

TRANSFORMASI NILAI BUDAYA LOKAL DALAM MEMBANGUN AKUNTABILITAS ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Fransiskus Randa
Fransiskus E. Daromes

Universitas Atma Jaya Makassar,
Jl. Tanjung Alang No 23 Makassar
Surel: tatoranda@yahoo.com

Abstrak: Transformasi Nilai Budaya Lokal dalam Membangun Akuntabilitas Sektor Publik. Penelitian ini bertujuan mentransformasi nilai akuntabilitas budaya lokal dalam meningkatkan pelaksanaan akuntabilitas pemerintah daerah bersama masyarakat. Penelitian dilakukan pada pemerintah daerah Tana Toraja menggunakan metode etnografi kritis inkulturatif. Hasil penelitian menunjukkan adanya dua jenis akuntabilitas yakni akuntabilitas masukan (aktivitas penyusunan program yang dilakukan oleh pihak agen yakni pemerintah daerah) dan keluaran (aktivitas yang dilakukan oleh pihak prinsipal, yakni masyarakat). Rekonstruksi akuntabilitas masukan dan keluaran dinyatakan dalam aktivitas *kombongan* (duduk bersama untuk memecahkan suatu masalah).

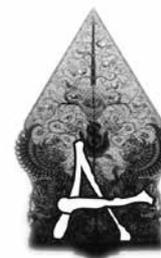
Abstract: Transformation of Local Cultural Values to Build Public Sektor Accountability. This study aims to transform the value of local culture of accountability to improve the implementation of the local government and public accountability. This research was conducted in the area of Tana Toraja using acculturated critical ethnography as paradigm and research method. The results show masukan (program construction activity doing by public government as agent) and keluaran accountability (public activity as prinsipal). Reconstruction of masukan and keluaran accountability expressed in *Kombongan* activity (sitting together to solve the problem).

Kata kunci: Akuntabilitas, *Kombongan*, Masukan dan keluaran

Desakan *stakeholder* akan pentingnya pelaksanaan akuntabilitas dengan menjalankan prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi transparansi dan rasa keadilan di dalam setiap organisasi merupakan fenomena yang harus dicermati oleh setiap organisasi khususnya sektor publik agar organisasi tersebut dapat dipercaya. Dalam membangun kepercayaan tersebut, maka organisasi sektor publik harus membangun akuntabilitasnya atas dasar harapan para *prinsipal*, bukan demi kepentingan agen semata.

Hasil penelitian akuntabilitas pada organisasi sektor publik pemerintah sebagian besar dilakukan dengan pendekatan kuantitatif. Pendekatan tersebut hanya melihat pada permukaan saja seperti kuantitas keluaran yang kurang mengungkap praktik akuntabilitas pemerintah

yang mendalam. Berbeda dengan organisasi non pemerintah (NGO) seperti pada organisasi keagamaan, pendekatan kualitatif telah dilakukan oleh beberapa peneliti antara lain oleh Jacobs dan Walker (2004), Berry (2005) dan Randa (2010). Menurut Berry (2005) proses akuntabilitas pada organisasi gereja cenderung tertutup terhadap praktik akuntabilitas. Bentuk akuntabilitas dalam organisasi gereja memiliki tiga dimensi yaitu akuntabilitas spiritual, kepemimpinan, dan keuangan. Pada akuntabilitas spiritual, akuntabilitas dimaknai dengan kehadiran segenap jemaat dalam ibadah-ibadah yang diselenggarakan, sedangkan pada akuntabilitas kepemimpinan ditemukan adanya kecenderungan sentralistik dan kurang terbuka. Demikian juga pada akuntabilitas keuangan ada kecenderungan tidak berjalan



Jurnal Akuntansi Multiparadigma
JAMAL
Volume 5
Nomor 3
Halaman 345-510
Malang, Desember 2014
pISSN 2086-7603
eISSN 2089-5879

Tanggal Masuk:
23 September 2014
Tanggal Revisi:
13 Oktober 2014
Tanggal Diterima:
24 November 2014

karena adanya dominasi para pemimpin organisasi (Randa 2010). Pada organisasi sektor publik pemerintah daerah, Randa (2013) mengidentifikasi bahwa akuntabilitas yang menjadi sorotan utama masyarakat sebagai prinsipal adalah akuntabilitas keluaran, selain akuntabilitas keluaran para prinsipal juga menginginkan organisasi sektor publik menjalankan akuntabilitas proses dan akuntabilitas masukan yang melibatkan prinsipal.

