

TESIS

**AKUNTABILITAS DALAM KEBIJAKAN PUBLIK
(STUDI KASUS PADA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENTASAN
KEMISKINAN DI KABUPATEN MERAUKE)**

Disusun dan diajukan oleh:

WISTER HUTAPEA

E012191020



**PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**AKUNTABILITAS DALAM KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI KASUS
PADA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENTASAN
KEMISKINAN DI KABUPATEN MERAUKE**

Disusun dan diajukan oleh

WISTER HUTAPEA

E012191020

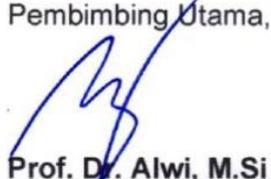
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **01 September 2022**

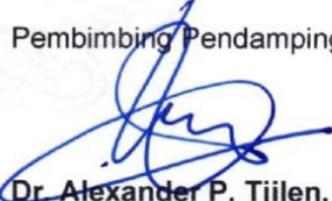
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,


Prof. Dr. Alwi, M.Si
Nip. 196310151989031006

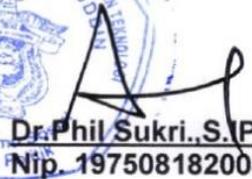
Pembimbing Pendamping,


Dr. Alexander P. Tjilen, M.Si.
NIDN. 1220016301

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,


Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 195901181985031006

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Dr. Phil Sukri, S.P. M.Si.
Nip. 197508182008011008



PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **WISTER HUTAPEA**
NIM : E012 19 1 020
Program Studi : S2. Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 01 September 2022

Yang menyatakan,



Wister Hutapea

KATA PENGANTAR

Syalom

Assalamualaikum wr. wb.

Salam Sejahtera.

Puji Tuhan, Dengan kerendahan hati dan rasa syukur tiada hentinya penulis panjatkan atas kehadiran Tuhan YME yang telah memberikan rahmat dan hidayah-nya serta nikmat kesehatan dan ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul: **“Akuntabilitas Dalam Kebijakan Publik (Studi Kasus pada Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Merauke)”**. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Pascasarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Pelaksanaan dan proses penyusunan tesis ini tentunya penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan ilmu dan kemampuan yang dimiliki. Sehingga penulis terbuka dengan senang hati menerima saran dan kritikan yang bersifat membangun untuk perbaikan penulisan tesis ini kedepannya. Dalam penyelesaian tesis ini tentu banyak pihak yang berpartisipasi dan membantu, baik yang sifatnya materi maupun non-materi, maka melalui kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada orang-orang yang telah membantu penulis, terutama ucapan terimah kasih kepada **kedua orang tua penulis** yang telah

merawat dan membesarkan serta senantiasa mendidik, mendukung dan mendoakan penulis hingga detik ini. Jasa-jasa Ibunda dan Ayahanda tentu tidak bisa dinilai dengan apapun dan tidak akan pernah bisa rampung jika dituliskan maupun diceritakan. Namun, sebagai anak, penulis senantiasa hanya bisa memberikan kebahagiaan dan mendoakan semoga beliau senantiasa dalam lindungan Tuhan YME. Terimah Kasih pula kepada **Istri, Anak dan Seluruh Keluarga** Penulis yang selalu membimbing, mengarahkan, menasehati dan mendoakan penulis hingga sampai saat ini.

Penyelesaian studi dan tesis ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun materil. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat penulis disampaikan kepada:

1. **Prof. Dr. Jamaluddin Jompa. M.Sc**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. **Dr. Phil. Sukri, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh stafnya.
3. **Dr. Suryadi Lambali, MA** selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Magister Administrasi Public Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. **Prof. Dr. Alwi, M. Si** sebagai dosen pembimbing I yang senantiasa membimbing dan mengarahkan penulis dengan penuh kesabaran, meski ditengah kesibukannya namun senantiasa meluangkan

waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Tuhan YME.

5. **Dr. Alexander P. Tjilen, M.Si** selaku dosen pembimbing II yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan memberikan masukan kepada penulis meskipun ditengah kesibukannya, sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Tuhan YME.
6. **Dr. Gita Susanti, M.Si, Dr. Muhammad Yunus, MA dan Dr. Edoardus E. Maturbongs, S.Sos., M.Si** selaku dosen penguji yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran serta kritikan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak/ibu senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Tuhan YME.
7. **Seluruh Staf dan Dosen pengajar Program Magister Administrasi Publik FISIP UNHAS**, Penulis sangat berterima kasih atas ilmu yang telah diberikan untuk penulis selama mengenyam studi di Program Magister Administrasi Publik Fisip Unhas. Semoga ilmu yang telah diberikan dapat dimanfaatkan oleh penulis dan semoga bapak/ibu

selalu dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi TUHAN YME.

8. Terima kasih kepada **Bapak Bupati Kabupaten Merauke Drs. Romanus Mbaraka, MT dan Bapak Wakil Bupati H. Riduwan, S.Sos.,M.Pd** yang telah memberikan kesempatan studi kepada kami di Universitas Hasanuddin, semoga Bapak Bupati dan Bapak Wakil Bupati selalu diberikan kesehatan, dan selalu dilindungi oleh Tuhan YME.
9. Terimah kasih kepada **Bapak Sekertaris Daerah Kabupaten Merauke dan seluruh perangkat daerah Kabupaten Merauke**, yang telah memberikan support dalam melanjut studi di Universitas Hasanuddin.
10. Terimah kasih kepada **Asisten Bidang Pemerintahan, Asisten Bidang Perekonomian dan Pembangunan dan Asisten Bidang Administrasi Umum Kabupaten Merauke**, atas bantuan moril dan materilnya dalam menjalankan dan menyelesaikan tugas eksekutif dan tugas akademis.
11. Terimah kasih kepada teman-teman di kelas Program Magister Administrasi Publik FISIP UNHAS kerjasama dengan Universitas Musamus.
12. Semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, penulis mengucapkan banyak terimah kasih.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, penulis berharap semoga dengan adanya karya tulis Tesis ini bisa memberi kontribusi positif bagi masyarakat dan perkembangan ilmu

administrasi baik dari aspek teoritis maupun aspek praktis dilingkup pemerintah khususnya pemerintah Kabupaten Merauke. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan untuk penyempurnaan dan perbaikan penulisan Tesis ini.

Makassar, 1 September 2022

Penulis,

Wister Hutapea

ABSTRAK

WISTER HUTAPEA. *Akuntabilitas dalam Kebijakan Publik (Studi Kasus pada Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Merauke (dibimbing oleh Alwi dan Alexander P. Tjilen).*

Penelitian ini bertujuan menganalisis proses kolaborasi sebagai strategi akuntabilitas dalam kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Merauke. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Teknik pengolahan dan analisis data dilakukan dengan data *reduction*, data *display*, dan *conclusion drawing/verification*. Penentuan informan dengan menggunakan teknik purposive sampling. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses kolaborasi dalam akuntabilitas implementasi kebijakan kemiskinan di Kabupaten Merauke yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Merauke belum maksimal dilaksanakan dikarenakan beberapa aspek kolaborasi lintas sektoral seperti: a) *forging agreement*, b) *building leadership*, c) *building legitimacy*, d) *building trust*, e) *managing conflict*, dan f) *planning*, belum terlaksana dengan baik dalam rangka menurunkan angka kemiskinan di Kabupaten Merauke.

Kata kunci: Akuntabilitas, Kolaborasi, Kemiskinan



ABSTRACT

WISTER HUTAPEA. Accountability in Public Policy: A Case Study on Poverty Reduction Policy Implementation in Merauke Regency (supervised by Alwi and Alexander P. Tjilen)

This study aims to analyze the collaboration process as an accountability strategy in poverty alleviation policies in Merauke Regency. This study uses a descriptive qualitative approach. The data were collected through interviews, observation, and documentation studies. Data processing and analysis techniques were carried out by data reduction, data display, and conclusion drawing/verification. Determination of informants used purposive sampling technique. The results of the research show that the collaboration process in the accountability of poverty policy implementation in Merauke Regency carried out by the Merauke Regency regional government has not been maximally implemented due to several aspects of cross-sectoral collaboration such as (a) forging agreement, (b) building leadership, (c) building legitimacy, (d) building trusts, (e) managing conflicts, and (f) planning that have not been implemented properly to reduce poverty in Merauke Regency.

Keywords: accountability, collaboration, poverty



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
.....	ii
.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	13
1.3 Tujuan Penelitian	13
1.4 Manfaat Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
2.1 Akuntabilitas dalam Perspektif Administrasi Publik	15
2.2 Akuntabilitas dan Implementasi Kebijakan Publik.....	21
2.2.1 Konsep Akuntabilitas.....	21
2.2.2 Akuntabilitas dalam Implementasi Kebijakan Publik	24
2.3 Kolaborasi Sebagai Strategi Akuntabilitas	31
2.3 Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia	38
2.4 Penelitian Terdahulu	44
2.5 Kerangka Pikir.....	45
BAB III METODE PENELITIAN	47
3.1 Objek penelitian	47
3.2 Desain penelitian.....	47
3.3 Fokus penelitian	48
3.4 Strategi Penelitian	49
3.5 Informan	49
3.6 Teknik Pengumpulan Data	50
3.7 Teknik Analisis Data.....	51
3.8 Keabsahan Data	53

BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	55
4.1 Gambaran Umum Kabupaten Merauke	55
4.1.1 Letak dan Kondisi Geografis	55
4.1.2 Keadaan Iklim	58
4.1.3 Penduduk	59
4.1.4 Keadaan Sosial dan Budaya	59
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	61
V.1 Pelaksanaan Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Merauke	61
V.2 Proses Kolaborasi Sebagai Strategi Akuntabilitas dalam Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Merauke	66
V.1.1 Forging Initial Agreements	66
V.1.2 Building Leadership	69
V.1.3 Building Legitimacy	72
V.1.4 Building Trust	74
V.1.5 Managing Conflict	76
V.1.6 Planning	78
BAB VI PENUTUP	80
4.1 Kesimpulan.....	80
4.2 Saran	83
DAFTAR PUSTAKA	84

