Jadi, dapat dikatakan bahwa akuntabilitas pemerintah Kabupaten Gowa tidak dijalankan secara sukarela, meskipun berdasarkan diskursus di atas, organisasi publik didorong untuk mempertimbangkan kepentingan *stakeholder* dalam

hal ini masyarakat luas, namun keterlibatan *stakeholder* secara khusus tetap saja tidak ditekankan. Lebih lanjut, upaya untuk menanamkan akuntabilitas *stakeholder* dalam aturan di pemerintah Kabupaten Gowa tampak tidak berkembang sebagaimana konsep ruang publik yang diusung Habermas. Seperti yang dikemukakan Syarifuddin:

Bagi saya, *professional accountability demands that professionals in the public service should balance the code of their professions with the larger context of protecting the public interest*. Contoh Di Rumah Sakit Wahidin Makassar pada sekitar bulan Maret tahun 2015, para dokter mogok melawan pemerintah dengan tidak memberikan pelayanan kesehatan pada masyarakat ... karena institusi telah mengatur skala honorarium praktek para dokter. Menurut saya, hal ini bertentangan dengan kepentingan umum dan bisa dikatakan tidak akuntabel ... atau contoh lain pada RS Haji sekitar bulan April 2015, para pelayan medis mogok melayani pasien karena aspirasi mereka tidak ditampung oleh kepala rumah sakit ... dan mereka meminta direktur diturunkan...

Sehubungan dengan kondisi di atas, tampak bahwa jika proses keterlibatan *stakeholder* di pemerintah Kabupaten Gowa tidak dipertimbangkan akan menyebabkan reaksi keras dari publik yang sadar akuntabilitas. Kondisi di atas merupakan suatu gambaran *snapshot* dalam ruang mikro (yaitu rumah sakit) yang menyadarkan kita bahwa masyarakat (dalam hal ini para medis) menginginkan adanya akuntabilitas proses ketika pimpinan menghasilkan sebuah kebijakan. Absennya sebuah akuntabilitas mempengaruhi ruang makro yaitu pelayanan kepada masyarakat dalam hal ini pasien, yang dapat berdampak fatal bagi pelayanan publik secara keseluruhan.

Selanjutnya, bagian ini akan mengekspos elemen yang sebenarnya dari konteks sosial (*lifeworld*) dan proses yang memandu sistem (*steering mechanism*) sehingga menimbulkan aspek *tangible* yaitu keterlibatan

pemangku kepentingan dalam kasus pelaksanaan pelayanan publik. Pelayanan publik, setidaknya untuk kelompok *stakeholder* tertentu, dapat dilihat sebagai situasi krisis dan teori Habermasian sangat tepat digunakan pada masa krisis (Habermas, 1976). Lebih lanjut, terdapat tuntutan kepada pemerintah untuk menghasilkan laporan kinerja dan menyampaikan akuntabilitas kepada *stakeholder* yang beragam sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Memang, tekanan sosial pada pemerintah Kabupaten Gowa menunjukkan bahwa *lifeworld* sosial menuntut adanya tambahan pelaporan dan akuntabilitas kinerja pemerintah. Tampaknya dengan mengacu pada ide-ide Habermasian, saat ini *steering* masih lemah ketika terkait dengan keterlibatan *stakeholder*.

Oleh karenanya, *peer pressure*, yaitu tekanan mimetik pada pemerintah untuk meniru praktik terbaik berkaitan dengan keterlibatan *stakeholder*, menjadi sesuatu yang penting sebab pedoman wajib pemerintah pusat mengenai praktik pelaporan telah mengkolonisasi praktik akuntabilitas itu sendiri. Jadi, dalam hal ini diperlukan suatu usaha agar pemerintah lepas dari "kerangkeng besi" aturan yang ada sesuai pandangan Webber.

Lifeworld mengenai keterlibatan *stakeholder* bersifat kompleks, namun terdapat kemungkinan untuk membuat beberapa saran mengenai pandangan masyarakat terhadap keterlibatan *stakeholder* dalam kasus yang diteliti. Analisis atas kasus akuntabilitas pelayanan publik pemerintah Kabupaten Gowa berdasarkan pengamatan atas artikel, media dan objek penelitian menunjukkan bahwa terdapat ekspektasi masyarakat di mana mereka seharusnya terlibat sebagai *stakeholder* utama.