Dengan memahami bentuk akuntabilitas yang diharapkan, maka dipandang perlu untuk mengelaborasi praktik-praktik akuntabilitas yang ada guna mentransformasi dimensi akuntabilitas yang dapat diterima baik oleh masyarakat dalam bentuk nilai-nilai akuntabilitas budaya lokal. Hasil transformasi tersebut dipandang dapat menjiwai dimensi akuntabilitas pemerintah daerah dalam memenuhi harapan para prinsipalnya karena dibangun atas kesadaran nilai yang sama yakni nilai budaya lokal. Dengan demikian penelitian ini dipandang penting untuk mentransformasi dimensi akuntabilitas yang seimbang antara kepentingan pihak prinsipal dan agen dalam membangun akuntabilitas organisasi sektor publik pemerintah daerah. Berdasarkan uraian sebelumnya penelitian ini bertujuan untuk mentransformasi nilai akuntabilitas budaya lokal dalam meningkatkan pelaksanaan akuntabilitas pemerintah daerah bersama masyarakat

METODE

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode etnografi kritis inkulturatif. Metode etnografi kritis inkulturatif adalah suatu metode yang digunakan untuk memahami praktik budaya atau konsep dalam suatu komunitas masyarakat guna menemukan nilai-nilai dan menyeleksi nilai-nilai budaya/konsep tersebut sebagai tema inti untuk ditransformasi menjadi sebuah nilai baru dalam suatu komunitas masyarakat atau organisasi. Metode ini yang merupakan pengembangan dari etnografi kritis menyatakan bahwa nilai-nilai budaya tidak cukup dikritisi tetapi membutuhkan transformasi menjadi nilai-nilai modern yang tetap eksis tanpa harus mematikan nilai-nilai budaya lama (Randa 2011).

Penelitian ini mengambil obyek pada pemerintah daerah. Informan dalam penelitian ini adalah dua orang kepala SKPD pemerintah daerah sebagai wakil agen dan

tiga orang masyarakat sebagai wakil prinsipal. Tahapan analisis data dilakukan sejalan dengan tahapan dalam proses inkulturasi yaitu terjemahan, asimilasi dan transformasi (Randa 2011). Dalam riset ini terjemahan dilakukan dengan memahami praktek budaya akuntabilitas oleh masyarakat sebagai prinsipal. Tahap kedua menemukan tema-tema inti akuntabilitas sebagai tahap asimilasi dan tahap ketiga adalah proses transformasi nilai-nilai akuntabilitas. Penelitian ini dilakukan di daerah Tana Toraja dengan maksud untuk mendapatkan konsistensi dengan penelitian sebelumnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep akuntabilitas. Berbagai definisi mengenai akuntabilitas dijelaskan oleh beberapa penulis antara lain oleh Sinclair (1995) yang mendefinisikan akuntabilitas sebagai perilaku individu atau organisasi untuk menjelaskan dan mempertanggungjawabkan tindakan mereka melalui pemberian alasan atas tindakan tersebut. Definisi ini membawa konsekuensi bahwa setiap individu atau organisasi wajib menyampaikan pertanggungjawaban sebagai wujud akuntabilitas individu atau organisasi. Konsep ini mengingatkan setiap individu atau organisasi akan pentingnya akuntabilitas guna meningkatkan kepercayaan dan keberterimaan satu sama lain dalam organisasi atau antar organisasi dalam komunitas yang lebih luas. Gray *et al.* (2006) memahami akuntabilitas sebagai hak suatu masyarakat yang timbul karena adanya hubungan antara organisasi dan masyarakat. Pengertian ini mengangkat akuntabilitas pada tingkat yang lebih luas bahwa akuntabilitas bukan hanya milik individu atau organisasi saja tetapi menjadi hak dan milik masyarakat umum yang mempunyai keterkaitan atau keterpautan dengan individu atau organisasi tersebut. Lebih lanjut Gray *et al.* (2006) menyatakan konsep akuntabilitas ini berada dalam kerangka tanggung jawab sosial yang harus dipenuhi sebagai bagian dari komunitas masyarakat luas. Pandangan Sinclair (1995) dan Gray *et al.* (2006) menunjukkan akuntabilitas harus disiapkan oleh subyek yang melakukan suatu aktivitas kepada publik agar individu atau organisasi mendapat kepercayaan publik atau dengan pihak-pihak yang mempunyai hubungan dengan organisasi yang bersangkutan.

