

AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI PUBLIK KINERJA LEMBAGA NEGARA MELALUI SIDANG TAHUNAN MPR PERSPEKTIF KOMUNIKASI POLITIK

Harmonis

Magister Ilmu Komunikasi FISIP UMJ

ABSTRACT

This Paper Aims To Describe The Significance Or Significance Of Accountability And Public Transparency Of The Performance Of State Institutions Through The Mechanism Of The Annual Session Of The People's Consultative Assembly (Mpr) Viewed From The Point Of View Of Political Communication. The Main Theory Used In Addition To Organizational Communication, As Well As Political Communications That Occur In Political Institutions. This Study Is Included In The Study Of Library Research Or Literature Review By Reading And Analyzing Some References Or Study Materials Related To Building Accountable And Qualified State Institutions. The Results Of The Study Show That Every State Institution Has An Obligation To Become An Accountable And Transparent State Institution. The Foundation Is That The Community Or Stakeholders Associated With The State Institutions Desperately Need Information Relating To What The Performance Of The Institution Really Is, Then Provide Support For The Sustainability Of State Institutions In Particular And Nation State In General.

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk memaparkan tentang signifikansi atau arti penting dari akuntabilitas dan transparansi publik kinerja lembaga negara melalui mekanisme sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dilihat dari sudut pandang komunikasi politik. Teori utama yang digunakan selain komunikasi organisasi, juga komunikasi politik yang terjadi pada lembaga politik. Kajian ini termasuk ke dalam kajian library research ataupun kajian pustaka dengan teknik membaca dan menganalisis beberapa referensi atau bahan kajian yang berkaitan dengan membangun lembaga negara yang akuntabel dan berkualitas. Hasil kajian memperlihatkan bahwa setiap lembaga negara mempunyai kewajiban untuk menjadi lembaga negara yang akuntabel dan transparan. Landasannya adalah bahwa masyarakat atau stakeholder yang terkait dengan lembaga negara sangat membutuhkan informasi yang berkaitan dengan seperti apa sesungguhnya performance dari lembaga bersangkutan, selanjutnya memberi dukungan demi keberlangsung lembaga negara secara khusus dan negara bangsa secara umum.

PENDAHULUAN

Sidang tahunan merupakan salah satu amanah konstruksi ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pasca-perubahan ataupun amandemen UUD 1945. Dimana tidak ada lagi "vertikal-hierarkis" terhadap MPR yang diletakkan ataupun diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara (sebagaimana halnya ketika masa Orde Baru/Orba di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto). Yang terjadi adalah terdistribusikan (*distribution of power*) ataupun terpisahkan (*separation of power*) secara "horisontal-fungsional" dengan kedudukan lembaga-lembaga tinggi negara yang bersifat sederajat. Termasuk dalam hal ini lembaga negara MPR RI. Konsekuensi konstitusionalnya, MPR sendiri pun akan menyampaikan laporan kinerjanya kepada rakyat dalam Sidang Tahunan MPR. Niat baik dari sidang tahunan MPR tidak terlepas dari sistem ketatanegaraan Indonesia yang dibangun oleh para pendiri (*the founding father*) dan penerus pemegang amanah lembaga negara Indonesia (pejabat negara) yang menginginkan dan mengharapakan dukungan penuh dari semua *stakeholder* atau *shareholder* ataupun publik Indonesia demi menjadikan Indonesia yang lebih adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan di bawah panji-panji NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sidang tahunan akan kehilangan makna substantifnya jika tidak didukung oleh keinginan luhur atau kemauan yang sungguh-sungguh dari para penyelenggara negara untuk menyampaikan laporan kinerja yang

akuntabel dan transparan. Dari perspektif komunikasi politik, aspek akuntabel dan transparan merupakan kata kunci (*keyword*) dari apakah publik atau rakyat sebuah negara bangsa akan memberikan dukungan (ataupun tidak) kepada para penyelenggara negara guna mensukseskan berbagai program yang telah direncanakan ataupun dicanangkan sebelumnya. Akuntabilitas dan transparansi, lebih khusus akuntabilitas dan transparansi publik kinerja lembaga negara melalui sidang tahunan MPR, mengandung makna yang membuat publik merasa diperlakukan sebagai publik yang sesungguhnya, eksistensinya dalam sebuah negara bangsa sangat dihargai, diperlukan dan ketiadaannya menjadi masalah besar. Jika ini tidak terjadi, maka tidak mengherankan jika dukungan yang diberikan oleh warga negara ataupun publik Indonesia terlihat sangat semu, tidak sungguh-sungguh, dan hanya untuk kepentingan sesaat, jangka pendek serta bersifat asal mendukung. Untuk mengetahui lebih jauh dan relative mendalam tentang masalah tersebut, kajian ini mencoba untuk mengukusnya dengan relative mendalam, diawali dengan kajian tentang makna substantif/hakekat dari sidang tahunan MPR, lembaga Negara, kinerja, akuntabilitas dan transparansi publik, komunikasi politik, dan penutup, serta diakhiri dengan daftar bacaan.

Makna Substantif/Hakekat Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI)

Sidang Tahunan MPR ini merupakan kreasi ketatanegaraan yang diinisiasi oleh MPR

dengan harapan setiap lembaga tinggi negara yang diberikan mandat oleh konstitusi dapat menyampaikan laporan kinerjanya kepada rakyat dalam sidang tahunan MPR tersebut. Walaupun formalnya pidato disampaikan dalam forum Sidang Tahunan MPR, namun pada hakekatnya laporan kinerja dimaksudkan tidak ditujukan kepada MPR, melainkan kepada rakyat Indonesia secara keseluruhan.

Hal ini sesuai dengan amanah konstruksi ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pasca-perubahan ataupun amandemen UUD 1945 yang tidak lagi "vertikal-hierarkis" terhadap MPR sebagai lembaga tertinggi negara (sebagaimana halnya ketika masa Orde Baru/Orba di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto), namun terdistribusi (*distribution of power*) ataupun terpisahkan (*separation of power*) secara "horisontal-fungsional" dengan kedudukan lembaga-lembaga tinggi negara yang bersifat sederajat. Konsekuensinya, MPR sendiri pun akan menyampaikan laporan kinerjanya kepada rakyat – baik disampaikan secara langsung oleh setiap lembaga negara yang bersangkutan, seperti BPK dan MA, ataupun melalui presiden selaku kepala negara - dalam Sidang Tahunan MPR dimaksud.

Selain dari merujuk ataupun berdasarkan kepada peraturan dengan berbagai bentuknya, seperti apakah bernama UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan ataupun Instruksi Presiden sampai kepada yang hanya dalam bentuk (bersifat) Tata Tertib (Tata tertib) yang sifatnya mengikat sebuah lembaga negara tersebut

secara internal. Sebuah forum yang diadakan guna mendistribusikan informasi tentang kinerja lembaga negara perlu diadakan, secara khusus melalui sidang tahunan yang diadakan untuk itu, seperti sidang tahunan MPR, perlu ataupun penting diadakan selain untuk kepentingan publik ataupun rakyat secara keseluruhan, juga untuk kepentingan eksistensi dari setiap lembaga negara, lebih khusus lagi demi kelangsungan pemegang amanah ataupun pejabat lembaga negara.

Sejarah Sidang Tahunan MPR

Sidang Tahunan MPR telah dikenal dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pada awal masa reformasi. Agenda Sidang Tahunan MPR pertama kali dilakukan berdasarkan pada Ketetapan MPR Nomor II/MPR Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Sidang Tahunan MPR ini dilaksanakan berlandaskan kepada pemahaman baru terhadap konstruksi kelembagaan negara berdasarkan UUD 1945 pasca perubahan atau hasil amandemen. Walaupun pada masa Orde Baru praktik ketatanegaraan juga didasari oleh UUD 1945 (sebelum perubahan), konstruksi ketatanegaraan saat itu dipahami bahwa presiden adalah mandataris MPR, karenanya pada masa itu tidak ada pemahaman agar lembaga negara menyampaikan informasi tentang kinerjanya kepada publik. Karena itu, presiden menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR di akhir masa jabatannya.

Pada awal reformasi, muncul pemahaman baru sebagai konsekuensi dari keduduk-

an MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan kekuasaan lembaga tinggi negara lain berasal dari MPR dengan dwi tunggalnya, yaitu DPR dan DPD, maka semua lembaga tinggi negara, bukan hanya presiden, adalah mandataris MPR. Semua lembaga tinggi negara harus menyampaikan laporan kinerja lembaga tinggi negara kepada MPR sebagai wujud ataupun bentuk dari pertanggungjawaban kepada rakyat. Bukan bertanggungjawab kepada MPR. Mengingat sidang Tahunan MPR merupakan media formal prosedural bagi akuntabilitas dan transparansi lembaga tinggi negara. Maka dibentuklah mekanisme Sidang Tahunan MPR mulai 1999 hingga saat ini 2015 (dan mungkin juga, jika tidak ada perubahan regulasi ataupun kesepakatan, akan tetap berlanjut pada tahun-tahun berikutnya) di mana setiap lembaga tinggi negara akan menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR.

Atas laporan tersebut, MPR pun membentuk Ketetapan MPR tentang Penerimaan atas Laporan Pertanggungjawaban Lembaga - Lembaga Tinggi Negara. Selain terkait dengan mekanisme pertanggungjawaban lembaga tinggi negara, Sidang Tahunan MPR di awal reformasi juga diperlukan terkait dengan proses perubahan ataupun amandemen UUD 1945 yang *starting pointnya* dimulai pada tahun 1999 dan terdapat kesepakatan awal akan dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan sebagai satu rangkaian perubahan.