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Penelitian Terdahulu	44
Tabel 2 Jarak Tempuh dari Ibukota Kabupaten ke Ibukota Distrik Kabupaten Merauke	56
Tabel 3 Indikator Kemiskinan Kabupaten Merauke Tahun 2016-2020	61
Tabel 4 Program dan Indikator Kinerja Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Merauke Tahun 2020-2025	63
Tabel 5 Target dan Realisasi Kinerja Persentase Kemiskinan Kabupaten Merauke	65
Tabel 6 Hasil Reduksi Dimensi Forging Initial Agreements dalam Akuntabilitas Implementasi Kebijakan Kemiskinan di Kabupaten Merauke	67
Tabel 7 Hasil Reduksi Dimensi Building Leadership dalam Akuntabilitas Implementasi Kebijakan Kemiskinan di Kabupaten Merauke	70
Tabel 8 Data Kemiskinan Kabupaten Merauke 2020-2021	71
Tabel 9 Hasil Reduksi Dimensi Building Legitimacy dalam Akuntabilitas Implementasi Kebijakan Kemiskinan di Kabupaten Merauke	73
Tabel 10 Hasil Reduksi Dimensi Building Trust dalam Akuntabilitas Implementasi Kebijakan Kemiskinan di Kabupaten Merauke	75
Tabel 11 Hasil Reduksi Dimensi Managing Conflict dalam Akuntabilitas Implementasi Kebijakan Kemiskinan di Kabupaten Merauke	76
Tabel 12 Hasil Reduksi Dimensi Planning dalam Akuntabilitas Implementasi Kebijakan Kemiskinan di Kabupaten Merauke	78

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Kerangka Pikir.....	46
Gambar 2 Tingkat Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan Kabupaten Merauke Tahun 2016-2020.....	62

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi administrasi publik telah berkembang begitu pesat sejalan dengan semakin besarnya kebutuhan publik begitupula dalam penyelesaian masalah-masalah publik. Seperti yang terjadi setelah perang dunia kedua pada tahun 1970-an, dimana proses kebijakan publik berfokus pada “*welfare state*” atau negara kesejahteraan malah menimbulkan krisis akibat ketidakmampuan pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut sehingga memaksa administrasi publik beroperasi pada arena baru (Bayrakci, 2012). Dengan krisis tersebut, akuntabilitas (*accountability*) dimasukkan dalam agenda bersama dalam melengkapi tujuan administrasi publik selain efektifitas (*effectiveness*) dan efisiensi (*efficiency*).

Tanggung jawab (*accountability*) diartikan sebagai kepekaan pejabat dalam memahami dan menanggapi kebutuhan-kebutuhan publik (*responsiveness*) dan mudah/bebas memperoleh informasi (*accessibility*) antara yang memerintah dan yang diperintah. Dimana hal tersebut menurut Albrow (dalam Adang Djaha, 2012) merupakan kriteria yang paling tepat untuk mengukur administrasi negara yang demokratis. Akuntabilitas dalam administrasi publik juga dipahami sebagai kewajiban pejabat pemerintah untuk menjawab kinerja terhadap beberapa otoritas yang sah (Bovens, 2007; Dubnick, 1998; Gregory (2017); Mulgan, 2003).

Akuntabilitas dalam kajian administrasi publik memiliki posisi yang cukup penting dan senantiasa menarik untuk dikaji, sebab pusat daripada

praktek administrasi pemerintahan justru terletak pada isu-isu sekitar akuntabilitas (Frederickson 1997). Mosher (1986) mengatakan Akuntabilitas mungkin merupakan kata paling penting dalam semua kosa kata administrasi publik dan privat. Hal yang senada juga dikemukakan oleh Dwivedi (1985), Akuntabilitas adalah fondasi dari proses pemerintahan apapun. Sementara Alwi (2019) lebih menekankan posisi akuntabilitas dalam ranah kebijakan publik yang menyatakan bahwa akuntabilitas adalah salah satu konsep penting dalam studi kebijakan publik, karena merupakan parameter untuk menilai kinerja pembuat dan pelaksana kebijakan.

Akuntabilitas kebijakan publik dapat dinilai dari penyelesaian masalah publik melalui intervensi kebijakan ini. Hal ini menunjukkan bahwa ruang lingkup akuntabilitas kebijakan publik tidak hanya desain kebijakan tetapi juga pada tahap implementasi kebijakan. Untuk mengetahui apakah kebijakan publik telah berhasil atau gagal memenuhi harapan kelompok targetnya dapat dilihat pada tahap implementasi kebijakan (Alwi, 2019).

Salah satu kebijakan yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah kebijakan pengentasan kemiskinan. Kemiskinan menjadi '*problem*' yang kompleks di seluruh dunia khususnya bagi negara berkembang termasuk Indonesia. Dikatakan kompleks, karena kemiskinan mempengaruhi berbagai sendi kehidupan baik secara sosial, ekonomi dan politik. Sesuai data yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS), persentase penduduk miskin pada Maret 2020 sebesar 9,78 persen, meningkat 0,56 persen poin terhadap September 2019 dan meningkat 0,37 persen poin

terhadap Maret 2019. Dimana persebaran terbesar penduduk miskin berada di wilayah Papua dan Maluku yang mencapai 20,34 persen.

Di Indonesia, kebijakan pengentasan kemiskinan diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 34 bahwa "*Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara*". Olehnya, berbagai kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan oleh pemerintah sejak awal kemerdekaan hingga sekarang. Meskipun demikian, permasalahan kemiskinan masih menjadi 'penyakit akut' yang belum menemukan 'obatnya'.

Tahun 2004, sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakat, pemerintah menerapkan sistem desentralisasi melalui undang-undang otonomi daerah. Sistem ini memberikan keleluasaan pemerintah daerah untuk menentukan program/kebijakan yang diperuntukkan untuk memajukan daerahnya. Dengan melihat potensi daerah masing-masing, para pemangku kepentingan dalam hal ini pemerintah, swasta, masyarakat, dan NGO diharapkan mampu bekerja sama merumuskan kebijakan dan strategi pengembangan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan mengatasi kemiskinan.

Pelimpahan wewenang ini menjadi peluang pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang unggul untuk mengatasi permasalahan-permasalahan publik (salah satunya permasalahan kemiskinan) sehingga implementasi kebijakan pada tingkat pemerintah

daerah menjadi tahapan proses yang menentukan keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah termasuk pemerintah daerah untuk mengatasi kemiskinan di daerahnya cukup beragam dan bervariasi tergantung pada ketepatan strategi penanggulangannya. Salah satunya adalah Kabupaten Merauke yang merupakan daerah yang berada di ujung timur wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada tahun 2016 jumlah penduduk miskin sekitar 24,3 ribu penduduk atau sekitar 11,08 persen dari total penduduk Merauke. Mereka yang miskin tersebut disebabkan rata-rata pengeluaran per kapita sebulannya berada di bawah Garis Kemiskinan (GK) sebesar Rp. 310.420. Bila dibandingkan dengan tahun 2014 terjadi peningkatan sebanyak 2.400 orang atau sekitar 0,88 persen (BPS, 2017). Meskipun demikian pada tahun-tahun berikutnya, penduduk miskin di Kabupaten Merauke perlahan mampu diatasi.

Dalam rentang tahun 2017-2019, Kabupaten Merauke mampu menurunkan persentase angka kemiskinan dimana pada tahun 2017 persentase penduduk miskin di Kabupaten Merauke mencapai 10,81 persen dan pada tahun 2019 mencapai 10,35 persen (BPS, 2020). Upaya ini cukup signifikan dalam mengatasi kemiskinan di daerah ini, namun masih hasil yang dicapai masih terbilang fluktuatif sehingga memerlukan strategi penanggulangan kemiskinan yang tepat sehingga kemiskinan di daerah ini dapat di atasi.

Beberapa data terkait kebijakan pengentasan kemiskinan yang disajikan diatas, menunjukkan sebuah fenomena kebijakan yang kompleks. Kebijakan ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan di mana mereka memiliki kepentingan yang bersaing dan sering bertentangan satu sama lain. Di satu sisi, kelompok sasaran adalah masyarakat berpenghasilan rendah dan terpinggirkan dalam hal ekonomi dan politik. Dari sisi lain, pelaksana (birokrasi pemerintahan) selalu berupaya menjalankan kebijakan ini secara efektif dan efisien. Kemudian, pemangku kepentingan lainnya (swasta dan NGO) selalu berupaya mendapatkan banyak keuntungan. Fenomena ini menunjukkan kompleksitas penerapan kebijakan publik yang mengarah pada pemahaman bahwa keberhasilan implementasi tersebut sangat bervariasi antara satu tempat pada waktu yang berbeda (Goggin et al., 1990).

Akuntabilitas kebijakan publik mengacu pada kemampuan pejabat negara untuk memenuhi kebutuhan dan menyelesaikan masalah publik. Dalam hal ini, indikator akuntabilitas kebijakan publik adalah terwujudnya tujuan kebijakan publik, tentunya melalui mekanisme akuntabilitas kebijakan publik. Pejabat publik perlu mengakomodasi kepentingan warga yang sangat beragam dalam pembuatan kebijakan dan implementasinya. Mengakomodasi kepentingan mereka adalah alokasi nilai-nilai, sehingga akuntabilitas kebijakan publik dapat tersirat sejauh mana pejabat publik mewujudkan nilai-nilai kepada warga sebagai kelompok sasaran. Karena kebijakan publik dirancang untuk memberikan manfaat besar bagi mereka

dengan menggunakan sumber daya yang seminimal mungkin. Hal ini juga menunjukkan bahwa kebijakan publik itu sendiri adalah alokasi dan distribusi nilai (Alwi, 2015).