Pada aspek spiritual, akuntabilitas memiliki makna bahwa individu atau organisasi mempunyai kesadaran untuk menyatakan akuntabilitas kepada yang sifatnya transenden yaitu Tuhan seperti yang dinyatakan oleh Jacobs (2000) dalam mengungkap model akuntabilitas organisasi IONA. Organisasi tersebut menyatakan mengikuti akuntabilitas yang menjadi ajaran organisasi gereja IONA. Akuntabilitas spiritual ini menjiwai setiap individu untuk bertindak dalam menghayati nilai-nilai spiritual yang diyakini dan diwujudkan dalam perilaku setiap individu sebagai anggota maupun sebagai pemimpin globalisasi. Akuntabilitas juga berhubungan dengan konsep kejujuran dan etika (Parker and Gould 2000). Refleksi ini menunjukkan bahwa akuntabilitas juga menyentuh aspek-aspek nurani setiap individu yakni tidak hanya menjalankan ritual-ritual belaka tetapi muncul ke permukaan sebagai hasil dari proses perenungan. Dengan melibatkan hati nurani yang mendalam, maka setiap individu atau organisasi akan menjunjung tinggi nilai-nilai kejujuran dan etika yang menjadi anggukan universal untuk diperjuangkan dan diwujudkan dalam aktivitas setiap individu atau organisasi.

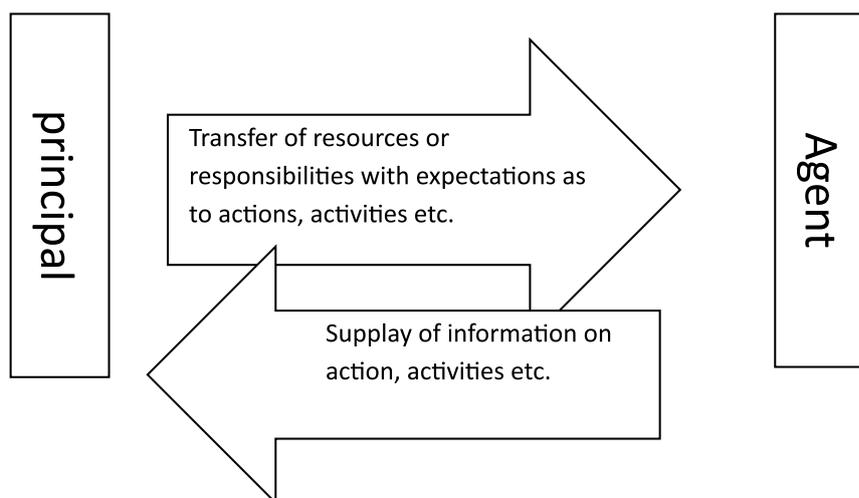
Dalam pembacaan Parker and Gould (2000) akuntabilitas merupakan komitmen dua pihak yaitu pihak pemberi dan penerima. Sebagai contoh dalam penyaluran dana bantuan, ada komitmen dari donatur untuk memberikan dana hanya jika dibarengi oleh komitmen dari penerima donasi untuk melaksanakan apa yang dijanjikan kepada pemberi dana.

Dalam tataran aksiologi, akuntabilitas sebagai suatu konsep ilmu pengetahuan membutuhkan praktik yang nyata. Untuk sampai pada tataran aksiologi tersebut akuntabilitas kemudian dibangun dalam kerangka ilmu pengetahuan yaitu akuntansi. Akuntansi menjadi jembatan faktual akuntabilitas yang dapat dipahami secara rasional guna menentukan kualitas akuntabilitas. Perumusan akuntabilitas menjadi suatu konsep teori dalam bidang akuntansi dilakukan lewat teori *stakeholder* dan teori agensi. Pemikiran akuntabilitas tidak hanya penting secara moral dan teoritis namun juga secara praktik. Perjanjian akan disepakati dengan pihak lain jika agen bertindak sesuai dengan perjanjian yang ditetapkan. Komitmen untuk menjalankan perjanjian yang telah disepakati sering tidak dilakukan

sehingga beberapa literatur dalam bidang akuntansi yang diangkat menjadi dalil atau teori menyatakan bahwa hubungan kedua pihak ini sering asimetris. Teori agensi (Jensen and Mackling 1976) dipusatkan pada pengelolaan prinsipal atas agen agar akuntabel untuk memenuhi tujuan prinsipal. Asumsi normatif dalam formulasi ini menginginkan agar agen lebih jujur kepada prinsipal. Ancaman yang dihadapi prinsipal adalah adanya ketidakjujuran agen dan inefisiensi sehingga perlu ditopang skema insentif atau bonus untuk memotivasi agen mencapai tujuan yang diinginkan prinsipal.