Signifikansi Sidang Tahunan MPR

Merujuk kepada pendapat Ketua DPD RI Irman Gusman, yang menyatakan bahwa kehadiran lembaga-lembaga negara yang menyampaikan laporan kinerja masing-masingnya dalam sidang tahunan akan berdampak terhadap pembentukan persepsi rakyat terhadap lembaga-lembaga negara itu sendiri. "Sidang tahunan sebagai simbol politik kebersamaan lembaga-lembaga negara sekaligus sinergi antar lembaga negara".

Dari aspek yuridis pula, Ketua DPD RI menjelaskan konstitusionalitas penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR RI tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Jadi, UUD 1945 memberikan peluang. Namun, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI Periode 2014-2019 sebagai sebuah contoh hanya mengikat seluruh anggota MPR RI dan tidak mengikat lembaga negara lain, seperti KPK dan MA. Selain itu, Tata Tertib MPR RI hanya berlaku untuk MPR RI periode tertentu, seperti periode 2014-2019, karena dikeluarkan oleh MPR RI periode tersebut.

Aspek yuridis lainnya, sidang MPR RI seperti sidang tahunan itu harus ditetapkan dalam Ketetapan (Tap) MPR RI sebagaimana Sidang MPR, seperti Tahun 2003. Sidang MPR tahun 2003 itu ditetapkan melalui Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2002. Jadi, penyelenggaraan sidang tahunan MPR RI harus disepakati oleh MPR RI sebagai keputusan lembaga.

Sedangkan berkenaan dengan aspek politis, Irman menjelaskan, signifikansinya

dalam konteks Indonesia dapat merajut harmoni dan solidaritas. Jadi, sidang tahunan itu simbol politik kebersamaan antar lembaga-lembaga negara sekaligus sinergi antar lembaga negara. Hanya saja, Ketua DPD RI mengingatkan dampak politiknya karena penyelenggaraan sidang tahunan MPR RI membuka peluang polemik legitimasi, pembiayaan, dan sebagainya.

Untuk itu, beliau mengusulkan dua alternatif, yaitu sidang tahunan MPR RI tetap diselenggarakan ataupun dibuat langkah lain dengan tanpa mengurangi makna substantif atau sesungguhnya dan semangat dari penyelenggaraan serta tujuannya. Jika alternatifnya tetap menyelenggarakan sidang tahunan MPR RI, Irman mengingatkan bahwa landasan yuridisnya harus tepat dan kuat karena agenda ini melibatkan lembaga negara lainnya. Tentu saja ketentuan formal merupakan syarat mutlak.

Jika alternatifnya ialah tidak menyelenggarakan sidang tahunan MPR RI sesuai dengan jadwal dan format usulan MPR RI, Ketua DPD RI mengusulkan langkah lain tanpa mengurangi makna dan semangat penyelenggaraan serta tujuannya. Langkah lain dimaksud ialah menyusun jadwal ulang sidang tahunan MPR RI atau membentuk format baru. Misalnya, penyelenggaraan sidang tahunan pada tanggal 1 Oktober bersamaan dengan momen peringatan Hari Kesaktian Pancasila atau pada tanggal 31 Desember bersamaan dengan penutupan masa sidang. Tentu saja alternatif tersebut memiliki catatan bahwa keputusan itu harus merupakan

kesepakatan seluruh lembaga negara. "Sekali lagi, tanpa keputusan politis yang bulat seluruh lembaga negara, sebaiknya kita meninjau ulang penyelenggaraan sidang tahunan MPR RI maupun alternatifnya". Oleh karena itu, dia mengusulkan dua alternatif, yaitu sidang tahunan MPR RI tetap diselenggarakan atau langkah lain tanpa mengurangi makna dan semangat penyelenggaraan serta tujuannya (Rmol, dan Suara Pembaharuan, 05 Agustus 2015).

Landasan Sidang Tahunan MPR

Jika dikaji dari berbagai perspektif berkenaan dengan dasar atau landasan kenapa dilaksanakan sidang tahunan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) Republik Indonesia, maka terlihat dan dapat dipahami dari berbagai landasan seperti berikut.

Landasan Filosofis

Rosjidi Ranggawijaya, 1998, dalam bukunya *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 43 mengatakan bahwa landasan filosofis adalah filsafat, pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Tim Laboratorium Hukum UMM, 2006, dalam laporan *Praktek Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 14 memuat bahwa, sebuah undang-undang dikatakan mempunyai landasan filosofis jika rumusan atau normanya mendapatkan pembenaran dari kajian secara filosofis.

Artinya, dalam membuat sebuah peraturan perundang-undangan, maupun yang lainnya, seperti sidang tahunan MPR, landasan filosofisnya harus jelas, jika tidak akan terasa kehilangan jati diri ataupun identitasnya. Melalui landasan filosofis tersebut, para pengkaji termasuk juga pembacara peraturan perundangan dan kebijakan yang berkenaan dengan penyelenggaraan negara, seperti sidang tahunan, mendapatkan informasi seperti sesungguhnya filosofi dari dibuatnya ataupun diselenggarakannya sebuah aktivitas kenegaraan sebuah negara bangsa, dalam hal ini Indonesia.

Seperti diuraikan di muka, bahwa dalam landasan filosofis berisi telaah mengenai filsafat, pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam sebuah kegiatan. Landasan filosofis dapat dibaca pada bagian "Menimbang" dan Penjelasan Umum tentang kenapa sebuah program kenegaraan, dalam hal ini sidang tahunan MPR diadakan.

Landasan Yuridis

Landasan yuridis formal yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi instansi tertentu untuk menyelenggarakan sebuah *event* ataupun kegiatan. Dalam konteks penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR RI mengutip pendapat Irman Gusman (Ketua DPD RI; Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia) menjelaskan terhadap aspek yuridis atau konstitusionalitas penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR RI

yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Artinya, UUD 1945 memberikan peluang. Namun, menurut Irman, dengan menyebutkan sebuah contoh Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI Periode 2014-2019 hanya mengikat seluruh anggota MPR RI dan tidak mengikat lembaga negara lain. Selain itu, Tata Tertib MPR RI hanya berlaku untuk MPR RI periode 2014-2019 karena dikeluarkan oleh MPR RI periode tersebut.

Aspek yuridis lainnya, sidang MPR RI seperti sidang tahunan itu harus ditetapkan dalam Ketetapan (Tap) MPR RI sebagaimana Sidang MPR Tahun-tahun sebelumnya. Sidang MPR dalam tahun tertentu ditetapkan melalui Ketetapan MPR tahun sebelumnya. Jadi, penyelenggaraan sidang tahunan MPR RI harus disepakati oleh MPR RI sebagai keputusan lembaga.

Selain itu, secara konstitusionalitas penyelenggaraan sidang tahunan MPR RI juga dijamin oleh UUD 1945. Ketentuan tersebut mengisyaratkan *Presiden berwenang untuk mengatur materi tertentu, dalam hal ini akuntabilitas kinerja penyelenggara negara, dalam bentuk undang-undang*

Undang-undang No. 28 Tahun 1999 menegaskan hak masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai pemerintahan, suatu hak yang tidak ada dibawah rezim politik lama. Dengan dukungan yuridis tersebut pada hakikatnya terdapat tiga bentuk pertanggung jawaban Kepala Pemerintah Daerah kepada lembaga legislatif yaitu masing-masing; per-

tanggung jawaban tahunan yang dapat lebih bersifat *progress report* atas kebijakan dan pelaksanaan anggaran pembangunan daerah; laporan akhir masa jabatan dan laporan atas permasalahan khusus.

UU KIP No 14 Tahun 2008 (Pasal 3) a. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan, program, dan proses pengambilan, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik; b. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik; dan pengelolaan Badan Publik yang baik; c. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan.

UU Pelayanan Publik No 25 Tahun 2009 (Pasal 4) a. Kepentingan Umum b. Kepastian Hukum c. Kesamaan Hak d. Keseimbangan hak & Kewajiban e. Keprofesionalan f. Partisipatif g. Tidak Diskriminatif, h. Keterbukaan, i. Akuntabilitas, j. Perlakuan Khusus bg kelompok rentan, k. Ketepatan waktu, l. Kecepatan, Kemudahan, Keterjangkauan.

UU Tipikor No 31/99 jo 20/2001 (Pasal 41 ayat 2 (Huruf a) Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi, serta beberapa UU seperti berikut:

- a) UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (berkaitan dengan subyek penyelenggara negara);
- b) UU No. 31 Tahun 1999 (berkaitan dengan kategori subyek penyelenggara negara

yang menjadi pelaku tindak pidana korupsi);

- c) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (berkaitan dengan mekanisme dan penyusunan dokumen anggaran Pusat dan Daerah, termasuk kementerian dan LPND);
- d) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (berkaitan dengan akuntabilitas BUMN);
- e) UU No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia (berkaitan dengan bentuk pertanggungjawaban bank sentral kepada DPR);
- f) UU No. 1 Tahun 2004 (berkaitan dengan mekanisme dan penyusunan dokumen pengelolaan barang milik negara/daerah);
- g) UU No. 15 Tahun 2004 (berkaitan dengan mekanisme pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara);
- h) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Perencanaan Pembangunan (berkaitan dengan mekanisme dan bentuk dokumen perencanaan, apakah masuk kualifikasi dokumen strategis ex Pasal 16 RUU);
- i) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (berkaitan dengan hubungan kewenangan Pusat-Daerah, serta akuntabilitas Kepala Daerah);
- j) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Lembaga Penyelenggara Pemilu (berkaitan dengan akuntabilitas dan hubungan kewenangan lembaga penyelenggara pemilu);

- k) UU Perseroan Terbatas 2007 (berkaitan dengan mekanisme dan akuntabilitas pengelolaan perseroan);
- l) UU No. 14 Tahun 2008 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (berkaitan dengan batasan dokumen yang wajib tersedia, termasuk bagi lembaga pemerintahan);
- m) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan
- n) Peraturan perundang-undangan bidang kekuasaan kehakiman.