Nilai-nilai yang dimaksud adalah nilai efisiensi dan nilai demokrasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Efisiensi dan demokrasi adalah nilai yang menjadi perdebatan klasik dalam studi akuntabilitas publik. Menurut Frederick (Denhardt & Denhardt, 2007), pejabat publik bertanggung jawab ketika pelaksana menjadi profesional dan memiliki pengetahuan khusus dan keahlian teknis. Hal ini didasarkan pada gagasan bahwa proses perumusan kebijakan benar-benar terpisah dari implementasi. Oleh karena itu, akuntabilitas pejabat publik sebagian besar ditentukan oleh kemampuan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan yang efisien berdasarkan pengetahuan profesional dan norma perilaku mereka.

Sebaliknya, menurut Finer (Denhardt & Denhardt, 2007), pejabat publik akan bertanggung jawab ketika mereka dikendalikan oleh pejabat terpilih (kontrol eksternal) dalam proses implementasi kebijakan. Mereka mewakili warga, dengan tugas utamanya adalah mengendalikan aparatur negara agar mereka memberikan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan warga negara. Kontrol eksternal menunjukkan nilai-nilai demokrasi dalam pelayanan publik. Ini menunjukkan bahwa Pejabat publik harus tunduk dari pejabat terpilih, sehingga mereka harus mendengar perintah untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik.

Sementara menurut Erkkilla (2007), ada alternatif baru dalam kajian akuntabilitas publik, yaitu kinerja dan akuntabilitas musyawarah. Pejabat publik akan bertanggung jawab ketika mereka dapat responsif terhadap *output-oriented*. Ini menunjukkan, itu lebih berfokus pada kinerja, dan dan hal tersebut mengarahkan pada pencapaian efisiensi. Kemudian, alternatif lain yang ditawarkan adalah akuntabilitas musyawarah. Pejabat publik akan bertanggung jawab jika mereka dapat melibatkan pemangku kepentingan dalam proses pelayanan publik dan kebijakan.

Terkait dengan itu, Bryson (2006) mengungkapkan bahwa akuntabilitas adalah masalah yang sangat kompleks untuk kebijakan yang bersifat kolaboratif atau melibatkan berbagai pemangku kepentingan karena ketidakjelasan terkait siapa yang bertanggung jawab pada hasil dan tujuan yang dicapai. Hubungan dalam organisasi yang bersifat kolaboratif cenderung melahirkan persepsi pemangku kepentingan yang bersaing dalam mendefinisikan hasil dari kebijakan.

Untuk mencapai akuntabilitas dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan yang sifatnya kompleks, dibutuhkan sarana kolaboratif antar sektor terkait kebijakan tersebut. Bryson (2006) telah menekankan beberapa aspek proses dalam kolaborasi:

Researchers have emphasized several aspects of process within collaborations. We focus on six: forging initial agreements, building leadership, building legitimacy, building trust, managing conflict, and planning. (Bryson, 2006)

Aspek-aspek yang dimaksud adalah (1) menempa perjanjian awal, (2) membangun, (3) kepemimpinan, (4) membangun legitimasi, (5)

membangun kepercayaan, (6) mengelola konflik, dan (7) perencanaan. Ketujuh aspek ini adalah sebuah strategi dalam mencapai akuntabilitas untuk implementasi kebijakan publik.

Penelitian tentang proses tumpang tindih dengan beberapa aspek penelitian tentang kondisi dan struktur awal. Sebagai contoh, proses utama dalam kolaborasi adalah menegosiasikan perjanjian formal dan informal tentang tujuan kolaborasi setelah beberapa kesepakatan awal tentang definisi masalah telah tercapai. Dengan menyetujui tujuan kolaborasi, mitra dapat menyulap elemen struktur, seperti peran, tanggung jawab, dan otoritas pengambilan keputusan para pemangku kepentingan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke tentunya berkeinginan untuk membuat perubahan dari suatu kondisi tertentu ke keadaan lain yang lebih bernilai. Agar proses perubahan itu dapat menjangkau sasaran-sasaran perubahan keadaan yang lebih baik dan dapat digunakan sebagai pengendali masa depan, di dalam melaksanakan pembangunan itu perlu sekali memperhatikan dari segi manusianya, karena dalam arti proses, pembangunan itu menyangkut makna bahwa manusia itu obyek pembangunan dan sekaligus subyek pembangunan. Sebagai subjek harus diperhitungkan, sebab manusia ketika menjadi subjek pembangunan memiliki nilai dan potensi yang luar biasa. Oleh karena itu, di dalam pembangunan perlu sekali mengajak subyek pembangunan tersebut untuk ikut berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan secara berkelanjutan,

hal tersebut merupakan salah satu wujud akuntabilitas dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Beberapa penelitian telah dilakukan dengan fokus akuntabilitas kebijakan publik di Indonesia. Penelitian ini merupakan pengembangan dari hasil penelitian-penelitian sebelumnya. Ketersediaan literature untuk melihat sejauh mana transformasi kebijakan publik yang ada di Indonesia dalam merespon masalah yang dihadapi masyarakat sebagai kelompok sasaran masih sangat terbatas, sehingga melalui penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pada konsep atau teori yang digunakan dalam melihat realitas serupa (*body of knowledge*).

Penelitian Alwi dan Rulinawati (2015) terkait "*Dilemma of Values in Public Policy Accountability: Implementation of Street Vendors Empowerment Policy Network in Makassar City*". Studi ten untuk menjelaskan sistem kognitif, normatif, dan regulatif CEA (*Community Empowerment Agency*) dalam implementasi kebijakan pemberdayaan PKL di Kota Makassar. Berdasarkan pola pemasangan dan membuat analisis penjelasan, di mana pola teoritis dan kajian hasil sistem kognitif, normatif, dan pengaturan CEA menunjukkan sumber daya berbagi di antara pemangku kepentingan (efisiensi) dan kebersamaan di antaranya (demokrasi) tidak diwujudkan dalam implementasi kebijakan pemberdayaan PKL.

Studi terkait "*Cross-Sector Collaboration and Public Policy Accountability: Implementation Network of Food Security Policy in Bone*

Regency” yang diteliti oleh Alwi, Aslinda dan Susanti (2019). Temuan dari penelitian ini menyimpulkan bahwa akuntabilitas kebijakan pangan masih rendah di Kabupaten Bone. Persoalan akuntabilitas ini terjadi karena kinerja pelaksana kebijakan pangan masih lemah, dan proses kolaborasi lintas sektor belum efektif. Oleh karena itu, kesepakatan penempatan, membangun kepemimpinan, membangun legitimasi, membangun kepercayaan, mengelola konflik, dan perencanaan perlu dipertimbangkan untuk meningkatkan akuntabilitas kebijakan pangan di Kabupaten Bone.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Riswanto (2018), terkait *“Jaringan Akuntabilitas Kebijakan Publik : Studi Kasus Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Petani Kakao di Sulawesi Selatan”* menemukan bahwa jaringan antar organisasi dalam pemberdayaan masyarakat belum berjalan dengan baik. Hal tersebut ditandai dengan adanya posisi yang timpang antar subjek dan objek kebijakan. Kepercayaan antar pemangku kepentingan belum terlihat sehingga cenderung berjalan sendiri-sendiri, tanpa melihat aturan main dari pelaksanaan program/kebijakan.

Berdasarkan penelitian diatas pada intinya adalah keterkaitan antara akuntabilitas dan kolaborasi pada sector public. Kemudian, Penelitian terkait kebijakan kemiskinan di Kabupaten Merauke membahas mengenai kolaborasi sebagai strategi akuntabilitas dalam penanganan kemiskinan di Kabupaten Merauke. Akuntabilitas dalam kolaborasi dipahami sebagai tindakan pemerintah yang bertanggung jawab, etis, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kepentingan public. Dalam

proses kolaborasi pemerintah sebagai pemegang kebijakan terkait penanggulangan kemiskinan harus melihat warga negara sebagai warga negara (bukan hanya sebagai pemilih, klien, atau pelanggan); mereka harus berbagi otoritas dan mengurangi kontrol, dan mereka juga harus percaya pada keuntungan dari melakukan kolaborasi dengan warga negara. Prinsip kolaborasi dalam akuntabilitas didasarkan pada tanggungjawab kebersamaan, kerja sama, pola berbagi tugas, dan pola kesetaraan serta berbagi tanggung jawab (akuntabilitas), konsensus, dan tanggung gugat antarpihak yang berkolaborasi.

Kolaborasi dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Merauke menunjukkan pemanfaatan bersama sumber-sumber daya penting untuk pencapaian suatu hasil dan dilakukan oleh stakeholder yang berkepentingan dalam menyelesaikan masalah yang kompleks, sehingga kolaborasi ini menggunakan sumber-sumber daya dengan efektif dan efisien dalam penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan public khususnya kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Kolaborasi antar stakeholder merupakan model implementasi kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang diterapkan terutama masalah-masalah yang kompleks di mana hal ini tidak memungkinkan mengatasinya dengan organisasi secara sendiri melainkan perlu keterlibatan beberapa organisasi dari berbagai sektor (Linden, 2002; Bryson, Crosby, & Stone, 2006). Kebijakan pengentasan kemiskinan merupakan suatu kebijakan yang meliputi banyak lembaga yang terkait dan

melintasi batas kewenangan suatu pemerintah daerah. Oleh karena itu, Pemerintah kabupaten Merauke melakukan kebijakan terkait dengan penanggulangan kemiskinan untuk menurunkan angka kemiskinan di Kabupaten Merauke.

Implementasi kebijakan pengentasan di Kabupaten Merauke merupakan fenomena kebijakan yang kompleks. Dikatakan kompleks karena hal tersebut bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat sebagai sasaran kebijakan. Selain itu, kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Merauke juga melibatkan berbagai pemangku kepentingan dimana mereka memiliki kepentingan yang bersaing dan sering bertentangan satu sama lain.

