

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Birokrasi dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah¹.

Menteri PAN dan RB Azwar Abubakar mengungkapkan bahwa ada 3 (tiga) masalah besar dalam pembangunan. *Pertama*, infrastruktur belum memadai dan anggaran negara untuk pemeliharaan dan pembangunan masih kecil. *Kedua* birokrasi yang masih gemuk, lamban, dan belum profesional. *Ketiga* korupsi yang ditandai dengan banyak penyelewengan dan penyalahgunaan keuangan negara di berbagai instansi pemerintah. Sementara itu birokrasi pemerintah kita dihadapkan pada beberapa persoalan, seperti organisasi dan kewenangan yang belum tepat fungsi dan sasaran, dan masih banyak disalahgunakan dan *overlapping*. Di bidang pelayanan publik, pada umumnya belum memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat. Selain itu, pola pikir dan budaya birokrasi belum mendukung birokrasi yang efisien, efektif, produktif, profesional, dan melayani².

Kegiatan penyelenggaraan pemerintahan selama ini merupakan realisasi anggaran yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) maupun Daerah (APBD) yang bersumber dari pajak, pendapatan asli, retribusi, dan sebagainya. Disusunnya APBN maupun APBD ini adalah bentuk fasilitasi pemerintah agar kegiatan-kegiatan yang ditetapkan dalam program

¹ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 67.

² MENPAN & RB. "Ciptakan Birokrasi Bersih, Kompeten, dan Melayani". *Layanan Publik*, Edisi XL Tahun 2012.

kerja baik dalam rencana strategis, rencana jangka pendek, menengah dan panjang maupun program kegiatan dalam satu tahun dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Penyusunan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran berawal dari sebuah musyawarah yang dikenal dengan musyawarah rencana pembangunan (murenbang) dari tingkat Desa hingga Nasional. Rencana kegiatan selama satu tahun yang telah ditetapkan dituangkan dalam dalam Rencana Kerja Anggaran (RKA). Idealnya sebuah rencana kegiatan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat atau yang menunjang kegiatan pelayanan masyarakat, sehingga masyarakat menerima manfaat yang sebesar-besarnya dari hasil pembangunan tersebut. Ada program yang menjadi urusan wajib pemerintahan, baik di bidang pemerintahan, perekonomian pembangunan, kesehatan, pendidikan, pemberdayaan masyarakat, keamanan dan ketertiban, kesenian dan kemasyarakatan, dan urusan wajib lainnya yang harus dilaksanakan sesuai ketentuan pemerintah pusat. Namun selama ini program-program yang ada mayoritas adalah program-program dari tahun lalu yang telah dievaluasi dan dikembangkan sehingga seolah-olah nampak berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya. Kalaupun ada program baru, itu adalah program yang dikembangkan oleh daerah itu sendiri yang diambil dengan melihat kebutuhan yang diperlukan masyarakat setempat (kegiatan opsional).

RKA yang telah disusun kemudian diverifikasi dan diteliti oleh tim pengelola dan penyusunan anggaran di tingkat Kabupaten yang anggotanya antara lain terdiri dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Dinas Pengelolaan dan Kekayaan Aset Daerah (DPKAD). Setelah selesai kemudian RKA ditetapkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). DPA inilah yang menjadi pedoman anggaran suatu instansi. Ada tradisi bahwa RKA akan mengalami pemangkasan anggaran karena disesuaikan dengan pagu anggaran. Karena ada pemangkasan tersebut seringkali pimpinan instansi melalui bagian perencanaan dan evaluasi di suatu instansi mengusulkan anggaran yang besar bahkan melakukan penggelembungan anggaran. Besaran anggaran yang digunakan harus

menyesuaikan DPA, begitu pula surat pertanggungjawaban (SPJ) yang disusun harus sesuai dan cocok dengan DPA.

Namun, dalam merealisasikan anggarannya banyak birokrasi publik yang melakukan penyimpangan. Penyimpangan masalah anggaran tersebut terjadi di hampir seluruh instansi pemerintah. Baik dalam hal penyelenggaraan kegiatan maupun realisasi pembelian barang dan jasa. Salah satu bentuk penyimpangan tersebut adalah penggelembungan anggaran (*mark up*) atau (*budget-maximizing behavior*).

Pembengkakan anggaran (*budget-maximizing behavior*) dapat ditemui dengan mudah hampir setiap birokrasi publik, baik di tingkat pusat atau di tingkat daerah. Seperti yang telah diuraikan di atas bahwa pejabat birokrasi cenderung mengajukan usulan anggaran jauh melebihi kebutuhan riil yang diperuntukkan dalam pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan.