Akuntabilitas juga perlu mengidentifikasi kepentingan *stakeholder* (Unerman dan O'Dwyer 2006). Informasi menjadi bagian dari akuntabilitas yang dibutuhkan oleh *stakeholder* yang terlibat dalam kegiatan individu atau organisasi. Secara teoritis, seluruh *stakeholder* yang terlibat memiliki hak atas tanggung jawab aktivitas organisasi. Individu (*stakeholder*) dapat mengklaim tanggung jawab organisasi yang meliputi tanggung jawab materil, moral, dan etika. Individu dapat memutuskan untuk mendapatkan sesuatu yang lebih dibandingkan individu lain jika ada perbedaan jasa dan kepuasan yang diberikan atau diterima. Alternatif lain ialah individu dapat meminta akuntabilitas kepada organisasi berdasarkan hukum atau kontrak yang dibuat sebelum aktivitas dilaksanakan. Dengan demikian setiap *stakeholder* dapat menggunakan asas prudensial (kehati-hatian) atas konsekuensi yang akan diterima dari organisasi pada masa akan datang jika kontrak dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Di samping itu individu juga dapat menggunakan basis strategi *judgement* guna menyeimbangkan aspek moral dan hukum dalam memperoleh hak dari organisasi. Dasar-dasar tersebut digunakan oleh *stakeholder* untuk menekan organisasi agar memenuhi keinginan para *stakeholder*.

Model akuntabilitas. Dari konsep-konsep akuntabilitas di atas, maka dapat dibangun model akuntabilitas guna menganalisis dan memahami akuntabilitas secara mendalam. Model akuntabilitas ini didasari oleh teori agensi bahwa terdapat dua pihak yang berkepentingan dalam suatu organisasi yaitu pihak prinsipal dan pihak agen. Model akuntabilitas ini kemudian dibangun oleh Loughlin (1990) dalam Saerang (2001) yang menunjukkan ada dua arah hubungan antara prinsipal dengan agen. Model akuntabilitas ini digunakan oleh Laughlin (1990)



Gambar 1. Model of Accountability

Sumber: Saerang (2001)

dalam penelitian tentang akuntabilitas dalam salah satu organisasi gereja di Inggris. Ekstensi tersebut juga tetap menjelaskan hubungan antara prinsipal dan agen yang merupakan implikasi dari teori agensi.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Randa (2010) pada organisasi keagamaan (NGO), menjumpai adanya tiga dimensi utama dalam organisasi keagamaan yaitu akuntabilitas spiritual, kepemimpinan dan keuangan. Ketiga dimensi ini muncul dalam setiap jenjang organisasi baik pada stasi, paroki maupun keuskupan. Pada dimensi akuntabilitas spiritual, praktik akuntabilitas spiritual dilakukan sepenuhnya oleh umat sebagai akar rumput gereja. Pada dimensi kepemimpinan, Randa (2010) menjumpai model kepemimpinan yang berusaha mengedepankan unsur pelayanan yang menjadi perwujudan dari model kepemimpinan Sang Kristus sebagai tokoh sentral dalam gereja. Namun di sisi lain ada paradoks yang ambivalen dalam pelaksanaan kepemimpinan. Paradoks yang dimaksud ialah adanya kecenderungan pengelolaan organisasi yang sentralistik untuk mengamalkan ajaran kristologi dan mengabaikan dimensi pneumatologi yang mengedepankan unsur kolegialitas. Dimensi ketiga yaitu dimensi keuangan. Akuntabilitas berbentuk hirarki pada masing-masing tingkatan organisasi dan sentralistik pada pimpinan masing-masing hirarki. Realitas tersebut meneguhkan penelitian sebelumnya bahwa organisasi keagamaan bersifat ekspresif dan cenderung menolak praktik akuntabilitas karena terikat dengan nilai yang telah lama dianut dan peran pemimpin yang sangat

dominan (Randa 2011). Pada penelitian akuntabilitas sektor publik, Randa (2013) mencoba untuk mengidentifikasi dimensi akuntabilitas yang dipahami oleh pihak prinsipal (masyarakat) dan pemerintah daerah sebagai agen. Akuntabilitas yang dipahami para prinsipal adalah akuntabilitas keluaran khususnya dalam bentuk sarana-prasarana publik yang disiapkan oleh agen. Di samping itu dari sisi agen akuntabilitas yang dipahami adalah akuntabilitas proses yang dinyatakan dalam bentuk realisasi anggaran setiap tahun. Hasil ini menunjukkan adanya paradoks pemahaman akuntabilitas antara agen dan prinsipal yang kadang tidak sejalan.