Berdasarkan hal tersebut, proses pengentasan kemiskinan di kabupaten Merauke merupakan suatu proses kolaborasi antar stakeholder yang berkepentingan. Secara umum proses kolaborasi yang dilakukan adalah adanya pola dan bentuk hubungan yang dilakukan antar individu ataupun organisasi yang berkeinginan untuk saling berbagi, saling berpartisipasi secara penuh, dan saling menyetujui atau bersepakat untuk melakukan tindakan bersama dengan cara berbagi informasi, berbagi sumber daya, berbagi manfaat, dan berbagi tanggung jawab dalam pengambilan keputusan bersama untuk mencapai tujuan bersama ataupun untuk menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi oleh mereka yang berkolaborasi dalam penanggulangan kemiskinan.

Masalah kemiskinan yang diuraikan diatas maka peneliti menganggap penting untuk melakukan penelitian dengan judul Akuntabilitas dalam Kebijakan Publik (Studi Kasus pada Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Merauke).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka penulis melahirkan pertanyaan-pertanyaan penting sebagai rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Merauke ?
2. Bagaimana proses kolaborasi sebagai strategi akuntabilitas dalam kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Merauke?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Merauke?
2. Untuk mengetahui proses kolaborasi sebagai strategi akuntabilitas dalam kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Merauke?

1.4 Manfaat Penelitian

1. Kegunaan Akademis

Kegunaan Akademis hasil penelitian ini bermanfaat untuk mengeksplorasi dan menjelaskan fenomena kebijakan sebagai wujud akuntabilitas kebijakan publik yang saat ini masih sangat kurang di Indonesia.. Diharapkan dengan penelitian ini dapat dijadikan acuan atau pembandingan dengan penelitian lain yang sejenis atau yang akan diteliti dan menjadi acuan untuk penelitian di masa mendatang, terkhusus yang menyangkut kebijakan pengembangan pariwisata berbasis masyarakat lokal.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat dan menjadi poin pertimbangan untuk actor/pelaksana kebijakan publik yang menjadikan jaringan antar organisasi sebagai instrument utama dalam pelaksanaan kebijakan guna mewujudkan penyelenggara pelayanan yang akuntabel. Kemudian untuk masyarakat dapat mengenal proses implementasi kebijakan ini yang menekankan nilai efektif, efisien, dan demokratis pada tahapan pengambilan keputusan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Akuntabilitas dalam Perspektif Administrasi Publik

Memahami posisi akuntabilitas dalam administrasi publik dapat dicermati melalui tiga persepektif yang telah menjadi landasan dalam banyak kajian dan literatur administrasi publik. Hal ini berangkat dari pandangan yang dikembangkan oleh Denhardt dan Denhardt (2007) tentang posisi akuntabilitas dalam *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS). Posisi akuntabilitas ini menekankan tiga hal penting yaitu (1) Apa yang dipertanggung jawabkan administrator publik? (2) Kepada siapa ia bertanggung jawab? (3) Dengan cara apa akuntabilitas dan responsibilitas dicapai?

Pertama, akuntabilitas dalam perspektif OPA memiliki ciri yang formal, cenderung hirarkis dan legal serta tetap sebagai model paling digandrungi untuk meninjau responsibilitas dan akuntabilitas administratif saat ini. Pandangan akuntabilitas ini bersandar pada asumsi bahwa administrasi tidak harus wajib menjalankan diskresi. Namun mereka hanya perlu mengimplementasi hukum, aturan, dan standar yang ditetapkan baginya oleh pimpinan hirarki, *elected official*, dan pengadilan. Akuntabilitas berfokus pada pemastian bahwa administrator mematuhi standar dan tunduk pada aturan dan prosedur yang dibuat untuknya dalam melaksanakan fungsinya. Bukan soal menggunakan diskresi secara benar dan bertanggung jawab, tapi masalah menghindari penggunaan diskresi dengan patuh sepenuhnya pada hukum, regulasi, prosedur organisasional

dan petunjuk supervisor. Dalam pandangan ini, tingkat tanggap dan akuntabilitas kepada publik terlihat tidak perlu dan kurang tepat. Elected official dipandang satu satunya yang bertanggung jawab dan akuntabel untuk menerjemahkan keinginan publik menjadi kebijakan. Publik tidak punya peran langsung dalam proses eksekusi kebijakan, bahkan mencegah rakyat ikut campur melalui keterlibatan langsung.

Dalam OPA, model akuntabilitas publik dimana setiap pejabat secara teknis bertanggung jawab, melalui struktur hierarki birokrasi, kepada politisi terpilih dan warga negara pada umumnya. Hal ini didukung oleh konsepsi birokrasi Weberia. Kejujuran, integritas, ketidakberpihakan dan objektivitas menginformasikan perilaku petugas saat mereka mengelola aturan yang diputuskan oleh para politisi.

Selanjutnya dalam pandangan *New Public Management* dimana memiliki perbedaan dengan *Old Public Administration* dalam hal: Pertama, NPM berasumsi bahwa birokrasi tradisional tidak efektif karena ukuran dan kontrolnya bersifat input ketimbang hasil, bisnis dan model pasar lebih unggul dan harus bisa terlampaui bila di sektor publik. Ukuran kinerja harus digunakan sebagai ukuran pengganti apa yang dituju di garis dasar yaitu laba. Fokus akuntabilitasnya adalah memenuhi standar kinerja untuk memproduksi hasil. Kedua, publik direkonsepkan sebagai pasar yang terdiri atas pelanggan individu yang masing-masing bertindak dalam satu cara untuk melayani kepentingannya sendiri. Dengan cara ini, lembaga publik bukan penanggung jawab utama langsung atau tidak langsung

kepada masyarakat atau kepada publik atau masyarakat umum. Akan tetapi, ia bertanggung jawab kepada konsumennya.

Responsibilitas pemerintah kemudian adalah menawarkan pilihan ke konsumennya dan merespon preferensi yang disampaikan dalam arti pelayanan dan fungsi yang diberikan. Akuntabilitas adalah masalah memuaskan preferensi konsumen langsung pelayanan pemerintahan. Perbedaan ketiga dalam pandangan dominan akuntabilitas administratif yang disampaikan dalam NPM adalah keberpijakan pada privatisasi. Ada penekanan yang kuat dalam NPM pada privatisasi fungsi-fungsi publik bilamana memungkinkan. Peralihan akuntabilitas ini dari publik ke perspektif swasta, fokusnya lagi-lagi ke garis dasar. Dengan demikian system akuntabilitas pada pemerintahan yang diswastakan menitik beratkan penyediaan pelayanan dan fungsi yang mampu menghasilkan hasil yang diinginkan melalui cara-cara yang efektif biaya sambil memuaskan konsumennya.

Pandangan mengenai akuntabilitas dalam perspektif NPS berpendirian berbeda dengan OPA dan NPM. Kemunculan perspektif NPS tentang akuntabilitas merupakan kritikan terhadap perspektif NPM tentang akuntabilitas dengan beberapa alasan. Pertama, privatisasi dan upaya meniru sektor swasta mempersempit ruang lingkup akuntabilitas dan meletakkan fokus pada pemenuhan standar dan pemuasan konsumen. Perusahaan swasta bertanggung jawab ke skateholder tidak sama lembaga pemerintah bertanggung jawab kepada masyarakat. Tingkat tanggap

kepada masyarakat berbeda dengan tingkat tanggap kepada konsumen. Konsumen memilih barang secara sukarela, sementara respon kepada masyarakat sangat berbeda. Pemerintah harus menyediakan jasa atau barang yang dibutuhkan mayoritas masyarakat. Karena memberi barang atau jasa tidak sukarela maka biasanya dibayar dengan pajak yang diterima.

Kedua, NPM tidak memberi penekanan khusus pada hukum publik dan norma-norma demokrasi. Akuntabilitas publik berkurang manakala pelayanan pemerintah dijalankan organisasi nirlaba atau swasta yang tidak diikat prinsip-prinsip hukum publik. Efisiensi dan efektivitas sendiri bukan satu-satunya standar publik untuk mengukur suksesnya privatisasi. Fokus pada hasil atau outcome yang diadvokasi NPM belum bisa memenuhi kebutuhan akan akuntabilitas pada norma-norma demokrasi dan nilai.

Ketiga, dalam NPM, administrator publik dikonsepsikan sebagai entrepreneur, mencari peluang untuk menciptakan kemitraan swasta dan melayani konsumen. Perspektif tentang peran administrator publik ini sempit, dan kurang cocok untuk mencapai prinsip-prinsip demokrasi seperti adil, bijaksana, partisipasi, dan artikulasi kepentingan bersama. Kualitas utamanya adalah menciptakan administrator sebagai good entrepreneur yang barangkali membuatnya sebagai pelayan publik yang tidak efektif. Atribut yang terkait dengan administrasi dan manajemen efektif dalam dunia bisnis, seperti persaingan dan orientasi laba, mungkin kurang pas atau kurang tepat dengan kepentingan masyarakat politik demokratis.

NPS menolak ketiga asumsi akuntabilitas yang dijagokan NPM. Kompleksitas akuntabilitas publik yang dihadapi pelayan publik diakui sebagai satu tantangan, peluang, dan panggilan tugas. Ia memerlukan keahlian, komitmen terhadap demokrasi ideal, pengetahuan hukum publik, dan tindakan beretika. Akuntabilitas dalam NPS menyarankan sebuah rekonseptualisasi peran pelayan publik sebagai pemimpin, pelayan, dan duta kepentingan umum, bukan sebagai enterpreneur. Sumber kewenangan administrator publik adalah dari anggota masyarakat.