Perhatian utama Habermas ialah terdapat dominasi teknis atas *lifeworld* sosial dan hal ini dapat berlaku dalam akuntansi sebagai bidang teknis keahlian dan kebijakan yang sedang berkembang (Laughlin, 1987). Dalam kasus akuntabilitas pelayanan publik tampak bahwa kelangkaan mekanis-

me *steering* yang berkaitan secara khusus dengan keterlibatan *stakeholder* telah membuka ruang yang kemudian dikolonisasi oleh diskursus hegemoni pemerintah.

Dalam istilah Habermasian, pemerintah Kabupaten Gowa telah menciptakan interpretasi mereka sendiri atas mekanisme *steering* berdasarkan keuntungan finansial dan kesejahteraan mereka semata, sehingga mereka mengkolonisasi setiap diskursus dan pengambilan keputusan. Dengan demikian, terjadi diferensiasi dalam akuntabilitas dan etos pelayanan publik baik dari sistem keterlibatan *stakeholder* yang tidak berkembang dan tidak memadai, maupun dari konteks *lifeworld* sosial di mana mereka beroperasi.

Studi ini mencoba menawarkan solusi untuk mendorong keterbukaan komunikasi di pemerintah Kabupaten Gowa dengan mengedepankan akuntabilitas proses daripada akuntabilitas *outcome*. Studi ini mengemukakan gagasan bahwa dampak jangka pendek terkait proses ini mencerminkan sejauh mana akuntabilitas anggaran dapat menjadi sarana baik untuk mencapai tujuan akhir itu sendiri, dengan membuka ruang yang sebelumnya tertutup kepada masyarakat umum. Dalam hal ini, akuntabilitas *outcome* atas belanja publik tampak tidak mampu menjelaskan perilaku koruptif dalam pengelolaan keuangan. Demikian pula, inisiatif akuntabilitas *outcome* tidak dapat mengukur siapa yang bertanggung jawab atas pelayanan dan hasil pembangunan. Hal ini dikarenakan banyaknya pihak yang terlibat dalam *outcome* sebuah program.

SIMPULAN

Akuntabilitas yang dilihat dari kualitas pelaksanaan pelayanan telah terkikis maknanya. Artinya, pihak pemberi layanan belum dapat mempertanggungjawabkan pelayanan yang dilakukannya dengan cukup baik, seperti berusaha menghasilkan kualitas pelayanan sesuai dengan keinginan masyarakat. Karenanya, proses pertanggungjawaban yang dimiliki masih butuh pembenahan, agar aparatur pemberi layanan dapat memiliki tanggung jawab publik

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas publik atas pelayanan nampak mengabaikan ruang diskusi publik yang membuat kesetaraan dalam menentukan apa yang dibutuhkan dan apa yang diberikan pada masyarakat.

Lifeworld keterlibatan *stakeholder* bersifat kompleks, namun terdapat kemungkinan untuk membuat beberapa terobosan untuk melibatkan *stakeholder*. Analisis atas kasus akuntabilitas pelayanan publik menunjukkan bahwa terdapat ekspektasi masyarakat di mana mereka seharusnya terlibat sebagai *stakeholder* utama.

Hal yang dominan menjelaskan akuntabilitas pelayanan publik adalah etos pelayanan. Situasi yang tercipta menunjukkan bahwa masih sangat dibutuhkan kesadaran yang tinggi dari aparatur pelaksana pelayanan publik untuk bisa mempertanggungjawabkan pekerjaan yang telah dibebankan kepada mereka. Dengan tingkat kesadaran yang baik, aparatur akan berusaha melaksanakan pekerjaan pelayanan publik yang dibebankan dengan sesungguhnya. Namun sebaliknya, apabila tingkat kesadaran yang dimiliki rendah maka aparatur akan melaksanakan tugas pelayanan dengan sesukanya saja. Selain itu, rasa sadar yang tinggi akan mengingatkan aparatur pada tugas dan kewajibannya yang dapat melahirkan akuntabilitas pelayanan kepada publik. Kisah memudarnya *public sphere* merupakan konsep yang berharga guna memahami proses sosial di mana komunikasi terbuka atas akuntabilitas menjadi salah satu kekuatan dalam konstelasi kekuatan yang menentukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ackroyd, S., J. Hughes, dan K. Soothill. 1989. Public Sector Services and Their Management. *Journal of Management Studies* 26 (6): 603–19.
- Aldridge, R. dan G. Stoker. 2002. *Public Value Management: Advancing Public Service Ethos*. UK: New Local Government Network. London.