Kasus patologi birokrasi yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah penggelembungan anggaran. Dari banyak kasus penggelembungan anggaran yang dilaporkan atau ditemukan oleh pengawas birokrasi seperti BPK atau KPK, menunjukkan bahwa penggelembungan anggaran sudah menjamur di segala bidang. Berikut contoh kasus penggelembungan anggaran yang telah dilaporkan dan diproses lembaga pengawas birokrasi di Indonesia.

Tahun 2013 terdapat 12 kasus korupsi yang dilaporkan oleh Nazaruddin (mantan bendahara Partai Demokrat) yang kini tengah diproses KPK, 6 diantaranya adalah kasus penggelembungan anggaran seperti proyek hambalang, KTP Elektronik, proyek fiktif pembelian pesawat merpati, dan proyek pembangunan gedung MK. Selain itu terdapat kasus korupsi pengadaan bus Trans Jakarta yang menyeret Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta.

Sementara itu di tahun 2014 ini kasus penggelembungan anggaran yang merugikan negara antara lain kasus :

1. pengadaan tanah untuk RSUD Malang;
2. penggelembungan anggaran media kehumasan di Matra, Sulawesi Barat;
3. pemasangan jaringan internet 100 sekolah di Sinjai, Sulawesi Selatan;

4. korupsi anggaran Kesetjenan di Kementrian ESDM berupa sosialisasi, sepeda sehat, dan perawatan gedung kantor sekretariat;
5. korupsi proyek pembangunan Gedung Pendidikan dan Pelatihan (diklat) Pelayaran di Sorong, Papua;
6. korupsi pengadaan alat kesehatan (alkes) RSUD Kabupaten Simalungun yang bersumber dari APBN senilai Rp 5 miliar, dll.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, beberapa rumusan masalah yang timbul adalah :

1. Apakah yang dimaksud dengan birokrasi?
2. Apakah yang dimaksud dengan patologi birokrasi?
Apa saja motif penggelembungan anggaran dan bagaimana bentuk-bentuknya?
3. Bagaimana cara mengurangi penggelembungan anggaran?

C. TUJUAN

Tujuan dari paper ini adalah untuk :

1. memenuhi tugas Teori Birokrasi tentang patologi birokrasi di Indonesia;
2. untuk mengetahui kebijakan yang berkaitan dengan anggaran;
3. untuk mengetahui model-model penggelembungan anggaran;
4. untuk mencari solusi mengurangi kasus penggelembungan anggaran;

D. MANFAAT

Adapun manfaat yang bisa diperoleh adalah:

1. dapat dijadikan referensi mata kuliah teori birokrasi, khususnya tentang patologi birokrasi;
2. dapat mengetahui kebijakan yang biasanya mengiringi anggaran;
3. dapat mengetahui model-model, motif/alasan penggelembungan anggaran yang terjadi di birokrasi publik serta

4. memberikan solusi untuk mengurangi kasus penggelembungan anggaran.

E. KERANGKA TEORI

1. BIROKRASI

Birokrasi didefinisikan sebagai wewenang atau kekuasaan yang oleh berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya diperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara (Albrow, 2004). Sedangkan menurut J. B. Kristiadi (1994) dalam Pasolong (2011: 67) mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah³.

Penyelesaian urusan masyarakat dengan pemerintah tersebut tak lain melalui birokrasi. Birokrasi yang baik dalam sejarah birokrasi merupakan penerapan konsep birokrasi ideal Max Weber, birokrasi Karl Marx, birokrasi Hegel, era *New Public Management (NPM)*, *New Public Service (NPS)*, *Reiventing Government* oleh Osborne dan Gaebler, hingga *Kepemerintahan yang baik (Good Governance)*. Di era sekarang banyak negara mengadopsi konsep-konsep di atas disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakatnya.

2. PATOLOGI

Sedangkan konsep patologi berasal dari ilmu di bidang kedokteran yang membahas tentang penyakit yang melekat pada organ manusia

³ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 67.

sehingga menyebabkan tidak berfungsinya organ tersebut. Menjadikan patologi sebagai metafora, patologi birokrasi di sini dipahami sebagai kajian dalam ilmu Administrasi Publik untuk memahami berbagai penyakit yang melekat dalam suatu birokrasi sehingga menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi (Dwiyanto, 2011 : 59).