Administrator publik dipekerjakan untuk melaksanakan wewenang itu atas namanya. Akuntabilitas mengharuskan pelayan publik berinteraksi dan mendengarkan warga masyarakat melalui cara-cara yang memperkuat dan memberdayakan perannya dalam pemerintahan demokratis. Tujuan dari melibatkan masyarakat secara umum adalah untuk membuat administrasi lebih responsif terhadap publik dan memperkuat legitimasi program dan lembaga pemerintah. Perilaku bertanggung jawab mengharuskan administrator publik berinteraksi dengan warga pendukungnya, bukan sebagai konsumen tetapi sebagai anggota masyarakat demokratis.

Ada dua komponen utama model responsibilitas demokratis yaitu Pertama, responsibilitas pelayan publik ialah menggunakan otoritas politiknya secara serius. Kedua menggunakan responsibilitas yang menggantung pada kewajiban berkenaan dengan tugas lainnya termasuk peran pelayanan publik yang bertanggung jawab dalam perumusan dan

implementasi kebijakan. Administrator publik bukanlah ahli yang netral dan bukan pula entrepreneur bisnis. Ia dipanggil untuk menjadi aktor yang bertanggung jawab dalam system pemerintah kompleks dimana ia akan memainkan peran fasilitator; reforman, penghubung kepentingan, ahli hubungan masyarakat, manajer krisis, penghubung, analis, penasihat, dan yang lebih penting, pemimpin moral dan pelayan kepentingan publik.

Ciri-ciri birokrasi publik bertanggung jawab adalah akuntabilitasnya terhadap publik dalam aspek kebijakan dan tindakan. Tanpa realisasi akuntabilitas seperti ini, maka birokrasi publik kehilangan jati diri kepublikannya, menanggalkan legitimasi publiknya dan mungkin mengorbankan dirinya menjadi pemuja kepentingan diri sendiri.

Bila memperhatikan mekanisme akuntabilitas dalam OPA dan NPS dengan pandangan Friedrich dan Finer, maka pandangan Friedrich merupakan mekanisme akuntabilitas yang dianut dalam OPA dan pandangan Finer merupakan mekanisme akuntabilitas dalam NPS. Dalam OPA akuntabilitas dilakukan melalui mekanisme hirarki dengan standar aturan, regulasi yang berlaku dan untuk menjaminnya melalui supervisi yang dilakukan secara hirarki. Sedangkan di dalam NPS, mekanisme akuntabilitas dilakukan melalui transparansi, kemudahan mengakses informasi (aksesibilitas), dan responsivitas. Standar yang digunakan dalam akuntabilitas eksternal adalah tingkat daya tanggap birokrasi terhadap kepentingan publik dan tingkat publisitas. Untuk menjamin akuntabilitas eksternal dilakukan melalui tekanan publik dan penyampaian keluhan

publik. Mekanisme dan standar akuntabilitas, serta mekanisme kontrol dalam OPA, terkesan lebih bersifat rahasia, sementara dalam NPS terkesan lebih transparan. Perspektif New Public Service (NPS) akan membantu peneliti memahami mekanisme akuntabilitas yang dianut dalam kebijakan pengentasan kemiskinan.

2.2 Akuntabilitas dan Implementasi Kebijakan Publik

2.2.1 Konsep Akuntabilitas

Konsep akuntabilitas dan sejarah kehidupan berada pada pijakan yang sama karena sistem politik dan demokrasi memiliki akar dalam filsafat literatur politik. Sistem modern berdasarkan konsep seperti menerima "hak untuk mengetahui fakta" dan jawaban yang tepat untuk orang-orang (Bakhtaki, 2007). Dengan kata lain, konsep akuntabilitas sebagai salah satu tugas pemerintahan yang paling orisinal dan akuntabilitas yang tepat bagi warga negara sebagai salah satu hak kewarganegaraan paling orisinal di sektor publik.

Seperempat abad yang lalu, Johnson (1974) berpendapat, 'bagaimana *intractable* masalah pada akhirnya menemukan posisi akuntabilitas'. Ini karena cara berpikir tradisional tentang akuntabilitas dalam administrasi publik mewakili kerangka analisis yang tidak memadai. Gagasan bahwa akuntabilitas dalam administrasi publik Inggris mengalir ke atas melalui layanan sipil dan hierarki petugas kepada politisi terpilih (yaitu perspektif tradisional) tidak cukup untuk memahami akuntabilitas yang dipahami pada saat itu.

Konsep akuntabilitas telah dipraktekkan di berbagai bidang. Penggunaan istilah ini meluas dan mulai menjauh dari makna asalnya (Erkkila, 2007). Konsep ini juga dikatakan serumpun dengan tanggungjawab dan liabilitas serta dipahami sebagai cara mengurangi peluang untuk korupsi, maladministrasi, atau pelanggaran hukum terhadap rakyat yang berdaulat (Bevir,ed 2007). Menurut Mulgan, konsep akuntabilitas mengambil dasar dari istilah tanggungjawab. Secara konsep akuntabilitas pertama kali masih sebagai bagian istilah tanggungjawab, tapi kemudian ia menjadi konsep tersendiri, bahkan mengalahkan tanggungjawab dari sisi peranan dan ruang lingkup. Ia mengarahkan perhatian kepada apa yang diistilahkan *core sense* akuntabilitas, yang diambilnya dari riset akuntabilitas. Dalam pengertian ini akuntabilitas adalah proses mempertanggungjawabkan tindakan seseorang kepada beberapa otoritas, atau proses memberi laporan. Definisi inti (*core*) akuntabilitas ini memiliki ciri eksternalitas interaksi dan pertukaran sosial dan hak otoritas. Pemangku tanggung jawab juga memiliki hak otoritas di atas orang yang dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan haknya meminta jawaban dan memberikan sanksi (Mulgan 2000; Mulgan 2003). Dwivedi & Jabbara (1988:3-5) juga mengatakan bahwa konsep akuntabilitas mengambil dasar dari istilah tanggungjawab. Dalam perkembangan selanjutnya Dubnick justru lebih condong memandang tanggungjawab sebagai bagian integral akuntabilitas ketimbang akuntabilitas bagian dari tanggungjawab (Dubnick 2005:6). Ketiga penulis terakhir juga mendefinisikan akuntabilitas

sebagaimana yang dikemukakan oleh Mulgan. Romzek dan Dubnick mendefinisikan akuntabilitas sebagai hubungan di mana individu atau lembaga wajib mempertanggungjawabkan unjuk kerja (performance)-nya atas delegasi wewenang yang diterimanya untuk bertindak, sedangkan mekanisme akuntabilitas adalah sebagai alat untuk menentukan apakah tugas yang didelegasikan dijalankan melalui cara-cara yang memuaskan (Romzek dan Dubnick, 2000).

Akuntabilitas mengacu pada bertanggung jawab dan juga status siap untuk membuktikan perlunya tindakan yang diambil (Karaosmanoğlu). Akuntabilitas juga dapat didefinisikan sebagai penjelasan tentang kegiatan, tujuan yang ditentukan, tugas, hasil, dan bahkan kegagalan, yang dilakukan oleh lembaga publik, dalam kerangka tanggung jawab sosial (Costa, 2010). Sementara Kalkan dan Alparslan (2009) menggambarkan akuntabilitas adalah penjelasan seseorang atas tindakannya kepada seseorang dari otoritas lain. Merrian-Webster (2004) menambahkan bahwa akuntabilitas merupakan kualitas atau status yang dapat dipertanggungjawabkan; terutama: kewajiban atau kesediaan untuk menerima tanggung jawab atau mempertanggungjawabkan tindakan seseorang.

Bovens memberikan definisi akuntabilitas yang agak ringkas yakni "Hubungan sosial di mana seorang aktor merasakan kewajiban untuk menjelaskan dan membenarkan perilakunya kepada beberapa orang lain yang signifikan" (2009, hal. Konsep akuntabilitas terutama dikaitkan dengan delegasi kekuasaan dari pemegang saham (utama) kepada manajer (agen)

dan cara untuk memastikan hubungan antara agen dan prinsipal (Broadbent et al., 1996; Gray dan Jenkins, 1993; Sinclair, 1995)

Akuntabilitas publik adalah tanda demokrasi modern. Jika keputusan pemegang kekuasaan atau kebijakan mereka tidak dapat dipertanggungjawabkan, demokrasi akan tetap hanya di atas kertas. Alasannya adalah bahwa akuntabilitas publik adalah norma sosial, di masyarakat yang membentuk asumsi mereka bahwa akuntabilitas adalah utama dalam bisnis apa pun. Konsep akuntabilitas, ada sesuatu yang jauh di luar konsep seperti jawaban seperti kata. Apa yang tersembunyi dalam konsep penting ini. Penting untuk menggambarkan tujuan dan konsep akuntabilitas publik.

Konsep umum akuntabilitas publik setidaknya tentang dua fitur yang berbeda. Fitur pertama terkait mendominasi pada semua aspek kehidupan sosial dan yang kedua menyangkut mereka yang memiliki kekuasaan dari pemerintah dan diizinkan untuk membelanjakan dana publik. Akuntabilitas publik didefinisikan dalam kamus sebagai "Kewajiban orang tersebut untuk menggambarkan dan memberikan alasan logis tentang tindakan yang dilakukan" (Oxford Dictionary, 2003).

2.2.2 Akuntabilitas dalam Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam proses kebijakan publik yang berupaya mewujudkan tujuan kebijakan. Kebijakan publik dapat dikatakan dapat dipertanggungjawabkan ketika sistem mampu memenuhi tujuan kebijakan dan mencakup kelompok target

kebijakan. Pada kenyataannya, banyak kebijakan yang telah dirancang oleh pembuat kebijakan ternyata setelah kebijakan diterapkan, mereka tidak dapat mencapai keduanya. Hal ini disebabkan oleh penerapan kebijakan yang tidak sederhana yang dipikirkan, sebagaimana disampaikan oleh Goodnow (2004) tentang dikotomi politik-administratif. Oleh karena itu, pelaksana kebijakan perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan agar tujuan kebijakan tidak diinterpretasikan kembali oleh pelaksananya, sebagaimana menjadi fokus perspektif modern administrasi publik.