- Anoraga, P. 2009. *Psikologi Kerja*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Archel, P., J. Husillos, dan C. Spence. 2011. The Institutionalisation of Unaccountability: Loading the Dice of Corporate Social Responsibility Discourse. *Accounting, Organizations and Society* 36: 327-343.
- Audit Commission. 2002. *Recruitment and Retention*. Public Sector National Report. Audit Commission. UK. London.
- Bach, S., I. Kessler, dan P. Heron. 2007. The Consequences of Assistant Roles in the Public Services: Degradation or Empowerment? *Human Relations* 60(9): 1267-92
- Barone E., N. Ranamagar, dan J. F. Solomon. 2013. A Habermasian Model of Stakeholder (Non) Engagement and Corporate (Ir) Responsibility Reporting. *Accounting Forum* 37(3): 163-181.
- Brereton, M. dan M. Temple. 1999. The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance. *Public Administration* 77(3): 455-74.
- Brewer, G. A., S. C. Selden, dan R. L. Facer. 2000. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review* 60(3): 254-65.
- Broadbent, J. dan R. Laughlin. 2003. Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK. *Critical Perspectives on Accounting* 14: 23-48.
- _____, _____, dan S. Read. 1991. Recent Financial and Administrative Changes in the NHS: A Critical Theory Analysis. *Critical Perspectives on Accounting* 2: 1-29.
- Burrell, G. dan G. Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heinemann Educational Books Ltd. London.
- Chapman, R. A. 1993. *Ethics in public service*. Edinburgh, UK: Univ. Press. Edinburgh.
- _____. 2000. *Ethics in Public Service for the New Millennium*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing.
- Chua, W. F. 1986. Radical Development in Accounting Thought. *The Accounting Review* 61(4): 601-632
- Clarke, J., S. Gewirtz, dan E. McLaughlin. 2000. *New Managerialism, New Welfare?* UK: Open Univ. Press. Buckingham.
- Cooke, M. 2003. The Weaknesses of Strong Intersubjectivism: Habermas's Conception of Justice. *European Journal of Political Theory* 2: 281-305
- Crosby, B. dan J. Bryson. 2005. A Leadership Framework for Cross-Sector Collaboration. *Public Management Review* 7(2): 177-201.
- Day, P. dan R. Klein. 1987. *Accountabilities: Five Public Services*. Tavistock. London.
- Doig, A. dan J. Wilson. 1998. What Price New Public Management? *Political Quarterly* 69(3): 267-80.
- Dwiyanto, A. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Exworthy, M. dan S. Halford. 1999. *Professionals and the New Managerialism.*, UK: Open Univ. Press. Buckingham.
- Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner, dan L. Fitzgerald. 1996. *The New Public Management in Action*. UK: Oxford Univ. Press. Oxford.
- Foster, P. dan P. Wilding. 2000. Whither Welfare Professionalism? *Social Policy and Administration* 34(2): 143-59.
- Frederickson, G. H. dan R. K. Ghere. 2005. *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe.
- Friedson, E. 1994. *Professionalism Reborn.*, UK: Polity Press. Cambridge.
- Fultner, B. 2001. Translator's introduction. dalam J. Habermas. *On The Pragmatics of Social Interaction: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action*. Ed., UK: Polity Press in association with Blackwell Publishing, Ltd. Cambridge.
- Funnell, W. 2003. Enduring Fundamentals: Constitutional Accountability and Auditors-General in the Reluctant State. *Critical Perspectives on Accounting* 14: 107-132.