Lebih lanjut Dwiyanto menyatakan bahwa hingga saat ini banyak teori yang telah dikembangkan mengapa muncul berbagai penyakit birokrasi, termasuk tentang bagaimana karakteristik birokrasi Weberian tertentu yang pada awalnya dirancang untuk membuat birokrasi dapat menjalankan fungsinya dengan baik justru menimbulkan berbagai penyakit yang membuat birokrasi mengalami disfungsi.

Suatu variabel struktur birokrasi dapat menghasilkan penyakit birokrasi jika intensitas dari variabel itu sudah menjadi berlebihan. Hubungan antara berbagai variabel dalam struktur birokrasi seperti hierarki, spesialisasi, formalisasi serta prosedur dan kinerja birokrasi seringkali tidak bersifat linear⁴.

Kelemahan internal dalam birokrasi semakin menjadi parah jika birokrasi beroperasi dalam lingkungan tertentu. Lingkungan yang berpengaruh terhadap kehidupan birokrasi tersebut adalah budaya paternalistis masyarakat yang berpotensi memperkuat dampak negatif dari struktur birokrasi, sistem politik yang tidak demokratis, sehingga sumber daya kekuasaan terkonsentrasi pada pemerintah dan birokasinya, serta kapasitas masyarakat madani seperti media dan LSM yang masih lemah dalam mengontrol pemerintahan. Apabila berinteraksi dengan berbagai kondisi tersebut maka kelemahan internal birokrasi akan menjadi semakin parah sehingga menyebabkan birokrasi gagal menjalankan perannya sebagai institusi penyelenggara layanan publik.

Istilah patologi birokrasi digunakan untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi seperti paternalisme,

⁴ Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 59-60.

pembengkakan/penggelembungan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi dan pembengkakan birokrasi (Dwiyanto, 2011: 59). Patologi birokrasi tentunya berdampak pada terkendalanya pembangunan.

3. PENGGELEMBUNGAN ANGGARAN

Penentuan besarnya Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) ditentukan pula oleh jumlah penduduk yang dilayani, jumlah pegawai, lokasi suatu daerah, kebutuhan bahkan nuansa politis dan kepentingan seringkali mewarnai penetapan RKA menjadi DPA.

Dalam penyusunan DPA ini peran *lobbying* sangat bermain. Kemampuan pejabat pengguna anggaran yang dibantu oleh perencana anggaran untuk berkonsultasi dengan Tim Verifikasi tersebut sangat ditentukan agar dana-dana yang telah direncanakan dan disusun dalam RKA tetap sesuai rencana, tidak dipangkas bahkan dihapus karena dianggap kurang penting, kurang proporsional, dan terlalu membebani APBD. Sehingga seringkali pejabat yang bertugas merencanakan atau di instansi Kabupaten Sleman disebut Kepala Subbagian Perencanaan dan Evaluasi (KPE) harus mondar-mandir ke DPKAD untuk *bargaining* anggaran.

Penyusunan DPA ada kaitannya dengan dokumen Rencana Strategis (Renstra) yang telah ditetapkan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Dalam dokumen renstra tersebut terdapat target kinerja suatu kegiatan. Semakin besar target kegiatan, maka besarnya plafon anggaran yang ditetapkan akan semakin besar. Sehingga jika target kegiatan dalam renstra diturunkan, maka bisa dipastikan anggaran yang turun juga diturunkan.

Penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik selain didukung oleh dukungan dana yang memadai, sudah seharusnya menyelenggarakan pemerintahan secara efektif, efisien, dan rasional⁵. Karakteristik administrasi yang efisien berarti bahwa tujuan (motif) dari pada administrasi adalah untuk mencapai hasil secara efektif dan efisien. Dengan kata lain

⁵ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 3-4.

bahwa pencapaian tujuan administrasi dengan hasil berdaya guna (efisien). James L. Gibson dkk mengatakan bahwa efisien adalah perbandingan keluaran rasio keluaran dan masukan.

Efektif adalah pencapaian sasaran dan upaya bersama. Sementara Keban dalam Pasolong (2011:4) bahwa suatu organisasi dapat dikatakan efektif jika tujuan atau nilai-nilai sebagaimana ditetapkan dalam visi tercapai. Dapat dikatakan hasil yang berdaya berhasil guna (efektif). Sedangkan rasional bahwa yang telah dicapai bermanfaat untuk maksud yang berguna, tetapi tentu saja yang dilakukan dengan sadar atau disengaja. Dwight Waldo memberi penjelasan apakah yang dimaksud rasional itu, yaitu suatu tindakan yang telah diperhitungkan secara tepat untuk merealisasikan tujuan tertentu yang diinginkan dengan pengorbanan yang sedikit-dikitnya bagi realisasi tujuan yang lain.