Akuntabilitas pelaksana kebijakan dapat dipahami berbeda dengan pengembangan kajian pelaksanaan kebijakan publik. Pengembangan penelitian ini mencakup tiga generasi, yaitu generasi pertama, generasi kedua, dan generasi ketiga (Googin et al., 1990). Penerapan kebijakan generasi pertama lebih berfokus pada satu keputusan otoritatif, baik di satu lokasi atau di beberapa situs. Dalam hal ini, keberhasilan implementasi kebijakan atau keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan lebih kecil kemungkinannya untuk direplikasi ke lokasi atau tempat lain, sehingga akuntabilitas kebijakan dalam generasi ini tidak dapat digunakan sebagai model atau kerangka akuntabilitas kebijakan publik.

Studi implementasi kebijakan publik generasi kedua berupaya mengatasi kelemahan dalam implementasi generasi sebelumnya dengan pengembangan kerangka analitik untuk memandu penelitian tentang fenomena kompleks implementasi kebijakan. Pada generasi ini telah

melahirkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik, yang telah disimpulkan oleh Goggin et al. (1990) bahwa semua studi generasi kedua ini berfokus pada variabel prediktor yang sama: bentuk kebijakan dan konten; organisasi dan sumber dayanya; dan orang - bakat, kecenderungan, dan hubungan interpersonal mereka, termasuk pola komunikasi. Akuntabilitas kebijakan publik dalam pembuatan studi implementasi kebijakan telah memungkinkan replikasi di lokasi atau tempat lain.

Generasi ketiga studi implementasi kebijakan muncul untuk menyempurnakan dua generasi sebelumnya dengan membangun model proses implementasi yang mengintegrasikan kekhawatiran dan variabel utama dari tradisi penelitian top-down dan bottom-up menjadi satu kerangka kerja. Tujuan utama penelitian generasi ketiga adalah untuk memberikan cahaya baru pada implementasi perilaku dengan menjelaskan mengapa perilaku itu bervariasi di seluruh waktu, kebijakan, dan unit pemerintahan (Goggin et al., 1990). Generasi ini menciptakan model komprehensif yang tidak hanya menunjukkan variabel prediktor tetapi juga variabel intervensi. Akuntabilitas kebijakan publik berdasarkan generasi ini dapat direplikasi di lokasi lain dengan mempertimbangkan berbagai variasi yang dapat memengaruhi implementasi kebijakan publik.

Implementasi kebijakan adalah proses yang kompleks, seperti yang disebutkan sebelumnya. Kompleksitas ini juga dapat mengacu pada jumlah pelaku atau pemangku kepentingan, baik individu maupun organisasi yang

terlibat dalam proses implementasi kebijakan, di mana ada yang memiliki kepentingan langsung, kompetitif, dan bahkan kontradiktif (Goggin, 1990; Hill & Hupe, 2002). Selain itu, kompleksitas ini juga menunjukkan sulitnya akuntabilitas dan pelaksana kebijakan publik. Oleh karena itu, sinergi antar pemangku kepentingan yang terlibat dalam implementasi kebijakan merupakan bagian mendasar dari pencapaian kinerja kebijakan. Sinergi tersebut dapat dilakukan melalui strategi kolaborasi lintas sektor.

Kolaborasi antar sektor, menurut Bryson, Crosby, & Stone (2006), sebagai penghubung atau berbagi informasi, sumber daya, kegiatan, dan kemampuan oleh organisasi di dua sektor atau lebih untuk mencapai hasil bersama yang tidak dapat dicapai oleh organisasi dalam satu sektor secara terpisah. Berdasarkan pemahaman ini, model kolaboratif ini menunjukkan penggunaan sumber daya penting untuk mencapai hasil dan dilakukan oleh organisasi dari lintas sektor. Hal ini juga menunjukkan bahwa model kolaborasi ini menggunakan sumber daya secara efektif dan efisien dalam penyampaian kebijakan dan layanan publik. Model kebijakan dalam penelitian ini diadaptasi dari model kolaborasi lintas sektor yang diperkenalkan oleh Bryson, Crosby, & Stone (2006).

Proses kolaborasi lintas sektor yang dikembangkan oleh Bryson et al. (2006) berfokus pada beberapa aspek, yang meliputi: a) *Forging agreement*; b) *Building leadership*; c) *Building legitimacy*; d) *Building trust*; e) *Managing conflict*; and f) *Planning*. Proses kolaborasi tersebut merupakan strategi dalam menciptakan akuntabilitas kebijakan

pengentasan kemiskinan karena proses ini merupakan interaksi sinergi antar seluruh pemangku kepentingan yang akan menghasilkan hasil dan akuntabilitas. Berikut beberapa aspek kolaborasi lintas sector, yang meliputi:

a. Forging agreement

Kesepakatan yang dirancang dalam proses kolaborasi terdiri dari kesepakatan formal dan informal. Perjanjian Formal adalah faktor-faktor penting dan memiliki keuntungan dalam mendukung akuntabilitas kolaborasi. Oleh karena itu, kebutuhan akan berbagai persetujuan awal antara pemangku kepentingan atau perjanjian perubahan antara mereka kemungkinan besar akan terjadi. Forging agreement, menekankan bahwa meskipun kesepakatan informal dapat berjalan dalam proses kolaboratif, namun kesepakatan formal memiliki keunggulan yang lebih baik karena mendukung akuntabilitas. Beberapa kesepakatan formal seperti mandat, tujuan yang luas, struktur pengambilan keputusan dan banyak lagi.

b. Building leadership

Kolaborasi lintas sektor kemungkinan akan berhasil ketika mereka memiliki sponsor yang berkomitmen dan pendukung yang efektif di banyak tingkatan yang memberikan kepemimpinan formal dan informal. Pemimpin memiliki wewenang untuk menyediakan sumber-sumber dalam proses kolaborasi lintas sektor, otoritas yang dipegang dalam

menggunakan sumber-sumber yang tersedia menjadi indikator penting yang mendukung implementasi kebijakan yang berhasil.

c. *Building legitimacy*

Dimensi membangun legitimasi dalam hubungan untuk lintas sektor kolaborasi dalam menjalankan kebijakan adalah proses untuk menciptakan legitimasi di antara pemangku kepentingan yang berkolaborasi untuk dapat dipercaya dan diharapkan dapat dipercaya untuk kepentingan kolaborasi. Untuk membangun legitimasi melalui pencapaian konsensus atau penerimaan pada pembagian dan integrasi informasi lintas sektor, interaksi dan negosiasi yang berkelanjutan di antara semua lembaga partai sangatlah penting. Melalui interaksi, pemahaman yang sejalan dan tujuan bersama muncul dan menjadi sah melalui negosiasi dan modifikasi yang berkelanjutan.

d. *Building trust*

Hubungan kepercayaan antar pemangku kepentingan di sektor-sektor merupakan esensi dari kolaborasi. Pemangku kepentingan membangun kepercayaan melalui berbagi informasi dan pengetahuan dan melaksanakan komitmen yang disepakati. Sebaliknya, jika komitmen tidak dilaksanakan dapat menimbulkan ketidakpercayaan satu sama lain di antara para pemangku kepentingan yang dapat menghambat akuntabilitas kebijakan. Munculnya kepercayaan diperlihatkan oleh saling kepercayaan satu sama lain bahwa setiap pemangku kepentingan akan melaksanakan peran dan tugas-tugasnya. Kolaborasi lintas sektor

lebih cenderung berhasil ketika kegiatan membangun kepercayaan (seperti memelihara pemahaman lintas sektoral dan lintas budaya) berkesinambungan. Kepercayaan dapat terdiri dari perilaku interpersonal, kepercayaan pada kompetensi organisasi dan kinerja yang diharapkan, dan ikatan dan rasa niat baik yang sama.

e. *Managing conflict*

Konflik dalam kolaborasi dapat terjadi ketika ada tujuan dan harapan yang berbeda dari pemangku kepentingan yang mendorong mereka untuk bekerja sama. Mengelola konflik adalah salah satu hal penting dalam kolaborasi. Selain itu, konflik akan timbul jika tingkat organisasi yang bekerja sama tidak setara. Masalah kekuasaan adalah penyebab utama konflik. Sumber daya dan taktik harus digunakan untuk menyamakan status organisasi.

f. *Planning*

Kolaborasi lintas sektor kemungkinan besar berhasil jika perencanaan yang disengaja dan muncul dibuat dan jika perencanaan tersebut menggunakan analisis pemangku kepentingan, menekankan daya tanggap terhadap pemangku kepentingan utama, menggunakan proses untuk membangun kepercayaan dan kapasitas untuk mengelola konflik, dan membangun kompetensi khusus untuk kolaborator.

2.3 Kolaborasi Sebagai Strategi Akuntabilitas

Masalah akuntabilitas dalam administrasi public memiliki persoalan yang sangat kompleks, kompleksitas masalah tersebut mengharuskan pemerintah untuk bisa menangani persoalan persoalan tersebut melalui proses kolaborasi antar stakeholder sehingga pemerintah dapat menciptakan tatakelola pemerintahan yang baik. Pemerintah yang diminta pertanggung jawaban harus dianggap bertanggung jawab atas konstelasi lembagalembaga dan standar-standar, termasuk kepentingan publik, hukum yang sah dan konstitusional, lembaga lain, level pemerintahan yang lain, media, standar profesional, nilai dan standar komunitas, faktor situasional, norma demokrasi, dan tentu saja warga negara. Bahkan pemerintah dituntut untuk tanggap kepada semua norma, nilai, dan preferensi yang bersaing dalam sistem tata pemerintahan kita yang kompleks (Roberts, 2008).