Akuntabilitas dalam perspektif nilai budaya *kombongan*. Makna kata *kombongan* adalah duduk bersama untuk memecahkan suatu masalah. *Kombongan* menjadi inti setiap pemecahan masalah dalam masyarakat Toraja dan menjadi roh dari tata kelola komunitas masyarakat pada suatu *Tongkonan*¹. Seperti diungkapkan informan 5 :

“Kombongan dilakukan minimal dua kali setahun pada saat masuk masa turun sawah untuk menyepakati kapan dilakukan penyemai agar proses penanaman padi dilakukan serentak dan juga pembagian aliran air atau irigasi. Kombongan kedua dilakukan pada saat panen selesai dan dilakukan pesta panen dalam bentuk upacara ma’bunggi (pesta rakyat yang disertai dengan tarian

dan kegiatan magis). *Kombongan* dapat juga dilakukan sewaktu-waktu jika ada masalah penting dalam komunitas, seperti tindakan asusila atau pelanggaran adat dari warga untuk memutuskan hukuman atas warga.”

Nilai yang dapat diperoleh dari proses *kombongan* dalam konteks akuntabilitas adalah proses awal untuk melakukan suatu kegiatan atau keputusan yang melibatkan seluruh *stakeholder*. Proses awal ini mengawal kualitas dari setiap kegiatan dan keputusan sehingga dapat sejalan dengan harapan para *stakeholder*. Pelaksanaan *kombongan* juga diikuti dengan proses akhir bahwa ada penilaian yang dilakukan atas pelaksanaan kegiatan dan keputusan. Proses akhir ini memberikan kesempatan kembali kepada para *stakeholder* untuk menilai dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan keputusan. Penilaian dan evaluasi dapat menjadi proses perbaikan untuk kegiatan selanjutnya yang juga memberikan sanksi bagi yang melanggar kesepakatan bersama.

Kedua proses *kombongan* ini dipandang sebagai media untuk proses akuntabilitas masukan dan akuntabilitas keluaran. *Kombongan* pertama mewajibkan setiap komponen dalam suatu komunitas hadir dalam pertemuan dan jika tidak hadir akan dikenakan sanksi dan keputusan yang diambil harus diterima oleh seluruh komunitas. Dengan konsep demikian maka kehadiran setiap anggota komunitas yang biasa disebut *Toma'rapu*, menjadi representasi dari keterlibatan seluruh *stakeholder* dalam memutuskan sesuatu sebagai bentuk kegiatan dan keputusan yang menjadi inti dari akuntabilitas masukan.

Nilai akuntabilitas keluaran juga dapat ditemukan dalam pelaksanaan *kombongan* kedua. Pada *kombongan* kedua masyarakat sebagai prinsipal diberi kesempatan untuk mengevaluasi apa yang telah dilaksanakan bersama dan pihak agen seperti pemangku adat akan mempertanggungjawabkan apa yang telah dilaksanakan. Dalam *kombongan* ini pula pihak prinsipal dapat memberikan kritik dan saran serta sanksi atas pelaksanaan suatu kegiatan komunitas, sehingga dapat menjadi media dari akuntabilitas keluaran.

Transformasi pada akuntabilitas masukan. Bentuk akuntabilitas masukan merupakan bentuk akuntabilitas yang

didominasi oleh para aktor pemerintah sebagai pihak agen tanpa peran pihak prinsipal. Peran agen yang kurang diimbangi oleh peran prinsipal yakni masyarakat sering dibungkus dalam bentuk bahasa-bahasa akuntabilitas seperti pelaksanaan musyawarah daerah baik pada tingkat desa, kelurahan maupun pada tingkat dinas pada SKPD. Seperti diungkapkan oleh informan SKPD (1): ”setiap program kami susun dari SKPD-SKPD yang ada dalam lingkungan pemerintah daerah kabupaten Tana Toraja yang disusun melalui musyawarah pada tingkat SKPD dengan masyarakat guna menemukan program yang tepat sasaran.” Keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan program kerja tersebut, menurutnya sudah disosialisasikan oleh setiap SKPD. Namun ketika hal demikian dikonfirmasi kepada masyarakat tentang keterlibatan mereka dalam proses penyusunan program, masyarakat tidak banyak terlibat. Musyawarah sebagai media akuntabilitas masyarakat sebagai prinsipal tidak banyak dijalankan. Setiap program menjadi inisiatif SKPD dengan pihak pihak yang akan mengerjakan program (para kontraktor). Hal demikian sejalan dengan hasil catatan etnografis di lapangan: “Seperti program penanaman pohon dan tanaman buah di salah satu dusun yakni dusun santung. Di sana nampak hamparan bibit pohon yang jumlahnya sekitar lima ribu pohon namun pohon-pohon tersebut tidak terawat dan juga tidak didistribusi kepada masyarakat.”