Landasan Sosiologis

Rosjidi Ranggawijaya, 1998, dalam bukunya *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 44 mengatakan bahwa landasan sosiologis maksudnya adalah bahwa suatu undang-undang yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.

Merujuk kepada semangat yang terkandung dalam pendapat Rosjidi di atas, maka dalam konteks penyelenggaraan sidang tahunan MPR, yang menjadi landasan penyelenggaraannya disesuaikan dengan aspirasi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat. Untuk itu kajian sosiologis terhadap penyelenggaraan sidang tahunan harus dilakukan guna mendapatkan informasi yang berkenaan dengan seperti apa sesungguhnya persepsi masyarakat terhadap arti penting atau signifikansi dari penyelenggaraan

sidang tahun MPR tersebut. Jika dihubungkan dengan pendapat Ketua DPD RI Irman Gusman, kajian ini sangat perlu dilakukan karena dari pendapat ketua DPD tersebut tersirat sebuah keinginan untuk melakukan kaji ulang tentang apakah masih signifikan dilaksanakannya sidang tahunan MPR ataupun perlu dilakukan perubahan terhadap lembaga negara yang akan menjadi peserta dari sidang tahunan MPR, yang tidak hanya berasal dari anggota DPR dan DPD RI, melainkan juga lembaga-lembaga negara yang lainnya, seperti KPK, BPK dan MA.

Landasan Politis

Sedangkan landasan politis menurut Rosjidi Ranggawijaya, 1998, dalam bukunya *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 44 adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintahan negara.

Terhadap aspek ataupun landasan politis pula, Irman Gusman, ketua DPD RI, menjelaskan, signifikansinya dalam konteks Indonesia guna merajut harmoni dan solidaritas. Jadi, sidang tahunan itu simbol politik kebersamaan antar lembaga-lembaga negara sekaligus sinergi antar lembaga negara.

Dengan demikian bermakna bahwa berdasarkan kepada landasan politis, sidang tahunan MPR perlu untuk dilakukan karena melalui sidang tahunan secara *normative* ataupun dalam artian sesungguhnya akan dapat dirajut tali keharmonisan, semangat kebersamaan, koordinasi dan solidaritas di

antara sesama lembaga negara dan antara lembaga negara dengan publik atau masyarakatnya. Di antara alasan terpenting yang menjadi rujukannya adalah, melalui sidang tahunan setiap lembaga negara akan memperlihatkan *performance* terbaiknya sebagai lembaga negara yang bertanggungjawab dan akan mempresentasikan secara transparan segala prestasi terbaik yang telah digapainya guna membangun opini yang terbaik dari publiknya.

Jika salah satu moment terbaik yang disediakan dan difasilitasi oleh negara ini tidak dimanfaatkan dengan sebaik mungkin oleh setiap lembaga negara, maka tidak tertutup kemungkinan akan menjadi *boomerang* efek bagi lembaga negara bersangkutan. Alih-alih mendapat dukungan, justru yang akan diperoleh opini yang tidak menguntungkan (*unfavourable*). Efek lebih jauh laginya adalah masyarakat semakin tidak percaya (*untrust*) kepada lembaga negara sebagai lembaga yang bertanggungjawab dan mempunyai niat yang sangat baik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat dalam artian yang sesungguhnya.

Masyarakat ataupun publik bersepsi demikian, karena mereka tidak mendapatkan informasi, secara khusus melalui salah satu forum yang diadakan untuk itu, tepatnya sidang tahunan MPR, tentang informasi yang memperlihatkan ataupun membuktikan ataupun dalam bahasa kompetensi disebutkan dengan KUK (Kriteria Unjuk Kerja) bahwa lembaga negara (Ringkasnya penyelenggara negara) adalah lembaga yang bertanggung-

jawab dan sangat transparan, terbuka terhadap amanah yang diberikan kepadanya.

Lembaga Negara

Lembaga Negara adalah lembaga pemerintahan atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *nomenklatur* ataupun istilah "*Civilized Organization*" dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara dengan tujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugas masing-masing antara lain. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa, lembaga negara itu adalah badan yang membentuk sistem dan menjalankan pemerintahan negara. Kita tahu, dalam suatu negara modern terdapat pembuat peraturan perundang-undangan. Dalam negara modern juga ada kepala negara atau kepala pemerintahan yang menjalankan pemerintahan. Tentu dalam negara modern ada pula yang mengadili ketika terjadi berbagai bentuk pelanggaran negara. Pembuat peraturan yang menjalankan pemerintahan, dan yang mengadili berbagai bentuk pelanggaran tersebut lazimnya disebut dan dijalankan oleh lembaga negara.

Dengan bahasa lain, lembaga negara, organ negara ataupun badan negara merupakan nomenklatur yang diberikan pada pengemban fungsi dalam system penyelenggaraan negara, yang harus bekerjasama, berkoordinasi dalam mencapai tujuan bersama. Setiap kali dirasakan kebutuhan akan bentuk satu organ negara atau lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan ne-

gara, maka kita akan menghadapi beberapa persoalan, yaitu:

- a. Pengadaan lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga tersebut.
- b. Bagaimana mekanisme pengisian lembaga dimaksud apakah melalui pemilihan atau melalui pengangkatan.
- c. Apa tugas dan wewenangnya, dan
- d. Bagaimana pengaturan hubungan kekuasaan antara lembaga negara satu sama lainnya.

Menurut Logeman, negara yang merupakan organisasi otoritas yang mempunyai fungsi, yaitu jabatan. Jabatan tetap, meskipun pemangku jabatan silih berganti, wewenang dan kewajiban melekat pada jabatan, pemangku jabatan mewakili jabatan. Dikatakan lebih lanjut bahwa negara itu adalah organisasi, yakni suatu perikatan fungsi-fungsi. Maka dengan fungsi itu suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan dapat berjalan dengan baik. Dalam hubungannya dengan negara ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.

Salah satu gejala yang sangat umum dewasa ini diseluruh dunia adalah, banyak lahir organ-organ atau lembaga baru yang menjalankan juga tugas dan kewenangan pemerintahan dan penyelenggaraan negara, diluar organisasi atau struktur kekuasaan yang lazim atau utama, baik disebut secara khusus dalam UUD, maupun dalam undang-undang atau hanya dengan pera-

turan yang lebih rendah di bawahnya (UUD dan Undang-Undang). Hal ini terjadi karena semakin luasnya tugas pemerintahan dalam penyelenggaraa kepentingan umum (*public services*), akan tetapi yang dirasakan perlu dilakukan melalui partisipasi public yang luas dan demokratis maupun sebagai mekanisme pengawasan yang lebih luas.

Badan atau organ yang tumbuh tersebut sering disebut sebagai komisi negara atau lembaga negara pembantu (*auxiliary state organ*). Bahkan sebelum reformasipun, organ seperti ini, sudah sangat banyak dan sering disebut sebagai jawaban atas permasalahan yang dihadapi, meskipun dalam kenyataan jawaban melalui organ baru tersebut, disamping menjadi beban keuangan lembaga (negara), justru menambah kerumitan dalam penyelesaian masalah.

Organ atau badan atau lembaga-lembaga independen ini, baik dinegara maju maupun negara berkembang, tumbuh dengan kewenangan yang bersifat *regulative*, pengawasan dan *monitoring*, bahkan tugas-tugas yang bersifat eksekutif. Bahkan kadang-kadang lembaga independen demikian menjalankan ketiga fungsi sekaligus. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan guna merampingkan organisasi pemerintahan akibat tuntutan zaman untuk mengurangi peran pemerintahan yang sentralistik, tetapi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan efektif, efisien dan demokratis dalam memenuhi pelayanan public (*public service*).

Dikaji dari aspek tugasnya, maka tugas umum dari lembaga negara tersebut antara lain adalah seperti berikut:

- a. Menciptakan suatu lingkungan yang kondusif, aman, dan harmonis.
- b. Menjadi badan penghubung antara negara dan rakyatnya.
- c. Menjadi sumber inspirator dan aspirator rakyat.
- d. Memberantas tindak pidana korupsi, kolusi, maupun nepotisme.
- e. Membantu menjalankan roda pemerintahan negara.

Hakekat Kinerja

Pengertian Kinerja

Jika dilihat dari asal katanya, kata kinerja adalah terjemahan dari kata *performance*, yang menurut *The Scribner-Bantam English Dictionary*, terbitan Amerika Serikat dan Canada (1979), berasal dari akar kata "to perform" dengan beberapa "entries" yaitu: (1) melakukan, menjalankan, melaksanakan (*to do or carry out, execute*); (2) memenuhi atau melaksanakan kewajiban suatu niat atau nazar (*to discharge of fulfill; as vow*); (3) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab (*to execute or complete an undertaking*); dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin (*to do what is expected of a person machine*).