Perspektif akuntabilitas dalam The New Public Service (NPS) berbeda dengan The Old Public Administration (OPA) dan The New Public Management (NPM). Ukuran efisiensi dan hasil adalah penting, tetapi ia tidak dapat membahas atau meliputi harapan lain yang dipegang yang mengharuskan pemerintah bertindak secara bertanggung jawab, etis, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kepentingan publik. Dalam NPS, cita-cita kewarganegaraan dan kepentingan publik berada di titik sentral (Roberts, 2008).

Akuntabilitas dalam perspektif NPS mempunyai banyak segi dan menuntut pengakuan akan peran kompleks yang dimainkan oleh administrator publik dalam tata pemerintahan kontemporer. Akuntabilitas didenifikasikan secara luas meliputi sederetan tanggung jawab profesional, legal, politis, dan demokratis. Tetapi tujuan terakhir mekanisme akuntabilitas dan tanggung jawab dalam kebijakan demokratis adalah untuk menjamin ketanggapan oleh pemerintah kepada pilihan dan kebutuhan warga negara (Wicaksono, 2015). Seiring dengan perkembangan masyarakat yang demokratis dengan The New Public Service Paradigm, akuntabilitas pelayanan publik harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut (Herizal, et. al, 2020) :

1. Melayani warga negara, bukan sebagai pelanggan: harus dipahami disini bahwa kepentingan publik bukan agregasi kepentingan individu, tetapi dialog tentang nilai bersama. Sehingga pemerintah bukan memenuhi permintaan konsumen, tetapi membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan warga negara. Akuntabilitas pelayanan publik dibangun berdasar nilai-nilai bersama dengan menumbuhkan kepercayaan dan kolaborasi dengan warga negara.
2. Memenuhi semua kebutuhan publik: Pemerintah (birokrat) harus membangun pemahaman bersama tentang kepentingan publik, menciptakan tanggungjawab dan kepentingan bersama. Akuntabilitas pelayanan publik dikembangkan dengan pemahaman nilai-nilai dan norma-norma.

3. Nilai kewarganegaraan di atas nilai kewirausahaan: Kepentingan publik harus ditumbuhkan oleh pelayan publik dan warga negara yang memiliki komitmen bersama untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik, ketimbang oleh manajer wirausaha yang melakukan sesuatu jika uang publik ada padanya.
4. Berfikir dengan strategis dan berbuat dengan demokratis: Kebijakan dan program dibentuk untuk memenuhi kebutuhan publik dengan efektif dan responsive. Hal ini dapat dicapai melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif.
5. Harus dipahami bahwa akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak bisa disederhanakan: Pemerintah harus memperhatikan lebih dari sekedar pasar, harus menjunjung hukum dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, satandar profesional, dan kepentingan warga.
6. Melayani ketimbang mengarahkan: Peran penting pemerintah (birokrat) adalah membantu warga dalam mengartikulasikan kepentingan bersama, bukan mengendalikan dan mendekte warga negara.
7. Menilai kemanusiaan, bukan hanya produktivitas: Organisasi publik dan jaringan di mana mereka berpartisipasi lebih mungkin untuk berhasil dalam jangka panjang jika dikembangkan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama (shared leadership) yang didasarkan pada penghormatan kepada semua orang.

Akuntabilitas dalam prinsip kolaborasi didasarkan pada tanggungjawab yang didasarkan pada kebersamaan, kerja sama, pola berbagi tugas, dan pola kesetaraan serta berbagi tanggung jawab (akuntabilitas), konsensus, dan tanggung gugat antarpihak yang berkolaborasi. Roschelle dan Teasley yang mengatakan bahwa *collaboration more specifically as "mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together"* (Lai, 2011). Selanjutnya, Roschelle dan Teasley menjelaskan bahwa *collaborative interactions are characterized by shared goals, symmetry of structure, and a high degree of negotiation, interactivity, and interdependence*. Begitu pula dengan Camarihna-Matos dan Afsarmanesh (2008) dengan nada yang hampir sama mengatakan bahwa kolaborasi merupakan sebuah proses ketika beberapa entitas atau kelompok saling berbagi informasi, sumber daya, dan tanggung jawab atas sebuah program kegiatan yang dirancang, diimplementasikan, dan dievaluasi secara bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

Bertolak dari pendapat tersebut mengandung makna bahwa implikasi yang ditimbulkan dari adanya kolaborasi itu adalah munculnya kebersamaan dalam menghadapi berbagai permasalahan, berbagai risiko, pemenuhan kebutuhan sumber daya, serta tanggung jawab dan balas jasa yang diharapkan oleh masing-masing anggota kelompok. Kebersamaan tersebut dapat menimbulkan kesan atau identitas adanya kerjasama dan kebersamaan antarpihak. Lebih dari itu, kolaborasi juga meliputi adanya

keterlibatan dan proses pelibatan bersama bagi semua partisipan untuk menanggulangi masalah yang mereka hadapi. Dengan demikian, konsep kolaborasi itu juga berimplikasi terhadap terciptanya sikap saling percaya satu sama lain dalam segala situasi, waktu, kesempatan, serta upaya dan dedikasinya.

Berangkat dari uraian tentang kolaborasi tersebut sejalan dengan pandangan yang diutarakan oleh Wanna (2008) yang secara sederhana mengatakan bahwa *collaboration means joint working or working in conjunction with others; it implies actors-individuals, groups or organisations-cooperating in some endeavour*. Sementara itu, definisi kolaborasi yang unsur-unsurnya lebih perinci dan lengkap pernah diutarakan Sanaghan dan Lohndorf (2015) yakni *Collaboration involves a transparent and trusted communication process where all parties feel informed and can provide feedback and ideas to others with whom they work. Most importantly, collaboration involves shared decision making, where the decision rules are understood by everyone and all involved parties can inform or influence important decisions that can potentially impact them, especially resource allocation decisions*. Definisi ini memiliki unsur yang lebih lengkap dan memuat unsur-unsur yang sama dengan definisi yang disusun oleh para ahli yang telah disebutkan, definisi yang disusun oleh Sanaghan dan Lohndorf telah memasukkan unsur decision rules dan decision making, terutama yang terkait dengan keputusan atas

alokasi sumber daya khusus yang dibutuhkan dalam proses kolaborasi yang dimaksud.

Kolaborasi memiliki pengertian yang luas tentang adanya kerjasama secara intensif dari beberapa individu atau lembaga untuk saling memahami dan menyadari perlunya kerja sama sebagai strategi bersama dalam menghadapi sesuatu yang penting atau masalah yang dihadapi, Oleh sebab itu, kolaborasi juga dapat dipahami sebagai tindakan koordinasi konstruktif yang strategis dan dilakukan secara langsung sehingga dapat menghasilkan suatu bentuk kesepakatan pembuatan dalam keputusan bersama untuk menggapai sesuatu ataupun terhadap penanggulangan masalah secara bersama-sama

Bentuk dan tempat kolaborasi itu sangat tergantung dari situasi, kondisi, kebutuhan, dan kesepakatan antarkolaborator yang berserikatserta jenis atau macam bidang yang dikolaborasikan. Walaupun demikian, menurut Callahan (2012), ada tiga bentuk kolaborasi yang paling umum sebagai berikut:

1. Kolaborasi tim (team collaboration)

Pada kolaborasi tim, semua anggota saling kenal satu sama lain. Ada pembagian tugas yang jelas yang saling berkaitan satu dengan lainnya. Bahkan dalam bentuk ini, ada harapan timbal balik yang ditetapkan secara jelas serta ada penetapan tujuan yang eksplisit yang harus dicapai dalam kurun waktu tertentu. Agar dapat mencapai tujuan bersama, semua anggota tim harus selalu siap menyelesaikan

berbagai tugas dan tanggung jawab yang telah disepakatinya dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Oleh sebab itu, mereka sangat membutuhkan adanya unsur kepemimpinan yang tangguh sebagai explicit leadership yang memiliki karakter sebagai collaborative leaders. Kolaborator leader inilah yang harus dapat membangkitkan semangat kerja partisipatif yang hasilnya bisa dirasakan dan dibagikan secara adil bagi semua anggota kolaborasi. Anggota tim kolaborasi yang berasal dari luar juga diperkenankan untuk bergabung dalam penyelenggaraan kolaborasi ini, tetapi harus ada aturan dan mendapat pembagian peran yang jelas kepada mereka yang dapat dijadikan sebagai pedoman bagi mereka dalam bertindak.

2. Kolaborasi komunitas (community collaboration)

Pada pembentukan kolaborasi komunitas, harus ada pedoman dalam melakukan pembagian kekuasaan (domain) dan bidang pekerjaan serta tanggung jawab yang jelas. Semua anggota diharapkan saling mau berbagi pengetahuan, pengalaman, dan keahlian yang lebih besar ketimbang hanya pelaksanaan kerja rutin semata. Masing-masing anggota diperkenankan untuk saling bertemu dalam sebuah komunitas yang ada atau sebuah komunitas yang sengaja dibentuk untuk membantu memecahkan masalah yang dihadapi dengan cara mengajukan berbagai pertanyaan tentang masalah yang dihadapi agar mereka dapat memberikan saran atau nasihat yang tepat dan akurat. Bahkan, Callahan (2012) mengatakan bahwa community collaborations

may also give rise to more formalised team collaborations; as people get to know each other, they can identify good fits for team members and draw new talent into their teams.

3. Kolaborasi jaringan (network collaboration)

Kolaborasi jaringan ini merupakan the relationship-centric nature of team and community collaboration. Kolaborasi ini biasanya dimulai dari aksi-aksi pribadi dalam memenuhi kebutuhannya sendiri yang kemudian tumbuh berkembang membentuk jaringan. Masing-masing individu saling berkontribusi satu sama lain melalui jaringan itu. Selanjutnya, masing-masing anggota semakin memantapkan hubungan tersebut secara terbuka dan meluas. Dalam kolaborasi ini, masing-masing anggota tidak memiliki peran eksplisit yang bersifat khusus dan masing-masing anggota tidak saling mengenal satu sama lain, tetapi mereka saling memiliki kepercayaan dan keterbukaan antara satu anggota dan anggota lainnya.