Realitas demikian menunjukkan bahwa pihak pemerintah daerah dan pusat cenderung menyusun program yang tidak mempunyai manfaat bagi masyarakat atau dibuat sekedar menghabiskan anggaran program. Kondisi tersebut tidak sejalan dengan peraturan pemerintah No 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah disebutkan bahwa hendaknya pengelolaan keuangan daerah dikelola secara tertib dan taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, dan manfaat untuk masyarakat. Hal ini menggambarkan bahwa perumusan perundang-undangan dan peraturan pemerintah secara konseptual dapat berujung pada pemenuhan kepentingan pihak masyarakat sebagai prinsipal, namun realitas di lapangan belum dapat memenuhi kepentingan prinsipal. Asas kemanfaatan bagi masyarakat yang menjadi dambaan pihak prinsipal tidak tercapai.

Pelaksanaan akuntabilitas masukan ini pada organisasi sektor publik pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah Tana Toraja dapat ditransformasi dari pelaksanaan *kombongan* bahwa masyarakat diajak dan dilibatkan dalam setiap penentuan program yang akan diajukan dalam rencana pembangunan daerah. Transformasi ini dilaksanakan dengan tetap mempertahankan mekanisme *kombongan* dan mengganti organisasi *tongkonan* dengan organisasi pemerintah daerah yang dalam konsep perencanaan pembangunan diwakili oleh setiap SKPD. Dengan demikian nilai dasar dalam *kombongan* yakni musyawarah dan keterlibatan umat dalam program awal (masukan) dapat menjadi nilai mendapasar pula bagi pelaksanaan *kombongan* antara SKPD dengan masyarakat. Proses ini akan dapat memberi kesempatan kepada warga masyarakat untuk merumuskan program kerja dan kegiatan yang pas dengan kebutuhan mereka.

Pelaksanaan *kombongan* pada awal kegiatan dipandang sebagai bentuk bentuk akuntabilitas masukan yang sejalan dengan harapan prinsipal. Seperti yang diungkapkan informan masyarakat(3):

“Harapan kami sebagai masyarakat bahwa setiap tahun dilakukan *kombongan* dengan pihak-pihak SKPD yang terkait atau secara bersama-sama menyelenggarakan observasi dan menyelenggarakan *kombongan* guna menetapkan bentuk program yang sesuai dengan kebutuhan kami “.

Dari hasil konstruksi akuntabilitas *kombongan* maka dapat dirumuskan beberapa indikator akuntabilitas masukan seperti; (a) Jumlah pertemuan atau *kombongan* yang dilakukan, (b) kehadiran tokoh masyarakat dalam setiap *kombongan*, dan (c) validasi program setelah disetujui oleh DPRD Kabupaten/Kota.

Transformasi pada akuntabilitas keluaran. Masyarakat tidak banyak memahami tentang laporan pertanggung jawaban (*responsibility*) seperti yang diungkapkan oleh salah seorang informan masyarakat(4):

“Kehidupan kami saat sekarang di kampung jauh lebih baik , ketika saya mau ke mana-mana tidak perlu berjalan kaki berjam-jam. Sarana jalan sudah ada meski-

pun sebatas hanya dapat dilalui ojek,tetapi kami orang di kampung itu sudah cukup.Dibanding dengan sebelumnya kalau bepergian harus berjalan kaki sehingga menyita waktu dan menguras tenaga.”

Apa yang diungkapkan anggota masyarakat tersebut mengindikasikan bahwa akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat sebagai prinsipal, didasarkan pada keluaran yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Hal demikian juga tergambar dari hasil catatan etnografis sebagai berikut:

“Perjalanan di lokasi penelitian dengan menelusuri jalan-jalan yang mendaki di sepanjang kelurahan Tosapan yang sudah dapat ditempuh dengan sepeda motor dan kendaraan roda empat menjadi bukti adanya organisasi sektor publik. Demikian juga pemukiman warga telah bergeser ke pingiran jalan sehingga jalan-jalan di kampung-kampung terasa lebih ramai.”