Meskipun salah satu motifnya adalah demi kesejahteraan masyarakat sebesar-besarnya, tapi apakah ada yang benar-benar tulus melayani masyarakat? Tentunya dibalik itu, ada motif lain agar apa yang mungkin selama dianggap usaha keras para pejabat dalam meraih misi tadi tercapai, tentunya adanya keinginan untuk memperoleh balas jasa. Walaupun dalam DPA sudah ada honor tim pelaksana kegiatan yang isinya terdiri dari pimpinan, sekretaris, kepala seksi dan pelaksana teknis, namun rasanya masih kurang. Pemenuhan akan kekurangan honor tersebut seringkali diupayakan melalui penggelembungan atau pembengkakan anggaran (*mark up*). Otomatis terjadi selisih dana antara DPA dengan realisasi anggaran yang seharusnya.

Motivasi bekerja karena ingin ada imbalan ini sesuai dengan apa yang digagas oleh Frederick W. Taylor, dengan teori motivasi klasiknya. Teori ini mengikuti teori kebutuhan tunggal, bahwa seseorang bersedia bekerja apabila ada imbalannya berupa satu macam terutama berupa uang. Konsepsi dasar teori motivasi klasik adalah seseorang akan bersedia bekerja dengan baik apabila orang itu berkeyakinan akan memperoleh imbalan yang ada kaitannya langsung dengan pelaksanaan kerjanya (Sutarto, 2012 : 311).

BAB II

PEMBAHASAN

Motif dan Alasan Pengelembungan Anggaran

Dwiyanto mengemukakan beberapa alasan yang menyebabkan pembengkakan atau pengelembungan anggaran selalu terjadi dalam keseharian birokrasi publik. *Pertama*, semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu kegiatan, semakin besar pula insentif yang dimiliki oleh petugas pelaksana. Ketika anggaran bisa dikelembungkan maka selisih (*slack*) antara besaran anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu kegiatan dengan realitas biaya yang digunakan untuk menyelesaikan juga semakin besar. Semakin besar *slack* semakin menguntungkan pejabat birokrasi karena selisih tersebut bisa digunakan oleh para pejabat birokrasi untuk memperbesar pengaruh dan kekuasaannya demi kepentingan pribadi, staf, dan birokrasi itu sendiri. Dengan demikian, ada honor bagi para pejabat birokrasi untuk mengelembungkan anggaran. Acapkali bagi-bagi honor ini sering kali dikaitkan dengan alasan demi kesejahteraan karyawan dan kebersamaan.

Kedua, dalam birokrasi publik tidak ada hubungan yang jelas dan langsung antara biaya (*costs*) dan pendapatan (*revenue*). Tidak seperti pada mekanisme pasar yang biaya dan pendapatannya memiliki hubungan langsung dan membuat mereka memiliki insentif untuk memperkecil biaya, pada birokrasi publik insentif untuk memperbesar *costs* justru sangat besar. Manifestasi dari upaya memperbesar *costs* ini adalah dengan mengelembungkan anggaran. Bagi birokrasi dan pejabatnya, anggaran memiliki kedudukan yang sangat strategis. Anggaran merupakan kekuatan penggerak (*driving force*) bagi birokrasi sebagaimana profit menjadi *driving force* bagi mekanisme pasar. Dalam orientasi pasar tentunya keinginan mereka memperoleh profit menjadi motif yang besar dan sangat mendorong mereka melakukan apapun untuk memperkecil biaya, karena hanya dengan memperkecil biaya mereka bisa memperoleh profit atau keuntungan.

Selain motif untuk menyejahterakan pegawai dan ingin insentif yang lebih besar, praktik *mark up* juga dilatarbelakangi sebagai manifestasi untuk bertahan hidup. Meskipun tidak banyak terungkap, sangat dimungkinkan menjadi praktik yang banyak dilakukan di birokrasi pada semua level.

Ketiga, pada proses perencanaan anggaran (penyusunan RKA) terdapat tradisi untuk selalu memangkas anggaran yang diusulkan. Seperti yang disinggung dibagian penyusunan RKA menjadi DPA, seringkali Bappeda, DPKAD dan DPRD memangkas anggaran dengan alasan yang tidak jelas. Ditengarai tradisi pangkas anggaran ini karena tidak ada standar pembiayaan dalam penyelenggaraan layanan publik membuat situasi seperti ini sering terjadi. Akibatnya para pejabat birokrasi sering termotivasi untuk menggelembungkan anggaran karena meskipun mereka telah membuat anggaran yang rasional pada akhirnya dipotong juga. Praktik semacam ini tentunya sangat merugikan karena cenderung memotivasi birokrasi untuk menggelembungkan anggaran dan justru menghukum birokrasi yang membuat anggaran secara rasional dan wajar.