Kinerja berasal dari pengertian *Performance*. *Performance* sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Ada beberapa pandangan para

pakar tentang pengertian Kinerja, seperti Debra L. Nelson dan James Campbell Quick dalam bukunya yang berjudul, *Organizational Behavior: Foundations, Realities & Challenges*, (USA: Thomson, 2006), p. 191. "Performance is most often thought of as task accomplishment". Debra. L. Nelson menyatakan bahwa kinerja seseorang itu dapat dilihat dengan hasil yang dicapai. Menurut Curtis W.Cook dan Phillip L.Hunsaker dalam bukunya yang berjudul, *Management and Organizational Behavior* (New York: McGraw-Hill, 2001), p. 244, mengatakan bahwa "Performance is behavior that has been evaluated in term of its contribution to the goals of the organization". Curtis mengartikan bahwa kinerja adalah perilaku yang telah dievaluasi kontribusinya untuk pencapaian tujuan organisasi.

Sedangkan kinerja menurut Jason A.Colquitt, Jeffery A.Lepine dan Michael J.Wesson dalam buku mereka yang berjudul, *Organizational Behavior* (New York: McGraw-Hill, Inc. 2009), p. 37, mendefinisikan kinerja dengan "Job performance is formally defined as the value of the set of employee behaviors that contribute, either positively or negatively, to organizational goal accomplishment". Kinerja itu adalah Prilaku dari kontribusi karyawan baik secara positif ataupun negatif untuk tujuan organisasi. Sementara itu kinerja menurut pendapat Thomas S. Bateman dan Scott A. Snell dalam bukunya yang berjudul *Management Building Competitive Advantage* (United States of America: McGraw-Hill, 1999), p. 348 adalah, "Performance measures fall into one of three basic categories: traits, behaviors,

and result". Kinerja itu dapat diukur dengan tiga kategori dasar yakni sifat, perilaku dan hasil.

Pengertian Kinerja menurut sarjana atau pakar yang lain, yaitu Michael Armstrong dalam bukunya yang berjudul, *Performance Management*. (United States : Kogan Page, 2006), p. 712 adalah "*Performance is often defined simply in output terms- the achievement of quantified objectives. But performance is a matter not only of what people achieve but how they achieve it*". Menurut dari kutipan Michael Armstrong ini menyatakan bahwa kinerja itu bukan hanya hasil akhir yang dilihat melainkan kita bisa melihat proses kinerja itu dengan melihat bagaimana orang mencapainya.

Sehubungan dengan itu, kinerja adalah kesediaan seseorang atau kelompok orang untuk melakukan sesuatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Jika dikaitkan dengan *performance* sebagai kata benda (*noun*) di mana salah satu entrinya adalah hasil dari sesuatu pekerjaan (*thing done*), pengertian *performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu perusahaan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya pencapaian tujuan perusahaan secara legal, tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan moral atau etika.

Kinerja dalam menjalankan fungsinya tidak berdiri sendiri, tapi berhubungan dengan kepuasan kerja dan tingkat imbalan, dipe-

ngaruhi oleh keterampilan, kemampuan dan sifat-sifat individu. Oleh karena itu, menurut model *partner-lawyer* (Donnelly, Gibson and Invancevich: 1994), kinerja individu pada dasarnya dipengaruhi oleh faktor-faktor; (a) harapan mengenai imbalan; (b) dorongan; (c) kemampuan; kebutuhan dan sifat; (d) persepsi terhadap tugas; (e) imbalan internal dan eksternal; (f) persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja. Dengan demikian, kinerja pada dasarnya ditentukan oleh tiga hal, yaitu: (1) kemampuan, (2) keinginan dan (3) lingkungan.

Oleh karena itu, agar mempunyai kinerja yang baik, seseorang harus mempunyai keinginan yang tinggi untuk mengerjakan serta mengetahui pekerjaannya. Tanpa mengetahui ketiga faktor ini kinerja yang baik tidak akan tercapai. Dengan kata lain, kinerja individu dapat ditingkatkan apabila ada kesesuaian antara pekerjaan dan kemampuan. Kinerja individu dipengaruhi oleh kepuasan kerja. Kepuasan kerja itu sendiri adalah perasaan individu terhadap pekerjaannya. Perasaan ini berupa suatu hasil penilaian mengenai seberapa jauh pekerjaannya secara keseluruhan mampu memuaskan kebutuhannya.

Kepuasan tersebut berhubungan dengan faktor-faktor individu, yakni: (a) kepribadian seperti aktualisasi diri, kemampuan menghadapi tantangan, kemampuan menghadapi tekanan, (b) status dan senioritas, makin tinggi hierarkis di dalam perusahaan lebih mudah individu tersebut untuk puas; (c) kecocokan dengan minat, semakin cocok minat individu semakin tinggi kepuasan kerjanya; (d) kepu-

asan individu dalam hidupnya, yaitu individu yang mempunyai kepuasan yang tinggi terhadap elemen-elemen kehidupannya yang tidak berhubungan dengan kerja, biasanya akan mempunyai kepuasan kerja yang tinggi.

Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Para atasan atau manajer sering tidak memperhatikan kecuali sudah amat buruk atau segala sesuatu jadi serba salah. Terlalu sering manajer tidak mengetahui betapa buruknya kinerja telah merosot sehingga perusahaan / instansi menghadapi krisis yang serius. Kesan – kesan buruk organisasi yang mendalam berakibat dan mengabaikan tanda – tanda peringatan adanya kinerja yang merosot.

Berikut pengertian atau definisi tentang kinerja menurut beberapa *scholar* atau sarjana.

1. Anwar Prabu Mangkunegara (2000: 67). “Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.
2. Veizal Rivai (2004: 309) mengemukakan kinerja adalah: “merupakan perilaku yang nyata yang ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh karyawan sesuai dengan perannya dalam perusahaan”.
3. Robert L. Mathis dan John H. Jackson Terjemahan Jimmy Sadeli dan Bayu Prawira

(2001: 78), menyatakan bahwa “kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan karyawan”.

4. Pencapaian tujuan yang telah ditetapkan merupakan salah satu tolok ukur kinerja individu. Ada tiga kriteria dalam melakukan penilaian kinerja individu, yakni: (a) tugas individu; (b) perilaku individu; dan (c) ciri individu (Robbin: 1996).
5. Kinerja sebagai fungsi interaksi antara kemampuan atau *ability* (A), motivasi atau *motivation* (M) dan kesempatan atau *opportunity* (O), yaitu kinerja = $f(A \times M \times O)$. Artinya: kinerja merupakan fungsi dari kemampuan, motivasi dan kesempatan (Robbins: 1996). Dengan demikian, kinerja ditentukan oleh faktor-faktor kemampuan, motivasi dan kesempatan. Kesempatan kinerja adalah tingkat-tingkat kinerja yang tinggi yang sebagian merupakan fungsi dari tiadanya rintangan-rintangan yang mengendalikan karyawan itu. Meskipun seorang individu mungkin bersedia dan mampu, bisa saja ada rintangan yang menjadi penghambat.

Kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan operasional.

Dari pengertian di atas dapat dikatakan bahwa kinerja adalah kombinasi antara usaha, kemampuan, keterampilan dan pengalaman yang dicapai suatu lembaga negara dan tidak terpisahkan dari kepuasan, motivasi, dan *reward* (penghargaan) yang diperolehnya. Jenis kinerja antara lain adalah kinerja pekerjaan dan kinerja tugas.

Dengan bahasa lain bahwa pengertian kinerja maupun prestasi kerja mengandung substansi pencapaian hasil kerja oleh seseorang. Artinya, kinerja maupun prestasi kerja merupakan cerminan hasil yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang. Kinerja perorangan (*individual performance*) dengan kinerja lembaga (*institutional performance*) atau kinerja perusahaan (*corporate performance*) terdapat hubungan yang erat. Dengan perkataan lain bila kinerja karyawan (*individual performance*) baik maka kemungkinan besar kinerja perusahaan (*corporate performance*) juga baik.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Menurut Robert L. Mathis dan John H. Jackson (2001: 82) faktor-faktor yang memengaruhi kinerja individu tenaga kerja, mencakup: 1. Kemampuan mereka, 2. Motivasi, 3. Dukungan yang diterima, 4. Keberadaan pekerjaan yang mereka lakukan, dan 5. Hubungan mereka dengan organisasi.

Menurut Mangkunegara (2000), faktor yang memengaruhi kinerja antara lain terdiri dari: a. Faktor kemampuan secara psikologis; kemampuan (*ability*) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan

realita (pendidikan). Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya. b. Faktor motivasi. Motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai terarah untuk mencapai tujuan kerja. Sikap mental merupakan kondisi mental yang mendorong seseorang untuk berusaha mencapai potensi kerja secara maksimal.

David C. Mc Clelland, seperti dikutip oleh Mangkunegara (2001: 68), berpendapat bahwa "Ada hubungan yang positif antara motif berprestasi dengan pencapaian kerja". Motif berprestasi adalah suatu dorongan dalam diri seseorang untuk melakukan suatu kegiatan atau tugas dengan sebaik baiknya agar mampu mencapai prestasi kerja (kinerja) dengan predikat terpuji. Selanjutnya Mc. Clelland, mengemukakan terdapat 6 karakteristik dari seseorang yang memiliki motif yang tinggi yaitu: 1) Memiliki tanggung jawab yang tinggi, 2) Berani mengambil risiko, 3) Memiliki tujuan yang realistis, 4) Memiliki rencana kerja yang menyeluruh dan berjuang untuk merealisasi tujuan, 5) Memanfaatkan umpan balik yang kongkrit dalam seluruh kegiatan kerja yang dilakukan, 6) Mencari kesempatan untuk merealisasikan rencana yang telah diprogramkan.