- Goddard, A. 2005. Accounting and NPM in UK Local Government - Contributions toward Governance and Accountability. *Financial Accountability and Management* 21(2): 191-214.
- Habermas, J. 1976. *Legitimation crisis*. Trans. T. McCarthy., UK: Heinemann. London.
- _____. 1984. *The Theory of Communicative Action, Vol. 1: Reason and Rationalisation of Society*. Trans. T. McCarthy. UK: Heinemann. London.
- _____. 1987. *The Theory of Communicative Action, Vol. 2: The Critique of Functional Reason*. Trans. T. McCarthy. UK: Heinemann. London.
- _____. 2001. *On the pragmatics of social interaction: Preliminary studies in the theory of communicative action*. Trans. B. Fultner., UK: Polity Press in association with Blackwell Publishing, Ltd. Cambridge.
- Hebson, G., D. Grimshaw, dan M. Marchington. 2003. Ppps and the Changing Public Sector Ethos: Case Study Evidence from the Health and Local Authority Sectors. *Work, Employment and Society* 17(3): 481-501.
- Henkel, M. 1991. The New Evaluative State. *Public Administration* 69: 121-36.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69(1): 3-19.
- Horton, S. 2008. History and Persistence of an Ideal. dalam J. L. Perry dan A. Hondeghem. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Ed., UK: Oxford Univ. Press. Oxford.
- House of Commons Public Administration Select Committee, 2002
- Kristensen J. K., W. S. Groszyk, dan B. Bühler. 2002. Outcome focused Management and Budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 1(4): 7-34.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa Pada Masa Transisi*. Pustaka Pelajar. Jogjakarta
- LAN dan BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*.: Lembaga Administrasi Negara. Jakarta
- Lane, J. 2000. *New Public Management*. London, UK: Routledge.
- Laughlin, R. C. 1987. Accounting Systems in Organisational Context: A Case for Critical Theory. *Accounting, Organizations and Society* 12(5): 479-502.
- _____. 1990. A Model of Financial Accountability and the Church of England. *Financial Accountability & Management* 6(2).
- Lawton, A. 1998. *Ethical Management for the Public Services*. UK: Open Univ. Press. Buckingham.
- Le Grand, J. 2003. *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. UK: Oxford Univ. Press. Oxford.
- Lynn, L E., Jr. 2006. *Public Management: Old and New*. Routledge. New York.
- Maesschalck, J. 2004. The Impact of New Public Management Reforms On Public Servants' Ethics: Towards A Theory. *Public Administration* 82(2) 465-89.
- _____. Z. Van der Wal, dan L. Huberts. 2008. Public Service Motivation and Ethical Conduct. dalam J. L. Perry dan A. Hondeghem. *Motivation in Public Management: The Call of Public Services*. Ed. UK: Oxford Univ. Press. Oxford.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Marsden, D. 2004. The Role of Performance Related Pay in Renegotiating of the "Effort Bargain": The Case of the British Public Service. *Industrial Labor Relations Review* 57(3): 350-70.
- Miller, D. Y. dan W. N. Dunn. 2006. *A Critical Theory of New Public Management*. University of Pittsburgh.
- Needham, C. 2006. Customer Care and Public Service Ethos. *Public Administration* 84(4): 845-60.
- Neuman, W.L. 2003. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Mass: Allyn and Bacon. Boston.
- Northcote, Sir S. dan Sir C. Trevelyan. 1854. *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*. UK: Her Majesty's Stationery Office. London.