Keempat, penggelembungan anggaran dalam birokrasi juga difasilitasi oleh kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atas dasar *input*. Sampai saat ini, sistem pengalokasian dan pengelolaan keuangan publik di Indonesia masih menggunakan pendekatan *line-line budget*, meskipun label ”anggaran berbasis kinerja” telah digunakan. Birokrasi publik melakukan alokasi dan distribusi anggaran atas dasar kebutuhan atau *input*, bukan berdasarkan atau mempertimbangkan *output*. Hal ini menyebabkan penggelembungan anggaran menjadi sangat mudah dilakukan dengan menggunakan bahkan menghabiskan sejumlah rupiah tertentu. Dengan menjadikan kebutuhan sebagai dasar penentuan besar anggaran, pejabat birokrasi dengan mudah membangun argumentasi untuk menjustifikasi besaran anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan tertentu.

Model Pengelembungan Anggaran

Realitasnya memang demikian dalam pelaksanaan kegiatan. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau instansi sudah memiliki DPA yang sudah ditetapkan, kemudian menjalankan kegiatan pemerintahan dengan dana yang berpedoman dalam DPA tersebut. Turunnya anggaran tersebut dikucurkan oleh DPKAD kepada pimpinan SKPD melalui bendahara pengeluaran tidak sekaligus, namun secara bertahap selama 4 (empat) kali atau menggunakan sistem triwulan. Biasanya di awal-awal tahun anggaran atau pada triwulan pertama, dana belum turun atau anggaran tidak langsung turun di bulan Januari, paling tidak mulai pertengahan atau di akhir Februari. Sehingga banyak kegiatan fisik yang butuh dana seringkali tidak langsung direalisasikan sesuai DPA.

Untuk menyasati hal tersebut, seringkali pengguna anggaran di seksi tertentu menggunakan dana talangan. Dana talangan ini tak lain bersumber dari sisa anggaran tahun sebelumnya dan potongan honor tim. Potongan honor tim ini biasanya didapat dari suatu kegiatan di mana pelaksana akan mendapatkan honor yang besarnya disesuaikan dengan jabatannya. Setiap honor akan dipotong pajak penghasilan (Pph) dengan prosentasi Pph tergantung dari golongan. Honor tim yang sudah dipotong Pph tersebut masih dipotong lagi sesuai kesepakatan dalam instansi tersebut, misalnya 5 % untuk kas atau “kebersamaan”. Nantinya dana-dana potongan 5% tersebut dikumpulkan oleh pengelola anggaran atau bendahara pembantu di setiap seksi dan biasanya dibuka di akhir tahun anggaran. Sementara sisa anggaran berasal dari selisih DPA dengan realisasi anggaran. Tentunya pelaksanaan kegiatan realitasnya terdapat selisih antara pengeluaran nyata dengan DPA, tetapi dalam pelaporannya tetap ditulis sesuai DPA. Praktik semacam ini tak lain adalah dari implementasi *mark up* anggaran.

Selain praktik di atas, untuk mendapatkan sisa anggaran adalah dengan praktik kegiatan fiktif. Kegiatan yang semestinya dijalankan, misalnya rapat, tidak benar-benar direalisasikan agar tahun depan tidak dipotong karena dianggap salah perencanaan. Tetapi ada semacam tradisi bahwa anggaran tetap harus dikeluarkan untuk rapat. Rapat tidak ada, namun pelaporannya tetap ada dan sesuai dengan

ketentuan pelaporan keuangan. Di sini ada kongkalikong dengan penyedia barang dan jasa, dengan cara pihak penyedia barang dan jasa mau diajak bekerja sama dengan memberikan nota kosong dan stempel resmi. Dengan nota kosong tersebut, pihak bendahara atau pengguna anggaran bisa mengisi besaran pengeluaran yang disesuaikan dengan DPA. Sudah menjadi rahasia umum tentunya praktik tersebut terjadi di hampir seluruh instansi sehingga terdapat “uang panas” yang nantinya akan dibagikan ke karyawan atau staf.

Jika memang terdapat kegiatan yang memang terealisasi, dana talangan itu pada saatnya akan diganti. Istilahnya adalah Ganti Uang (GU). GU ini tak lain adalah proses cairnya anggaran dari DPKAD untuk didistribusikan ke instansi yang akan dikelola untuk menunjang kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan.