Gibson (1987) menyatakan, terdapat 3 faktor yang berpengaruh terhadap kinerja: 1) Faktor individu: kemampuan, ketrampilan, latar belakang keluarga, pengalaman kerja, tingkat sosial dan demografi seseorang. 2)

Faktor psikologis: persepsi, peran, sikap, kepribadian, motivasi dan kepuasan kerja. 3) Faktor organisasi: struktur organisasi, desain pekerjaan, kepemimpinan, sistem penghargaan (*reward system*).

Sedangkan menurut Kopelman (1988), faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja adalah: *individual characteristics* (karakteristik individual), *organizational characteristic* (karakteristik organisasi), dan *work characteristics* (karakteristik kerja). Lebih lanjut, Kopelman dijelaskan bahwa kinerja selain dipengaruhi oleh faktor lingkungan juga sangat tergantung dari karakteristik individu seperti kemampuan, pengetahuan, keterampilan, motivasi, norma dan nilai.

Dalam kaitannya dengan konsep kinerja, terlihat bahwa karakteristik individu seperti kepribadian, umur dan jenis kelamin, tingkat pendidikan suku bangsa, keadaan sosial ekonomi, pengalaman terhadap keadaan yang lalu, akan menentukan perilaku kerja dan produktivitas kerja, baik individu maupun organisasi sehingga hal tersebut akan menimbulkan kepuasan bagi pelanggan atau pasien. Karakteristik individu selain dipengaruhi oleh lingkungan, juga dipengaruhi oleh: (1) karakteristik organisasi seperti *reward system*, seleksi dan pelatihan, struktur organisasi, visi dan misi organisasi serta kepemimpinan; (2) karakteristik pekerjaan, seperti deskripsi pekerjaan, desain pekerjaan dan jadwal kerja.

1. Efektifitas dan efisiensi; Bila suatu tujuan tertentu akhirnya bisa dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut efektif tetapi apabila akibat-akibat

yang tidak dicari kegiatan menilai yang penting dari hasil yang dicapai sehingga mengakibatkan kepuasan walaupun efektif dinamakan tidak efisien. Sebaliknya, bila akibat yang dicari-cari tidak penting atau remeh maka kegiatan tersebut efisien (Prawirosentono, 1999:27).

2. Otoritas (wewenang); Otoritas menurut adalah sifat dari suatu komunikasi atau perintah dalam suatu organisasi formal yang dimiliki seorang anggota organisasi kepada anggota yang lain untuk melakukan suatu kegiatan kerja sesuai dengan kontribusinya (Prawirosentono, 1999: 27). Perintah tersebut mengatakan apa yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dalam organisasi tersebut.
3. Disiplin; Disiplin adalah taat kepada hukum dan peraturan yang berlaku (Prawirosentono, 1999: 27). Jadi, disiplin karyawan adalah kegiatan karyawan yang bersangkutan dalam menghormati perjanjian kerja dengan organisasi dimana dia bekerja.
4. Inisiatif ; Inisiatif yaitu berkaitan dengan daya pikir dan kreatifitas dalam membentuk ide untuk merencanakan sesuatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi.

Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang

lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja karyawan.

Menurut Bernardin dan Russel (1993: 379) "*A way of measuring the contribution of individuals to their organization*". Penilaian kinerja adalah cara mengukur kontribusi individu (karyawan) kepada organisasi tempat mereka bekerja.

Menurut Cascio (1992: 267) "penilaian kinerja adalah sebuah gambaran atau deskripsi yang sistematis tentang kekuatan dan kelemahan yang terkait dari seseorang atau suatu kelompok". Menurut Bambang Wahyudi (2002: 101) "penilaian kinerja adalah suatu evaluasi yang dilakukan secara periodik dan sistematis tentang prestasi kerja/jabatan seorang tenaga kerja, termasuk potensi pengembangannya". Menurut Henry Simamora (2004: 338) "penilaian kinerja adalah proses yang dipakai oleh organisasi untuk mengevaluasi pelaksanaan kerja individu karyawan".

Tujuan Penilaian Kinerja

Menurut Syafarudin Alwi (2001: 187) secara teoritis tujuan penilaian dikategorikan sebagai suatu yang bersifat evaluation dan development yang bersifat evaluation harus menyelesaikan: 1. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar pemberian kompensasi 2. Hasil penilaian digunakan sebagai *staffing decision*. 3. Hasil penilaian digunakan sebagai

dasar mengevaluasi sistem seleksi. Sedangkan yang bersifat *development* penilai harus menyelesaikan: 1. Prestasi riil yang dicapai individu. 2. Kelemahan- kelemahan individu yang menghambat kinerja. 3. Prestasi- prestasi yang dikembangkan.

Manfaat Penilaian Kinerja

Kontribusi hasil-hasil penilaian merupakan suatu yang sangat bermanfaat bagi perencanaan kebijakan organisasi adapun secara terperinci penilaian kinerja bagi organisasi adalah: 1. Penyesuaian-penyesuaian kompensasi. 2. Perbaikan kinerja. 3. Kebutuhan latihan dan pengembangan. 4. Pengambilan keputusan dalam hal penempatan promosi, mutasi, pemecatan, pemberhentian dan perencanaan tenaga kerja. 5. Untuk kepentingan penelitian pegawai. 6. Membantu diagnosis terhadap kesalahan desain pegawai

Syarat Penilaian Kinerja

Terdapat kurang lebih dua syarat utama yang diperlukan guna melakukan penilaian kinerja yang efektif, yaitu (1) adanya kriteria kinerja yang dapat diukur secara objektif; dan (2) adanya objektivitas dalam proses evaluasi (Gomes, 2003:136).

Sedangkan dari sudut pandang kegunaan kinerja itu sendiri, Sondang Siagian (2008: 223-224) menjelaskan bahwa bagi individu penilaian kinerja berperan sebagai umpan balik tentang berbagai hal seperti kemampuan, keletihan, kekurangan dan potensinya yang pada gilirannya bermanfaat untuk me-

mentukan tujuan, jalur, rencana dan pengembangan karirnya.

Sedangkan bagi organisasi, hasil penilaian kinerja sangat penting dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan tentang berbagai hal seperti identifikasi kebutuhan program pendidikan dan pelatihan, rekrutmen, seleksi, program pengenalan, penempatan, promosi, sistem balas jasa, serta berbagai aspek lain dalam proses manajemen sumber daya manusia.

Berdasarkan kegunaan tersebut, maka penilaian yang baik harus dilakukan secara formal berdasarkan serangkaian kriteria yang ditetapkan secara rasional serta diterapkan secara objektif serta didokumentasikan secara sistematis. Dengan demikian, dalam melakukan penilaian atas prestasi kerja para pegawai harus terdapat interaksi positif dan kontinu antara para pejabat pimpinan dan bagian kepegawaian.

Metode Penilaian Kinerja

Terdapat beberapa metode dalam mengukur prestasi kerja, sebagaimana diungkapkan oleh Gomes (2003:137-145), yaitu:

1. Metode Tradisional. Metode ini merupakan metode tertua dan paling sederhana untuk menilai prestasi kerja dan diterapkan secara tidak sistematis maupun sistematis. Yang termasuk kedalam metode tradisional adalah: *rating scale*, *employee comparation*, *check list*, *free form essay*, dan *critical incident*. (a) *Rating scale*. Metode ini merupakan metode penilaian yang paling tua dan banyak digunakan,

dimana penilaian yang dilakukan oleh atasan atau supervisor untuk mengukur karakteristik, misalnya mengenai inisiatif, ketergantungan, kematangan, dan kontribusinya terhadap tujuan kerjanya. (b) *Employee comparation*. Metode ini merupakan metode penilaian yang dilakukan dengan cara membandingkan antara seorang pegawai dengan pegawai lainnya. Metode ini terdiri dari: (1) *Alternation ranking*: yaitu metode penilaian dengan cara mengurutkan peringkat (*ranking*) pegawai dimulai dari yang terendah sampai yang tertinggi berdasarkan kemampuan yang dimilikinya. (2) *Paired comparation*: yaitu metode penilaian dengan cara seorang pegawai dibandingkan dengan seluruh pegawai lainnya, sehingga terdapat berbagai alternatif keputusan yang akan diambil. Metode ini dapat digunakan untuk jumlah pegawai yang relatif sedikit. (3) *Porced comparation (grading)*: metode ini sama dengan *paired comparation*, tetapi digunakan untuk jumlah pegawai yang relative banyak. (c) *Check list*. Metode ini hanya memberikan masukan/informasi bagi penilaian yang dilakukan oleh bagian personalia. (d) *Freeform essay*. Dengan metode ini seorang penilai diharuskan membuat karangan yang berkenaan dengan orang/karyawan/pegawai yang sedang dinilainya. (e) *Critical incident* Dengan metode ini penilai harus mencatat semua kejadian mengenai tingkah laku bawahannya sehari-hari yang kemudian dimasukkan kedalam buku catatan khusus

yang terdiri dari berbagai macam kategori tingkah laku bawahannya. Misalnya mengenai inisiatif, kerjasama, dan keselamatan.