Dampak hasil pembangun fisik tersebut menjadi indikator utama bagi masyarakat atas kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah. Realitas demikian dalam dimensi akuntabilitas ini merupakan akuntabilitas kinerja atas dasar keluaran yang diindikasikan dalam bentuk kualitas keluaran. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah akuntabilitas atas dasar keluaran tersebut sungguh memenuhi harapan masyarakat. Ketika hal itu dikonfirmasi kepada masyarakat, maka jawaban yang ada adalah bahwa keberadaan sarana-prasana menjadi ukuran utama namun kadang kalah dari segi kualitas pengerjaan sarana-prasana yang ada tidak maksimal sehingga pemanfaatannya oleh warga tidak maksimal. Seperti yang diungkapkan oleh salah seorang informan masyarakat(3):

“Jalan tersebut di atas sepanjang dua kilometer baru dibangun tahun lalu namun sekarang sudah mulai retak-retak karena landasan cor jalan tidak padat. Demikian juga dengan permukaan jalan yang mulai terkikis air sehingga mulai berlubang, yang disebabkan oleh kualitas cam-

puran semen yang tidak tepat. Namun tidak semua proyek yang dikerjakan hasilnya jelek. Berbeda dengan proyek yang dikerjakan oleh PNPM Mandiri sepanjang satu kilometer bapak bisa lihat sangat berbeda kualitasnya dengan jalan sebelumnya. Pengerjaan jalan tersebut jauh lebih baik.”

Lebih lanjut dijelaskan oleh informan bahwa perbedaan tersebut bergantung pada keterlibatan masyarakat setempat. Pada proyek sebelumnya yang dilaksanakan oleh kontraktor tanpa keterlibatan dan pengawasan dari masyarakat, maka hasilnya tidak maksimal dan hanya menguntungkan pihak pelaksana proyek. Berbeda dengan proyek yang dilaksanakan oleh PNPM dimana masyarakat dilibatkan secara aktif dalam pengerjaan dan pengawasan, maka hasilnya lebih baik.

Realitas tersebut di atas menunjukkan bahwa akuntabilitas yang digunakan pihak agen yakni pemerintah daerah lebih banyak dalam bentuk angka rasio realisasi anggaran dan bukan pada dimensi keluaran yang dirasakan kemanfaatannya oleh masyarakat sebagai prinsipal. Hal demikian menyebabkan tidak jarang indikator-indikator menurut pemerintah daerah sebagai agen telah dicapai namun oleh prinsipal yakni masyarakat belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Dengan demikian indikator-indikator akuntabilitas keluaran seperti realisasi anggaran program tidak menjadi jaminan pelaksanaan akuntabilitas pemerintah daerah kepada prinsipalnya. Indikator-indikator yang banyak digunakan pemerintah daerah selama ini antara lain: (a) Rasio Realisasi anggaran, yaitu rasio yang membandingkan antara anggaran dan realisasinya. Indikator ini tidak mendapat dukungan dari masyarakat sebagai wujud akuntabilitas. Anggaran yang dibuat terlalu rendah sehingga sangat mudah dicapai oleh pemerintah daerah, yang kemudian dapat dinyatakan sebagai indikator kinerja dan menjadi sarana akuntabilitas pemerintah daerah, (b) rasio Kontribusi, yaitu rasio yang menunjukkan besaran pendapatan asli daerah terhadap total anggaran pemerintah daerah. Rasio ini menjadi ukuran keberhasilan kemandirian pemerintah daerah dan menjadi prioritas pemerintah kabupaten dalam memperlihatkan prestasi kemandirian

daerah dan, (c) predikat hasil audit BPK seperti Wajar Tanapa Pengecualian (WTP) yang juga dilakukan oleh pihak pemerintah tidak memberikan jaminan akan terlaksananya akuntabilitas yang memadai kepada masyarakat.

Ketiga indikator akuntabilitas keluaran tersebut kurang berpihak pada masyarakat sebagai prinsipal. Realisasi anggaran, rasio kontribusi kemandirian, dan predikat WTP dari BPK dominan menjadi indikator pihak agen dalam memaknai akuntabilitas mereka tanpa keterlibatan pihak prinsipal. Indikator tersebut menggambarkan masyarakat sebagai prinsipal tidak mempunyai kekuatan untuk mengawasi dan memberi sanksi kepada agen secara langsung. Dengan demikian akuntabilitas pemerintah daerah sebagai agen kepada masyarakat (prinsipal) tidak dapat berjalan secara baik.

Akuntabilitas keluaran dapat mentransformasi akuntabilitas *kombongan* kedua yakni adanya pertanggungjawaban dari para pelaksana kegiatan dan pengambil keputusan kepada para *stakeholder*. Dalam proses *kombongan* kedua ini pihak *stakeholder* dapat memberikan evaluasi dan sanksi terhadap pelaksanaan program kegiatan dan keputusan jika tidak sejalan rencana awal yang dilakukan dalam bentuk akuntabilitas masukan. Dalam konteks organisasi sektor publik pemerintah daerah Transformasi akuntabilitas keluaran ini lebih banyak didasarkan pada aspek utilitas bagi *stakeholder* (prinsipal) yang dapat diukur dalam bentuk: (1) Peningkatan sarana prasarana publik seperti jalan, sarana pendidikan, sarana kesehatan, dan lain-lain dan (2) indeks persepsi masyarakat pada bidang-bidang tertentu seperti pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

SIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan adanya dua jenis akuntabilitas di kabupaten Tana Toraja yang terdiri dari dua tema inti yaitu akuntabilitas masukan dan akuntabilitas keluaran. Akuntabilitas masukan lebih banyak dipahami oleh pemerintah daerah sebagai agen dan menjadi indikator pelaksanaan akuntabilitas mereka kepada masyarakat sebagai prinsipal. Akuntabilitas ini diukur dari banyaknya program dan capaian realisasi anggaran dari setiap program tanpa melihat aspek kepuasan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Realitas ini menyebabkan program pemerintah daerah

tidak mencapai sasaran maksimal karena kurangnya keterlibatan masyarakat sebagai prinsipal dalam perencanaan dan pengawasan. Akuntabilitas keluaran yaitu akuntabilitas yang lebih banyak dipahami oleh masyarakat sebagai prinsipal. Masyarakat menilai akuntabilitas agen dalam bentuk kemanfaatan yang dapat dirasakan. Indikator akuntabilitas keluaran ini dominan dalam bentuk ketersediaan sarana-prasarana yang menunjang aktivitas mereka dibanding dengan program non sarana-prasarana.

Rekonstruksi dilakukan dengan mentransformasi akuntabilitas budaya lokal yaitu akuntabilitas *kombongan* sebagai bentuk akuntabilitas yang dapat dipahami dan diterima baik dalam masyarakat Toraja. Hasil rekonstruksi pada akuntabilitas masukan dinyatakan dalam jumlah pelaksanaan *kombongan*, kehadiran para prinsipal dan verifikasi setelah pengesahan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada dimensi akuntabilitas keluaran *kombongan* memberikan indikator dalam bentuk ketersediaan sarana-prasarana dan indeks persepsi masyarakat pada bidang layanan seperti pendidikan dan kesehatan.

DAFTAR RUJUKAN

- Berry, A.J. 2005. "Accounting and Control in A Cats Cradle". *Accounting, auditing & Accountability Journal*, Vol. 18, No. 2, hlm 255-297.
- Ebrahim, A. 2003 "Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs." *World Development*, Vol. 31, No. 5, hlm 813-829.
- Gray R., J. Bebbington, and C. David 2006. "NGO Civil Society and Accountability: Making the people accountability to Capital". *Accounting, Auditing, and accountability Journal*, Vol 19, NO. 31, hlm 319-348.
- Jacobs, K dan S. Walker. 2004. "Accounting and Accountability in the INOA Community". *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 17, No. 3, hlm 361-381.
- Jensen, M.C. and W.H. Mackling .1976 "Theory of the Firm: Managerial Behaviour. Agency cost and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*, Vol 3, No. 4, hlm 305-360.
- Laughlin, R.C. 1990. "A Model of Financial Accountability and The Church of England." *Financial, Accountability & Management*, Vol. 6, No.2, hlm 93-114.
- Parker, L. and G. Gould .2000. *Changing Publik Sektor Accountability: Critiquing New Directions*. Blackwell Publisher.
- Randa, F. 2010. "Akuntabilitas Kepemimpinan dalam Organisasi Gereja Keagamaan : Studi pada Gereja Katolik di Tana Toraja". *Jurnal Sistem Informasi manajemen dan Akuntansi*, Vol. 8, No. 2, hlm 25-52.
- Randa F. 2011. Akuntabilitas pada Organisasi Gereja yang Terinkulturasi Budaya Lokal (Studi Etnografi pada Gereja Katolik di Tana Toraja. *Disertasi tidak dipublikasikan*. Universitas Brawijaya. Malang.
- Randa, F. 2013. "Memahami Dimensi Akuntabilitas pada Organisasi Pemerintah Daerah (Studi etnografi pada pemerintah Kabupaten Tana Toraja)". *Proceeding Simposium Nasional Akuntansi*.
- Saerang, D.P.E. 2001. *Accountability and Accounting in a Religious Organization: An Interpretive Ethnographic Study The Pentecostal Church Of Indonesia*. *Disertasi tidak dipublikasikan*. Universitas Wollongong. Australia.
- Sinclair A. 1995. "The Chameleon of Accountability: forms and discourses". *Accounting, organization and Society*, Vol. 20, No.2, hlm 219-237.
- Unerman, J. and O'Dwyer. 2006. "Theorizing Accountability for NGO advocacy". *Accounting, Auditing, and Accountability Journal* Vol 19, No. 3, hlm 339-376.