Kebijakan Penyerapan Anggaran/Capaian Kegiatan

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, pelaksana kegiatan dalam satu SKPD dituntut untuk segera merealisasikan uang yang sudah turun. Dalam kurun waktu 4 kali uang turun atau GU, pihak pengguna anggaran dipatok untuk menyerap anggaran sebanyak mungkin. Setiap instansi harus melaporkan kegiatannya ke Kabupaten setiap bulannya. Dalam laporan tersebut antara lain berisi pengalokasian keuangan dan realisasi anggaran. Realiasi anggaran tersebut dibandingkan dengan DPA, sudah berapa persen dana yang terserap. Artinya, instansi selalu didorong untuk segera merealisasikan anggaran, melaksanakan kegiatan, melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran, agar segera bisa GU lagi, sehingga dana cepat habis.

Dorongan pencapaian kegiatan dan penyerapan anggaran tersebut diharapkan agar kegiatan tidak menumpuk di akhir tahun. Biasanya akhir tahun anggaran (Desember) hanya digunakan untuk membuat laporan-laporan, sehingga kegiatan sudah dilaksanakan di 11 bulan sebelumnya. Seolah-olah instansi dikejar target. Sehingga berbagai upaya dilaksanakan agar anggaran terserap dengan baik namun seolah-olah tetap sesuai mekanisme yang ada. Kondisi demikian menyebabkan

pejabat birokrasi seringkali mempraktikkan kegiatan fiktif dan pengelembungan anggaran hanya karena ingin mencapai target penyerapan anggaran.

Kesalahan sistem keuangan dan anggaran

Dwiyanto menilai seiring diberlakukannya pemberian sebagian kekuasaan dan kewenangan pusat kepada daerah atau desentralisasi, terdapat upaya atau lebih tepatnya keinginan untuk mengubah tata kelola anggaran pemerintah dari yang semula menggunakan pendekatan *line-item budget* atau berorientasi pada *input* menjadi pendekatan *performance-based budget* atau berorientasi pada kinerja. Sejumlah regulasi yang mengatur penerapan sistem anggaran berbasis kinerja telah dibuat bahkan telah direvisi seiring dengan perbaikan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun perbaikan sistem pengelolaan anggaran tersebut dirasa belum mampu mendorong perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan secara signifikan. Hal ini terjadi karena perubahan pengelolaan anggaran dilakukan hanya untuk memenuhi kepentingan pemerintah pusat atau memenuhi ketentuan perundangan. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di kalangan pemerintah saat ini belum menyentuh persoalan mendasar atau masih jauh dari tujuan substantif yang diharapkan dari penerapan sistem tersebut.

Hal ini terjadi bukan hanya karena kelemahan pada level pelaksanaan, tapi juga kelemahan dalam menerjemahkan konsep mengenai anggaran kinerja pada peraturan perundang-undangan. Karena itu wajar apabila perubahan sistem pengelolaan anggaran di Indonesia yang diklaim berbasis kinerja, tidak mampu mewujudkan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintah. Bahkan perbedaannya dengan sistem anggaran berbasis input hanya terlihat dari terdapatnya rumusan indikator *output* atau lebih tepatnya adalah *output* yang diharapkan dari suatu program atau kegiatan pada dokumen anggaran pemerintah (DPA).

Hal tersebut tentu belum dapat disebut sebagai anggaran berbasis kinerja. Bukan hanya karena indikator lebih banyak mengukur *output* (bukan *outcome*) tetapi juga tidak terdapat keterkaitan antara sistem anggaran ini dengan manajemen

kinerja birokrasi dan sistem pemberian *reward* atau *punishment*. Sistem pengelolaan anggaran pemerintah harus diperbaiki agar menjadi suatu sistem yang benar-benar berorientasi pada hasil dan mampu mendorong perbaikan kinerja pemerintah. Selain harus disertai dengan perbaikan sistem kontrol dan transparansi, sistem pengelolaan anggaran juga harus diintegrasikan dengan sistem manajemen kinerja.