2.3 Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia sudah dilaksanakan pemerintah semenjak orde lama tepatnya sejak tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Berdasarkan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, pola pembangunan pada masa itu lebih ditunjukkan untuk mewujudkan

kesejahteraan rakyat yang merata. Pembangunan pada saat itu berorientasi pada peningkatan pendapatan nasional yang membentuk kemakmuran rakyat Indonesia (Biro Perancangan Negara, 1956). Kemakmuran di wujudkan melalui berbagai kebijakan yang akan meningkatkan pendapatan secara mandiri. Bidang pendidikan, perumahan, dan kesehatan, mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Kemudian dilanjutkan kebijakan untuk peningkatan pendapatan nasional dan keluarga. Program peningkatan kualitas penduduk secara lengkap tertuang dalam dokumen Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede, tahun 1961-1969).

Berdasarkan gambaran kebijakan pemerintah pada masa itu terlihat jelas bahwa peningkatan kualitas masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan merupakan tujuan utama pembangunan. Namun pada pelaksanaannya, pembangunan terhenti akibat krisis politik pada masa tahun 1965. Krisis politik pada saat itu justru menambah jumlah masyarakat miskin. Kegagalan dalam penanggulangan kemiskinan ini bukan semata-mata kesalahan dari pemerintah. Akan tetapi dikarenakan kondisi pada saat itu yang tidak menguntungkan untuk pembangunan. Kecenderungan dunia pada saat itu adalah pada politik, dan politik jarang bermakna membangun karena intinya adalah *power struggle*.

Pada masa orde baru, pembangunan pemerintah dibagi menjadi 2 (dua) periode berdasarkan sarannya. *Pertama*, Rencana pembangunan lima tahun (Repelita, 1974-1988) yang dijalankan pemerintah ditempuh

dalam 2 (dua) program yaitu program sektoral dan program regional. Program sektoral merupakan program yang berorientasi pada peningkatan produksi dan pembangunan sarana dan prasarana yang menu njang pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) seperti sandang, pangan, kesehatan. Sedangkan program regional untuk pengembangan potensi dan kemampuan sumber daya manusia khususnya daerah. Adapun program-program yang dilakukan diantaranya Program Inpres, Program Pengembangan Wilayah Terpadu Swadana (PPW-Swadana), Program Khusus Program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT).

Kedua, pada periode 1988-1998, yaitu Repelita V-VI pemerintah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan strategi khusus menuntaskan masalah kesenjangan sosialekonomi. Jalur pembangunan ditempuh secara khusus dan mensinergikan program sektoral dan regional yang ada dalam koordinasi Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang akhirnya diwujudkan melalui program IDT (Inpres Desa Tertinggal) dan beberapa program lainnya. Pada periode ini, kebijakan penanggulangan kemiskinan lebih memfokuskan dengan lebih memaksimalkan program-program sebelumnya.

Sesudah mengalami krisis multi-dimensi (ekonomi, sosial, dan politik) pada akhir tahun 1990-an, Indonesia sudah kembali bangkit. Secara garis besar, negeri ini telah pulih dari krisis ekonomi yang menjerumuskan kembali jutaan warganya ke dalam kemiskinan pada tahun 1998 dan telah

menurunkan posisi Indonesia menjadi salah satu negara berpenghasilan rendah.

Pada masa krisis tahun 1997-1998 Krisis ekonomi mengakibatkan bertambahnya jumlah penduduk miskin. Menurut perhitungan BPS, jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998. Pemerintah telah berhasil memperbaiki kondisi perekonomian melalui pengendalian harga barang dan jasa, serta meningkatkan pendapatan masyarakat, sehingga jumlah penduduk miskin menurun secara bertahap dari semula 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998 menjadi 36,1 juta jiwa (16,6%) pada 2004. Dari jumlah penduduk miskin tersebut, 11,5 juta jiwa (12,6%) berada di perkotaan dan 24,6 juta jiwa (19,5%) berada di perdesaan.

Untuk mengatasi kemiskinan yang lebih buruk pemerintah selanjutnya mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang di koordinasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial. Program ini merupakan upaya pemerintah untuk menyalurkan bantuan kepada masyarakat dalam wadah pengelolaan keuangan yang lebih terpadu, transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan memberikan akses langsung kepada masyarakat secara cepat serta berkesinambungan.

Selanjutnya pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku dalam melakukan koordinasi

perencanaan, pembinaan, pemantauan dan pelaporan seluruh upaya penanggulangan kemiskinan. Untuk lebih mempertajam keberadaan Komite Penanggulangan Kemiskinan maka pada 10 September 2005 dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Keberadaan TKPK diharapkan melanjutkan dan memantapkan hasil-hasil yang telah dicapai oleh KPK. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tugas dari TKPK adalah melakukan langkah-langkah konkret untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah NKRI melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Pada perjalanan reformasi, khususnya pada kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono beberapa program kemiskinan yang dilaksanakan berupa yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Mandiri Program Keluarga Harapan (PKH), Subsidi beras untuk masyarakat miskin (Raskin), Bantuan Siswa Miskin (BSM), Program Askeskin/Jamkesmas, Program Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Upaya tersebut cukup berhasil, dimana jumlah penduduk miskin pada tahun 2004 adalah 36,1 juta atau sebesar 16,7 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Angka ini menurun hingga pada tahun 2013, jumlah penduduk miskin adalah sebesar 28,1 juta atau 11,4 persen.

Sementara di Era Presiden Jokowi, kebijakan penanggulangan kemiskinan yang digalakkan melalui beberapa program diantaranya Program Indonesia Pintar (PIP), Program Indonesia Sehat (PIS), Program Keluarga Harapan (PKH), Beras Sejahtera (Rastra) atau Bantuan Sosial Pangan, Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Program Dana Desa, dan Program Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS). Sesuai data yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS), persentase penduduk miskin pada Maret 2020 sebesar 9,78 persen, meningkat 0,56 persen poin terhadap September 2019 dan meningkat 0,37 persen poin terhadap Maret 2019. Dimana persebaran terbesar penduduk miskin berada di wilayah Papua dan Maluku yang mencapai 20,34 persen.

2.4 Penelitian Terdahulu

Tabel 1 Penelitian Terdahulu

No. Nama	Tahun	Judul Penelitian	Tujuan Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian ini
Alwi, A. Aslinda, Gita Susanti	2019	<i>Cross-Sector Collaboration and Public Policy Accountability: Implementation Network of Food Security Policy in Bone Regency</i>	1) untuk mengetahui kinerja pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan; 2) memahami proses kolaborasi lintas sektor sebagai strategi akuntabilitas kebijakan publik.	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja kebijakan kemiskinan dan memahami proses kolaborasi sebagai strategi akuntabilitas kebijakan publik di Kabupaten Merauke.
Alwi & Rulinawaty	2015	<i>Dilemma of Values in Public Policy Accountability: Implementation of the Street Vendors Empowerment Policy Network in Makassar City</i>	Tujuan penelitian adalah untuk menjelaskan sistem kognitif, normatif, dan regulatif CEA dalam implementasi kebijakan pemberdayaan PKL di Kota Makassar.	
Alwi	2014	<i>Accountability Model of Public Policy: A Case Study of Policy Implementation Network of Street Vendors in Makassar</i>	Untuk menganalisis model akuntabilitas berbasis jaringan pada kebijakan pedagang kaki lima di Kota Makassar	
Adang Djaha	2012	<i>Controls and Accountability Bureaucracy in Basic Education Services in the Alor District.</i>	Untuk mengetahui akuntabilitas birokrasi pada pelayanan pendidikan di Kabupaten Alor	

2.5 Kerangka Pikir

Akuntabilitas kebijakan publik dapat dinilai dari penyelesaian masalah publik melalui intervensi kebijakan ini. Hal ini menunjukkan bahwa ruang lingkup akuntabilitas kebijakan publik tidak hanya desain kebijakan tetapi juga pada tahap implementasi kebijakan. Untuk mengetahui apakah kebijakan publik telah berhasil atau gagal memenuhi harapan kelompok targetnya dapat dilihat pada tahap implementasi kebijakan (Alwi, 2019).

Salah satu kebijakan yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah kebijakan pengentasan kemiskinan. Kemiskinan menjadi '*problem*' yang kompleks di seluruh dunia khususnya bagi negara berkembang termasuk Indonesia. Kebijakan ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan di mana mereka memiliki kepentingan yang bersaing dan sering bertentangan satu sama lain. Di satu sisi, kelompok sasaran adalah masyarakat berpenghasilan rendah dan terpinggirkan dalam hal ekonomi dan politik. Di sisi lain, pelaksana (birokrasi pemerintahan) selalu berupaya menjalankan kebijakan ini secara efektif dan efisien. Kemudian, pemangku kepentingan lainnya (swasta dan NGO) selalu berupaya mendapatkan banyak keuntungan. Fenomena ini menunjukkan kompleksitas penerapan kebijakan publik yang mengarah pada pemahaman bahwa keberhasilan implementasi tersebut sangat bervariasi antara satu tempat pada waktu yang berbeda (Goggin et al., 1990).

Untuk mencapai akuntabilitas dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan yang sifatnya kompleks, dibutuhkan sarana

kolaboratif antar sektor terkait kebijakan tersebut. Bryson (2006) telah menekankan beberapa aspek proses dalam kolaborasi. Aspek-aspek yang dimaksud adalah (1) menempa perjanjian awal, (2) membangun, (3) kepemimpinan, (4) membangun legitimasi, (5) membangun kepercayaan, (6) mengelola konflik, dan (7) perencanaan. Ketujuh aspek ini adalah sebuah strategi dalam mencapai akuntabilitas untuk implementasi kebijakan publik.

Berdasarkan hal tersebut, sehingga penulis menggambarkan dalam suatu kerang pikir sebagai berikut:

Gambar 1 Kerangka Pikir