2. Metode Modern. Metode ini merupakan perkembangan dari metode tradisional dalam menilai prestasi kerja. Yang termasuk kedalam metode modern ini adalah: *assesment centre*, *Management By Objective* (MBO = MBS), dan *human asset accounting*.
 - a. *Assessment centre*. Metode ini biasanya dilakukan dengan pembentukan tim penilai khusus. Tim penilai khusus ini bisa dari luar, dari dalam, maupun kombinasi dari luar dan dari dalam.
 - b. *Management by objective* (MBO = MBS). Dalam metode ini pegawai langsung diikutsertakan dalam perumusan dan keputusan persoalan dengan memperhatikan kemampuan bawahan dalam menentukan sasarannya masing-masing yang ditekankan pada pencapaian sasaran perusahaan.
 - c. *Human asset accounting*. Dalam metode ini, faktor pekerja dinilai sebagai individu modal jangka panjang sehingga sumber tenaga kerja dinilai dengan cara membandingkan terhadap variabel-variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan perusahaan.

Pengukuran kinerja memiliki kaitan erat dengan akuntabilitas, seperti halnya akuntabilitas memiliki kaitan erat dengan NPM. Untuk memantapkan mekanisme akuntabilitas, diperlukan manajemen kinerja yang didalamnya terdapat indikator kinerja dan target kinerja, pelaporan kinerja, dan mekanisme reward and punishment (Ormond and Loffler, 2002). Indikator pengukuran kinerja yang baik mempunyai karakteristik relevant, unambiguous, cost-effective, dan simple (*Accounts Commission for Scotland*, 1998) serta berfungsi sebagai sinyal atau alarm yang menunjukkan bahwa terdapat masalah yang memerlukan tindakan manajemen dan investigasi lebih lanjut (Jackson, 1995).

Fokus pengukuran kinerja terdiri dari tiga hal yaitu produk, proses, dan orang (pegawai dan masyarakat) yang dibandingkan dengan standar yang ditetapkan dengan wajar (*benchmarking*) yang dapat berupa anggaran atau target, atau adanya pembandingan dari luar (Hoque, 2002). Hasil pembandingan digunakan untuk mengambil keputusan mengenai kemajuan daerah, perlunya mengambil tindakan alternatif, perlunya mengubah rencana dan target yang sudah ditetapkan apabila terjadi perubahan lingkungan. Selama ini, sektor publik sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, dan sumber kebocoran dana. Tuntutan baru muncul agar organisasi sektor publik memperhatikan value for money yang mempertimbangkan input, output, dan outcome secara bersama-sama. Dalam pengukuran kinerja value for money, efisiensi dapat dibagi menjadi dua, yaitu: efisiensi alokasi

(efisiensi 1), dan efisiensi teknis atau manajerial (efisiensi 2). Efisiensi alokasi terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya input pada tingkat kapasitas optimal. Kedua efisiensi tersebut merupakan alat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat apabila dilaksanakan atas pertimbangan keadilan dan keberpihakan terhadap rakyat (Mardiasmo, 2002).

Public

Publik, disebut juga dengan *stakeholder* ataupun *shareholder* pada dasarnya ialah individu ataupun kelompok ataupun organisasi yang mempunyai kekuasaan dalam menentukan berhasil atau tidaknya sebuah lembaga. Dalam konteks kajian ini, lembaga negara. Karena publik mempunyai kekuasaan dalam menentukan masa depan sebuah lembaga, baik yang bersifat internal atau disebut dengan *internal publik*, yakni masyarakat suatu bangsa, seperti rakyat Indonesia, maupun yang bersifat eksternal, eksternal *public*, maka sudah tentu publik harus disuplai ataupun mendapatkan berbagai informasi yang berkenaan dengan lembaga negara. Dengan mendapatkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan relative sangat jelas dan komprehensif, akuntabel dan transparan, masyarakat semakin faham, percaya dan mengopinikan lembaga dengan opini yang terbaik. Bahkan lebih jauh dari itu, publik tidak akan segan-segan untuk berpartisipasi guna mensukseskan segala macam bentuk program yang telah dicanangkan oleh lembaga negara.

Akuntabilitas dan Transparansi Publik

Akuntabilitas Publik

Sudah sama diketahui *euforia* reformasi diikuti dengan ketidakpercayaan (*distrust*) yang meluas. Publik "*trust*" kepada penyelenggara negara (eksekutif dan legislatif) berada di titik nadir. Jika pada awalnya, banyak komponen bangsa bersuara keras tentang *Public Accountability dan Tranparency*, kini suara telah inheren dengan suara pemerintah. Lembaga Administrasi Negara dan BPKP mengeluarkan lima modul tentang akuntabilitas dan *good governance* yang disingkat AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah).

Meskipun Akuntabilitas dan transparansi merupakan dua prinsip yang menjadi pasangan yang sulit dipisahkan dalam *good governance*. Sesuatu tidak dapat dikatakan akuntabel kalau tidak transparans, walaupun belum dapat dijamin sesuatu yang transparans akan akuntabel. Akuntabilitas dan transparansi merupakan dua prinsip yang menjadi pasangan yang sulit dipisahkan dalam *good governance*. Sesuatu tidak dapat dikatakan akuntabel kalau tidak transparans, walaupun belum dapat dijamin sesuatu yang transparans akan akuntabel.

Slamet (2005: 5), "Transparansi dan Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan penyelenggara organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewajiban untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Akuntabilitas mempunyai arti pertanggungjawaban yang merupakan salah satu ciri dari terapan "*Good Governance*" atau pengelolaan pemerintahan yang baik dimana pemikiran tersebut bersumber bahwa pengelolaan administrasi publik merupakan *issue* utama dalam pencapaian menuju "*clean government*" (pemerintahan yang bersih).

Pada dasarnya konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang di sini berarti kekuasaan yang sah. Menurut Weber ada tiga macam tipe ideal wewenang, pertama wewenang tradisional, kedua wewenang karismatik, dan ketiga wewenang *legal rational*. Yang ketigalah yang menjadi basis wewenang pemerintah. Dalam perkembangannya, muncul konsep baru tentang wewenang yang dikembangkan oleh Chester I. Barnard, yang bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya, akuntabilitas juga bermakna pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja finansial kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Schiavo-Campo and Tomasi, 1999). Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya.

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas

atas lembaga-lembaga publik, baik tingkat pusat maupun daerah. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury, 2003).

Dimensi akuntabilitas publik meliputi akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial. Akuntabilitas manajerial merupakan bagian terpenting untuk menciptakan kredibilitas manajemen pemerintah daerah. Tidak dipenuhinya prinsip pertanggungjawaban dapat menimbulkan implikasi yang luas. Jika masyarakat menilai pemerintah daerah tidak *accountable*, masyarakat dapat menuntut pergantian pemerintahan, pergantian pejabat, dan sebagainya. Rendahnya tingkat akuntabilitas juga meningkatkan risiko berinvestasi dan mengurangi kemampuan untuk berkompetisi serta melakukan efisiensi.

Manajemen bertanggung jawab kepada masyarakat karena dana yang digunakan dalam penyediaan layanan berasal dari masyarakat baik secara langsung (diperoleh dengan mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri), maupun tidak langsung (melalui mekanisme perimbangan keuangan). Pola pertanggungjawaban pemerintah daerah sekarang ini lebih bersifat horisontal di mana pemerintah daerah bertanggung jawab baik terhadap DPRD maupun pada masyarakat

luas (*dual horizontal accountability*). Namun demikian, pada kenyataannya sebagian besar pemerintah daerah lebih menitikberatkan pertanggungjawabannya kepada DPRD daripada masyarakat luas (Mardiasmo, 2003a).

Governmental Accounting Standards Board (GASB, 1999) dalam *Concepts Statement No. 1 tentang Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan yang didasari oleh adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa akuntabilitas memungkinkan masyarakat untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas yang dilakukan. *Concepts Statement No. 1* menekankan pula bahwa laporan keuangan pemerintah harus dapat membantu pemakai dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik dengan membandingkan kinerja keuangan aktual dengan yang dianggarkan, menilai kondisi keuangan dan hasil-hasil operasi, membantu menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan masalah keuangan dan ketentuan lainnya, serta membantu dalam mengevaluasi tingkat efisiensi dan efektivitas.

Akuntabilitas menunjuk pada pada institusi tentang "*cheks and balance*" dalam sistem administrasi. Mohamad Mahsun membedakan akuntabilitas dan tanggungjawab, menurutnya keduanya merupakan hal yang saling berhubungan tetapi akuntabilitas le-

bih baik dan berbeda dengan akuntabilitas. Akuntabilitas didasarkan pada catatan/laporan tertulis sedangkan tanggungjawab didasarkan atas kebijaksanaan. Akuntabilitas merupakan sifat umum dari hubungan otoritas asimetrik misalnya yang diawasi dengan yang mengawasi, agen dengan prinsipal atau antara yang mewakili dengan yang diwakili. Dari segi fokus dan cakupannya, tanggungjawab lebih bersifat internal sedangkan akuntabilitas lebih bersifat eksternal.

Menurut *The Oxford Advance Learner's Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara, akuntabilitas diartikan sebagai "*required or expected to give an explanation for one's action*" Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan.

Dengan demikian berarti bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan tentang kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Miriam Budiarjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandat Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.

Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa macam atau tipe, Jabra & Dwidevi sebagaimana dijelaskan oleh Sadu Wasistiono mengemukakan adanya lima perspektif akuntabilitas yaitu;

1. Akuntabilitas administratif/organisasi adalah pertanggungjawaban antara pejabat yang berwenang dengan unit bawahannya dalam hubungan hierarki yang jelas.
2. Akuntabilitas legal, akuntabilitas jenis ini merujuk pada domain publik dikaitkan dengan proses legislatif dan yudikatif. Bentuknya dapat berupa peninjauan kembali kebijakan yang telah diambil oleh pejabat publik maupun pembatalan suatu peraturan oleh institusi yudikatif. Ukuran akuntabilitas legal adalah peraturan perundang undangan yang berlaku
3. Akuntabilitas politik, Dalam tipe ini terkait dengan adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber – sumber dan menjamin adanya kepatuhan melaksanakan tanggungjawab administrasi dan legal. Akuntabilitas ini memusatkan pada tekanan demokratik yang dinyatakan oleh administrasi publik
4. Akuntabilitas profesional hal ini berkaitan dengan pelaksanaan kinerja dan tindakan berdasarkan tolak ukur yang ditetapkan oleh orang profesi yang sejenis. Akuntabilitas ini lebih menekankan pada aspek kualitas kinerja dan tindakan.
5. Akuntabilitas moral. Akuntabilitas ini berkaitan dengan tata nilai yang berlaku di kalangan masyarakat. Hal ini lebih banyak berbicara tentang baik atau buruknya suatu kinerja atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif berdasarkan ukuran tata nilai yang berlaku setempat.

Nasuha (Chaizi Nasuha, 2004, *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*, hlm. 23.), pertanggungjawaban dalam konteks akuntabilitas meliputi penjelasan atau justifikasi tentang apa yang telah dilakukan, apa yang sedang dilakukan, dan apa rencana yang akan dilakukan. Selanjutnya, akuntabilitas timbul dari adanya prosedur yang dibuat dan hubungan berbagai macam formalitas. Oleh karena itu, satu pihak bertanggung jawab terhadap pihak lain. Artinya, salah pihak mempunyai hak untuk meminta penjelasan dari pihak lain atas tindakan yang telah dilakukan

Ada beberapa pilar *good governance* dalam berinteraksi satu dan lainnya yang saing terkait, yaitu: *Government*, *Citizen*, dan *Business* atau *State*, *Society* dan *Private Sector*. Pada dasarnya pilar tersebut mempunyai konsekuensi akuntabilitas terhadap publik atau masyarakatnya, khususnya *stakeholders* yang melingkupi ketiga pilar tersebut sebagai pelaku "*How to govern*" atas aktivitasnya.

Transparansi

Konsep dan pengertian Transparansi

Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak – pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak – pihak yang berkepentingan.

Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat. Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil – hasil yang dicapai.

Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai segala aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan kepada *preferensi* publik. Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dalam dua hal yaitu:

1. salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat, dan
2. upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Sedangkan transparansi penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungannya dengan pemerintah perlu kiranya perhatian terhadap beberapa hal berikut;

1. publikasi dan sosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan,
2. publikasi dan sosialisasi regulasi yang dikeluarkan pemerintah tentang berbagai perizinan dan prosedurnya,
3. publikasi dan sosialisasi tentang prosedur dan tata kerja dari pemerintah,
4. transparansi dalam penawaran dan penetapan tender atau kontrak proyek-proyek pemerintah kepada pihak ketiga, dan
5. kesempatan masyarakat untuk mengakses informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif dari pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Selanjutnya dalam penyusunan peraturan yang menyangkut hajat hidup orang banyak hendaknya masyarakat sebagai *stakeholders* dilibatkan secara *proporsional*. Hal ini disamping untuk mewujudkan transparansi juga akan sangat membantu pemerintah dan

Parlemen (DPR ataupun DPRD) dalam melahirkan Peraturan yang *accountable* dan dapat menampung aspirasi masyarakat.

Transparansi berarti, pertama, terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait - seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah - dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (lazimnya melalui filter media massa yang bertanggung jawab). Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau oleh yang mempunyai kepentingan dengan informasi tersebut.

Kedua, transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian (*uncertainty*) dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki oleh pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat berperan serta dalam proses pengambilan keputusan. Karena itu, perlu untuk dicatat bahwa informasi bersangkutan tidak sekedar tersedia, melainkan lebih dari itu, yaitu relevan dan bisa dipahami dengan baik oleh publik.

Ketiga, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan "terlihatnya" segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas. Masyarakat tidak

lagi merasa terbohongi dan dibohongi oleh pejabat lembaga negara dengan berbagai keputusan yang diambil dengan tanpa sepengetahuan dan dipantau dengan sangat baik oleh masyarakat, dengan bahwa *local wisdom* ibarat membeli kucing dalam karung, meskipun diketahui yang bersangkutan kucing namun tidak diketahui tentang warna dan bentuk kucingnya.

Komunikasi Politik

Pada dasarnya hakekat dari komunikasi politik (*the nature of political communication*) adalah proses pertukaran pesan yang bertujuan untuk mempengaruhi satu sama lainnya (*to influence*) guna menggapai sesuatu yang diharapkan, secara khusus yang bersifat politik, seperti mendapatkan dan mempertahankan pengaruh ataupun posisi politik (mulai dari jabatan yang terendah sampai yang tertinggi dalam sebuah negara bangsa, seperti ketua RT ataupun Presiden sebagai symbol kepala negara). Komunikasi Politik (*Political Communication*) adalah komunikasi yang melibatkan pesan-pesan politik dan aktor-aktor politik, atau berkaitan dengan kekuasaan, pemerintahan, dan kebijakan pemerintah. Dengan pengertian ini, sebagai sebuah ilmu terapan, komunikasi politik bukanlah hal yang baru. Komunikasi politik juga bisa dipahami sebagai komunikasi antara "yang memerintah" dan "yang diperintah".

Komunikasi politik merupakan proses penyampaian pesan-pesan yang terjadi pada saat ke-enam fungsi lainnya itu dijalankan. Hal ini berarti bahwa fungsi komunikasi po-

litik terdapat secara inheren di dalam setiap fungsi sistem politik. Sebagaimana definisi yang dinyatakan oleh Perloff bahwa *Process by which a nation's leadership, media, and citizenry exchange and confer meaning upon messages that relate to the conduct of public policy*. Lebih lanjut Dan Nimmo menegaskan peran proses komunikasi dalam politik dengan memandang komunikasi sebagai aktivitas yang sangat penting dalam peristiwa dan aktivitas politik:

Communication (activity) considered political by virtue of its consequences (actual or potential) which regulate human conduct under the condition of conflict (Dan Nimmo). Communicatory activity considered political by virtue of its consequences, actual, and potential, that it has for the functioning of political systems (Fagen, 1966).

Kegiatan komunikasi yang dianggap komunikasi politik berdasarkan konsekuensinya (aktual maupun potensial) yang mengatur perbuatan manusia dalam kondisi konflik. Cakupan: komunikator (politisi, profesional, aktivis), pesan, persuasi, media, khalayak, dan akibat. Berbicara mengenai peran komunikasi dalam proses politik khususnya media massa, dalam kamus Analisa Politik ditanyakan bahwa proses komunikasi politik melakukan proses dan tindakan seperti penyebaran aksi, makna, atau pesan yang bersangkutan dengan fungsi suatu sistem politik, melibatkan unsur-unsur komunikasi seperti komunikator, pesan, dan lainnya. Kebanyakan komunikasi politik merupakan lapangan wewenang lembaga-lembaga khusus, seperti media massa, badan informasi pemerintah, atau parpol.

Berkaitan dengan pemahaman di atas, Almond (1969) menerangkan bahwa komunikasi politik adalah salah satu fungsi yang selalu ada dalam setiap sistem politik, berkaitan dengan ketertarikan mengenai isu-isu politik, pembuatan peraturan politik, aturan aplikasi dan aturan-aturan lainnya yang semua proses politik tersebut melibatkan proses dan tindakan komunikasi.

McNair memberikan batasan atau definisi komunikasi politik, yakni:

- a. Semua bentuk komunikasi yang digunakan oleh politisi dan aktor atau pelaku politik lainnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan;
- b. Komunikasi yang disampaikan oleh aktor atau pelaku politik non politisi seperti pemilih (*voters*) dan kolomnis
- c. Komunikasi mengenai para aktor atau pelaku politik dan aktifitasnya, seperti pada berita, editorial, dan bentuk lainnya dari media politik.

Definisi politik menurut McNair dalam bukunya *An Introduction to Political Communication* (1995:4-5) menjelaskan bahwa kajian komunikasi politik mempunyai tiga elemen yaitu:

- a. *Political organizations* yang terdiri partai politik, organisasi publik, *Pressure Group*, *Terrorist Organizations* dan *Governments*.
- b. Media.
- c. Masyarakat (*citizens*).

Menurut McNair semua elemen komunikasi politik dipergunakan oleh politikus politik dalam pelaksanaan aktivitas politiknya. Peran komunikasi berlangsung melalui pemanfaatan saluran komunikasi politik dalam beragam bentuk dan level. Media massa merupakan saluran dan instrumen komunikasi yang paling menarik dan berpengaruh dalam proses politik. Misalkan peristiwa politik pemilihan umum legislatif dan pemilihan presiden tahun 2009, kegiatan-kegiatan Pilkada di Indonesia baik tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota serta beragam peristiwa politik yang berlangsung setiap hari di tingkat lokal, nasional maupun internasional, media merupakan entitas baru dan kekuatan sosial politik baru yang kehadirannya justru menambah dinamika peristiwa politik yang dimaksud.

Pada prakteknya komunikasi politik membutuhkan sebuah saluran untuk menyampaikan pesannya, adapun saluran komunikasi politik itu di antara melalui:

- a. komunikasi massa (komunikasi satu kepada semua),
- b. komunikasi interpersonal (komunikasi satu kepada satu)
- c. komunikasi organisasi (menggabungkan komunikasi satu kepada satu dan satu kepada banyak).