Penerapan sistem berbasis kinerja tersebut dapat dilakukan apabila pemerintah mengalokasikan anggaran berbasis kinerja tahun sebelumnya. Misalnya pengalokasian anggaran administrasi kependudukan didasarkan pada ukuran kinerja pelayanan seperti rata-rata produksi KTP, KTP Elektronik, Kartu Keluarga, akta pencatatan sipil dan dokumen kependudukan lainnya, jumlah penduduk yang lahir, mati, pindah, datang, penduduk sementara, jumlah wajib KTP yang sudah memiliki KTP, jumlah pemberian pelayanan pengurusan dokumen kependudukan bagi penduduk rentan ataupun jumlah yang terfasilitasi bagi penduduk berkebutuhan khusus (jompo, difabel, sakit) untuk tetap bisa memiliki dokumen kependudukan. Cara penganggaran yang sama juga dapat diterapkan di lembaga lainnya. Jika ukuran kinerja dan besaran anggaran dapat dikaitkan, akan ada insentif bagi birokrasi untuk mewujudkan kinerja yang baik. Birokrasi pemerintah juga memiliki insentif untuk mengumpulkan data tentang kinerjanya sehingga informasi tentang kinerja dengan mudah dan murah tersedia.

Sayangnya penerapan sistem anggaran saat ini belum berbasis kinerja yang sebenarnya sehingga tidak mampu secara efektif mencegah *mark up* anggaran. Praktik pembengkakan anggaran masih sangat lazim terjadi dalam kehidupan birokrasi publik meskipun sistem pengelolaan anggaran telah diperbaiki. Ketika kontrol politik dan sosial terhadap birokrasi sangat lemah dan tidak efektif, maka praktik pembengkakan anggaran akan semakin meluas dan melebar. Ketidakmampuan lembaga legislatif mengontrol anggaran birokrasi membuat para pejabat birokrasi dapat dengan leluasa menggelembungkan anggarannya. Apalagi sudah menjadi rahasia umum adanya kecenderungan kerja sama antara DPRD dengan birokrasi untuk menggelembungkan anggaran masing-masing. Hal ini

menyebabkan upaya pengawasan dan kontrol terhadap praktik penggelembungan anggaran menjadi kian sulit dilakukan. Gejala ini dapat dilihat dari struktur anggaran di tingkat daerah pada umumnya menunjukkan alokasi APBD, 70-80 persennya hanya untuk belanja pegawai dan birokrasi, sisanya baru untuk melayani kebutuhan warga.

Terbatasnya akses publik untuk mengontrol birokrasi

Praktik penggelembungan anggaran bisa semakin meluas kemana-mana ketika kemampuan masyarakat terutama kelompok-kelompok strategis dari kekuatan masyarakat sipil masih sangat lemah dalam menjalankan peran kontrol. Ketika transparansi anggaran masih sangat rendah, sangat sulit bagi aktivis sosial dan kekuatan *civil society* lainnya untuk menjalankan fungsi kontrol secara efektif. Tidak adanya akses publik terhadap informasi yang memadai mengenai alokasi dan distribusi anggaran menjadikan kontrol terhadap praktik pembengkakan anggaran baik yang dilakukan birokrasi dan DPR/D, menjadi sangat sulit dilakukan.

Guna mendukung keterbukaan informasi publik, sudah ada Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Sudah seharusnya pemerintah maupun DPR/D dan lembaga publik baik swasta maupun BUMN/D atau perorangan untuk mempublikasikan keuangan yang sudah seharusnya diketahui masyarakat. Implementasinya adalah adanya Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SIRUP). Aplikasi SIRUP ini adalah sistem berbasis website yang dikelola melalui jaringan intranet yang memuat informasi DPA secara detail dan harus dipublikasikan melalui papan pengumuman maupun media online. Hasil pengentrian data harus dipublikasikan melalui media seperti website dan papan pengumuman atau di tempat strategis di lingkungan instansi masing-masing. Pemerintah Kabupaten Sleman contohnya, sudah menerapkan kegiatan publikasi anggarannya bagi semua instansi. Selain ditempal di papan pengumuman, juga harus dipublikasikan melalui Website resmi setiap instansi.

Pengelembungan anggaran, modus praktik Korupsi.

Praktik buruk ini masih jamak terjadi di lingkungan birokrasi. Pengelembungan anggaran merupakan salah satu modus operandi dari praktik korupsi yang sering dilakukan baik oleh kalangan eksekutif, legislatif ataupun kolaborasi di antara dua lembaga tersebut. Cara-cara yang dilakukan untuk menggelembungkan anggaran antara lain dengan membuat mata anggaran tambahan untuk pengeluaran tertentu, memecah satu mata anggaran menjadi beberapa mata anggaran, membuat mata anggaran yang sama pada pos anggaran yang berbeda (duplikasi), menciptakan mata anggaran tambahan untuk membuat jenis penghasilan/tunjangan baru, (Rinaldi, dkk dalam Dwiyanto, 2011: 83) dan meningkatkan nilai anggaran proyek pengadaan barang dan atau jasa (Simanjuntak dan Akbarsyah dalam Dwiyanto, 2011: 83).