- O’Faircheallaigh, C, J. Wanna, and P. Weller. 1999. *Public Sector Management in Australia: New Challenges, New Directions.*: Macmillan Education. South Yarra, Australia.
- O’Toole, B. 1990. T.H. Green and the Ethics of Senior Officials in the British Central Government. *Public Administration* 68: 337-52.
- _____. 1993. The Loss of Purity: The Corruption of Public Service in Britain. *Public Policy and Administration* 8: 1-6.
- Osborne, D. dan P. Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi.*: PPM. Jakarta.
- Painter, M. 2000. Contracting, the Enterprise Culture and Public Sector Ethics. dalam R. A. Chapman. *Ethics in Public Service for the New Millennium.* Ed., UK: Ashgate Publishing. Aldershot.
- Parker, L. dan G. Gould. 1999. Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions. *Accounting Forum* 23(2) 109-135.
- Perry, J. L. dan W. Vandenabeele. 2008. Behavioral Dynamics: Institutions, Identities, and Selfregulation. dalam J. L. Perry dan A. Hondeghem. *Motivation in Public Management: The Call of Public Services.* Ed., UK: Oxford Univ. Press. Oxford.
- Peters, J. D. 1993. Distrust of Representation: Habermas on the Public Sphere. *Media, Culture and Society* 15(4).
- Plant, R. 2003. A Public Service Ethic and Political Accountability. *Parliamentary Affairs* 56: 560-79.
- Pollitt, C. dan G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis.*, UK: Oxford Univ. Press. Oxford.
- Powell, M. J., D. M. Brock, dan B. Hinings. 1999. The Changing Professional Organization. dalam D. M. Brock, B. Hinings, and M. J. Powell. *Restructuring the Professional: Accounting Health Care and Law.* Ed., UK: Routledge. London.
- Power, M. 1997. *The Audit Society - Rituals of Verification.*, UK: Oxford Univ. Press. Oxford.
- _____, dan R. Laughlin. 1996. Habermas, Law and Accounting. *Accounting, Organizations and Society* 21(5): 441-465.
- Pratchett, L. dan M. Wingfield. 1994. *The Public Service Ethos in Local Government: A Research Report.*, UK: Commission for Local Democracy with Institute of Chartered Secretaries and Administrators. London.
- _____. dan _____. 1996. Petty Bureaucracy and Woolly-Minded Liberalism? The Changing Ethos of Local Government Officers. *Public Administration* 74: 639-56.
- Randle, K. dan N. Brady. 1997. Managerialism and Professionalism in the ‘Cinderella Service’. *Journal of Vocational Education and Training.* 49(1): 121-39.
- Rhodes, R. 1994. The Hollowing Out Of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly* 65(2): 138-51.
- Roberts, J. dan R. Scapens. 1985. Accounting Systems and Systems of Accountability - Understanding Accounting Practices in their Organisational Context. *Accounting, Organisations and Society* 10(4): 443-456.
- Schiavo-Campo, S. dan Tomasi, D. 1999. *Managing Government Expenditure.* Asia Development Bank. Manila.
- Seddon, T. 1996. *Pay, Professionalism and Politics: Changing Teachers? Changing Education?*, Australia: Australian Council for Educational Research. Melbourne.
- Shah, A. dan C. Shen. 2007. A Primer on Performance Budgeting. dalam A. Shah. *Budgeting and Budgetary Institutions.* Ed. Chapter 5: 137-178., DC: World Bank. Washington.
- Sinamo, J. 2005. *Delapan Etos Kerja Profesional.*: Grafika Mardi Yuana. Bogor
- Sinclair, A. 1995. The Chameleon of Accountability. *Accounting Organizations and Society* 20: 219-37.
- Stone, D. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making.* W.W. Norton. New York.

- Sulistiyani, A. T. dan Rosidah. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia.*: Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Thomas, R. 1989. *The British Philosophy of Administration: A Comparison of British and American Ideas 1900–1939.*, UK: Centre for Business and Public Sector Ethics. Cambridge.
- Unerman, J. 2007. Organisational Motives for Stakeholder Engagement and Dialogue. dalam J. Unerman, J. Bebbington, dan B. O'Dwyer. *Sustainability Accounting and Accountability*. Ed. UK: Routledge.
- _____, dan M. Bennett. 2004. Increased Stakeholder Dialogue and the Internet: Towards Greater Corporate Accountability or Reinforcing Capitalist Hegemony? *Accounting, Organisations and Society* 29: 685–707.
- Van der Wal, Z., G. de Graaf, dan K. Lasthuizen. 2008. What's Valued Most? Similarities and Differences between the Organizational Values of the Public and Private Sector. *Public Administration* 86(2): 465–82.
- Vandenabeele, W., S. Scheepers, dan A. Hondelghem. 2006. Public Service Motivation in an International Comparative Perspective: The UK and Germany. *Public Policy and Administration* 21(1): 13–31.