Adapun saluran komunikasi khususnya komunikasi massa yang paling efektif adalah media massa, baik cetak, elektronik hingga media di internet. Banyak politisi atau mere-

ka yang punya kepentingan menggunakan media massa untuk menyampaikan pesannya, mempengaruhi publik, dan sebagainya.

Karena itu, kata Budiardjo (1956:38), sistem politik demokrasi selalu mensyaratkan adanya kebebasan pers (*Freedom Of The Press*) dan kebebasan berbicara (*Freedom Of The Speech*). Dan fungsi-fungsi ini semua secara timbal balik dimainkan oleh komunikasi politik. Itulah sebabnya, Susanto (1985:2) mendefinisikan komunikasi politik sebagai perwujudan komunikasi yang diarahkan kepada pencapaian pengaruh sedemikian rupa, sehingga masalah yang dibahas oleh jenis kegiatan komunikasi itu, dapat mengikat semua warganya melalui suatu sanksi yang ditentukan bersama.

Kerangka yang diberikan ilmu komunikasi bagi komunikasi politik adalah sebagaimana digambarkan dalam paradigma Laswell: siapa, mengatakan apa, dengan saluran apa, kepada siapa, dan dengan akibatnya apa. Paradigma ini mengklaim bahwa unsur-unsur komunikasi tersebut berlaku dalam setiap proses komunikasi, dan berlaku inheren dalam komunikasi politik. Walaupun dipandang sangat "berbau" mekanistik, dan karenanya berimplikasi simplistik dan linier, penghampiran ini berjasa untuk menelaah komunikasi politik lebih lanjut.

Pendapat ini diperkuat oleh Almond dan Powell yang menempatkan komunikasi politik sebagai suatu fungsi politik, bersama-sama dengan fungsi artikulasi, agregasi, sosialisasi, dan rekrutmen yang terdapat dalam suatu sistem politik. Komunikasi politik merupakan

prasyarat yang diperlukan bagi berlangsungnya fungsi-fungsi yang lain. Sedangkan Galnoor menyebutkan bahwa komunikasi politik merupakan infrastruktur politik, yakni suatu kombinasi dari berbagai interaksi sosial di mana informasi yang berkaitan dengan usaha bersama dan hubungan kekuasaan masuk ke dalam peredaran (Arifin, 2003:9).

Hal ini bisa diperkuat oleh pendapat Sumarno (1993:3) yang mengajukan formulasi komunikasi politik sebagai suatu proses, prosedur, dan kegiatan membentuk sikap dan perilaku politik yang terintegrasi dalam suatu sistem politik. Dalam ungkapan yang lebih terbuka komunikasi politik menyangkut hal-hal sebagai berikut:

- a. disampaikan oleh komunikator politik,
- b. pesannya berbobot politik yang menyangkut kekuasaan dan negara
- c. terintegrasi dalam sistem politik.

Dalam kaitan dengan isu akuntabilitas dan transparansi publik kinerja lembaga negara melalui sidang tahunan MPR RI. yang berlandaskan kepada salah satu dari yang menjadi landasan diadakannya sidang tahunan MPR RI, tepatnya landasan politik, maka sesungguhnya sidang tahunan dapat dijadikan oleh lembaga negara yang disebut juga dengan lembaga politik sebagai forum ataupun media untuk membangun ataupun mempertahankan citra (*image building*) dan membangun opini yang *favourable* (yang menguntungkan ataupun yang menyenangkan).

Artinya, dari perspektif komunikasi politik, sidang tahunan MPR dapat dijadikan oleh lembaga negara sebagai media untuk menyampaikan berbagai informasi tentang kinerjanya yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, tidak dalam bentuk pencitraan, apalagi sarat dengan ketidakbenaran. Informasi yang akuntabel. Selain itu, dapat juga dijadikan sebagai media untuk menyampaikan ataupun mendistribusikan informasi dengan transparan, tidak menutup-nutupi, tidak setengah-setengah, memblow-up tentang kinerja yang baik dan menutupi yang kurang baik. Jika ini dilakukan oleh lembaga negara tingkat kepercayaan publik akan semakin naik dan program pembangunan negara bangsa yang dicanangkan akan dapat direalisasikan dengan sesegera dan sebaik mungkin. Semoga.

PENUTUP

Membangun citra, *image building*, dan menciptakan opini publik yang menguntungkan serta akhirnya bermuara pada mendapatkan dukungan dari publik sudah menjadi keharusan bagi lembaga negara. Untuk itu, publik harus disuplai dengan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan secara transparan, akuntabel dan transparan berkenaan dengan kinerja dari lembaga negara bersangkutan. Media yang dapat digunakan untuk hal tersebut, sangat bervariasi, salah satu di antaranya adalah media sidang tahunan MPR. Semoga sukses lembaga negara Indonesia, Amin

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, 1991, "Komunikasi Politik dan sistem politik Indonesia", Gramedia, Jakarta.
- Ali, Novel, 1999, "Peradaban Komunikasi Politik", Rosdakarya, Bandung.
- Amstrong, Mischael, 1999. *Manajemen Sumber Daya Manusia. Terjemahan Sofyan dan Haryanto*. PT. Elex Media Komputindo. Jakarta.
- Arifin, Anwar, 2003, "Komunikasi Politik", Balai Pustaka, Jakarta.
- Cangara, Hafied. 2011 (Edisi Refvisi). *Komunikasi Politik; Konsep, Teori dan Strategi*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Craig, Allen Smith, 1990, "Political Communication", Harcourt Brace Jovanovich, Publisher, USA.
- Curran, James, dkk (Ed.), 1982, "Mass Communication and Society", Edward Arnold, London, Inggris
- Dadang, Solihin. 2007. *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Pembangunan Daerah*. Jakarta: STIAKIN
- Devito, Joseph A. (Alih bahasa Agus Maulana) edisi kelima, 1997, "Komunikasi Antar Manusia", Profesional Books, Jakarta.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: Kep-63/M.PAN/7/2003. *Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: Kep-26/M.PAN/2/2004. *Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Akuntabilitas dan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: Kep-25/KEP/M.PAN/2/2004. *Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*
- Khalid bin Ali bin Muhammad Al-'Anbariy. 2008. (Terj.) *Sistem Politik Islam*. Telaga Biru SDN BHD. Selangor, Malaysia
- Loina, Lalolo Krina P. 2003. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*. Sekretariat Good Public Governance. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Jakarta.
- Lijan, Poltak Sinambela. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Liza, Novietta. 2010. *Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Komitmen Organisasi Terhadap Hubungan Pengetahuan Eksekutif Tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah: Jurnal keuangan dan bisnis*. Padang. Diakses tanggal 22 Maret 2014
- Luthans, F. 2005. *Organizational Behavior*. New York: McGraw-hill.
- Mangkunegara, Anwar Prabu . 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Remaja Rosdakarya. Bandung
- Mathis, R.L. & J.H. Jackson. 2006. *Human Resource Management: Manajemen Sumber Daya Manusia*. Terjemahan Dian Angelia. Jakarta: Salemba Empat.
- McNair, Brian. 2003. *An Introduction to Political Communication*. Routledge: London.
- Mulyana, Deddy, 2013. *Komunikasi Politik Politik Komunikasi*. Rosdakarya. Bandung.
- Nasution, Zulkarimen, 1990, "Komunikasi Politik; Sebuah Pengantar", Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Nimo, Dan, 1989, "Komunikasi Politik" (Terjemahan, Jilid I dan II), Remajakarya, Bandung.
- Nurlaila, 2010. *Manajemen Sumber Daya Manusia I*. Penerbit LepKhair.
- Prasetyantoko. 2008. *Corporate Governance*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Prawirosentono, Suryadi. 1999. *Kebijakan Kinerja Karyawan*. Yogyakarta: BPFE.
- Robbins, Stephen P., 2006. *Perilaku Organisasi, PT Indeks*, Kelompok Gramedia, Jakarta.

- Rivai, Vethzal & Basri. 2005. *Peformance Appraisal: Sistem yang tepat untuk Menilai Kinerja Karyawan dan Meningkatkan Daya Saing Perusahaan*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Robbins, Stephen P., 1996. *Perilaku Organisasi Jilid II*, Alih Bahasa Hidayana Pujaatmaka, Jakarta, Prenhalindo.
- Rilla, Dwika. 2008. Pengaruh Kualitas Pelayanan terhadap Kinerja Organisasi Sektor Publik dengan Akuntabilitas dan Transparansi sebagai Variabel Moderating. Skripsi Universitas Negeri Padang. Padang.
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik). Bandung: Mandar Maju
- Silvia, Karsa. 2010. Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas Publik Terhadap Kinerja Keuangan Daerah. Skripsi Universitas Negeri Padang. Padang.
- Sekaran, Uma. 2002. *Reseach Methode for Business A Skill Building Approach*, Fourth Edition. Southern Illinois University at Carbondale. John Weley and Sons, inc.
- Warta Andalas. (2013), "Kabid Migas dan Energi Pasbar Terima Gratifikasi, Kadis Terkesan Melindungi" <http://warta-andalas.com/berita-kabid-migas-dan-energi-pasaman-barat-terima-gratifikasi-kadis-terkesan-melindungi.html> (diakses 22, Maret, 2014)
- Yeremias, Keban. 2000. "Good Governance" dan "Capacity Building" sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan. Melalui (www.bappenas.go.id)[06/05/2014].
- Yurnaldi. 2009. Otonomi Daerah. Melalui (<http://www.yipd.or.id>)[20/03/2010]