BAB III

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Babak baru reformasi birokrasi Indonesia dalam upaya-upaya mengurangi patologi birokrasi di atas merupakan penjabaran dari Grand Design Reformasi Birokrasi. Kebijakan ini merupakan pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi. Kebijakan ini ditindaklanjuti dengan Permen PAN dan RB nomor 20/2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 dan petunjuk pelaksanaan yang dituangkan dalam sejumlah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Kebijakan tersebut merupakan langkah nyata pemerintah dalam mendukung reformasi birokrasi, adanya payung hukum tentunya terdapat jaminan kepastian dalam pelaksanaan birokrasi di Indonesia. Komitmen tersebut harus diwujudkan dengan menempatkan reformasi birokrasi sebagai prioritas, misalnya dalam Rencana Pembangunan Jangka Pendek Menengah Nasional. Adapun targetnya adalah pada tahun 2025 diharapkan tercipta pemerintahan kelas dunia, yakni birokrasi yang profesional, mampu melaani masyarakat secara efektif dan efisien, sehingga persoalan birokrasi selama ini sering dituduh menjadi hambatan tidak ada lagi (MENPAN RB, 2011).

Istilah patologi birokrasi digunakan untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi seperti paternalisme, pembengkakan atau penggelembungan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi dan pembengkakan birokrasi. Patologi birokrasi tentunya berdampak pada terkendalanya pembangunan. Untuk menghilangkan patologi birokrasi ini tentunya sangat sulit. Setidaknya upaya yang dilakukan bisa mengurangi praktik penggelembungan anggaran agar pos anggaran bisa lebih terkelola dengan baik dan

dialokasikan lebih banyak untuk kepentingan masyarakat, bukan untuk kepentingan birokrasi atau pejabat sendiri. Berikut upaya yang bisa dilakukan untuk meminimalisasi praktik *mark up* di lingkungan birokrasi :

Program Percepatan Reformasi Birokrasi⁶ :

- 1) Penataan Struktur Birokrasi;
- 2) Penataan Jumlah dan Distribusi PNS;
- 3) Sistem Seleksi CPNS dan Promosi PNS secara Terbuka;
- 4) Profesionalisasi PNS;
- 5) Peningkatan Kesejahteraan Pegawai Negeri;
- 6) Pengembangan Sistem Elektronik Pemerintah (E-Government);
- 7) Efisiensi Penggunaan Fasilitas, Sarana dan Prasarana Kerja PNS;
- 8) Peningkatan Pelayanan Publik;
- 9) Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas Aparatur;

Dalam hal penataan jumlah dan distribusi PNS, upaya yang dilakukan adalah dengan :

- 1) Analisis dan pemetaan jabatan di Kementrian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- 2) Kebijakan *minus growth* (penerimaan CPNS lebih kecil dari PNS yang pensiun setiap tahun);
- 3) Kebijakan pembatasan dan atau pengurangan belanja pegawai;
- 4) Monitoring dan evaluasi redistribusi dan realokasi PNS;
- 5) Kebijakan pemberian pensiun dini secara sukarela;

Dalam hal peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri untuk mengurangi praktik korupsi antara lain dengan :

- 1) Perbaikan struktur penggajian;
- 2) Pemberian tunjangan berbasis kinerja secara bertahap;
- 3) Penyempurnaan sistem pensiun;

⁶ MENPAN & RB. "Sembilan Program Percepatan Reformasi Birokrasi". *Layanan Publik*, Edisi XL Tahun 2012.

- 4) Peningkatan jaminan kesehatan bagi aparatur dan pensiunan;

Dari sisi pengembangan sistem elektronik pemerintah (*e-government*), yaitu *e-Office, e-Planning, e-Budgeting, e-Procurement, dan e-Performance*.

Kemudian dalam efisiensi penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana kerja PNS, perlu adanya kebijakan efisiensi penggunaan fasilitas kedinasan dan standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja.

Terkait dengan peningkatan transparansi dan akuntabilitas aparatur, upaya yang dilakukan adalah :

- 1) Harta Kekayaan PNS :
 - a) Perluasan wajib lapor
 - b) Sebagai dasar dalam kenaikan pangkat dan promosi jabatan
 - c) Penguatan PPATK
- 2) Larangan pemindahan keuangan ke rekening pribadi
- 3) Penertiban pembuatan rekening untuk penampungan sementara (*escrow account*)
- 4) Pekerjaan yang tidak selesai dalam satu tahun dilaksanakan bertahap (*multi years*)
- 5) Penguatan Pengawasan :
 - a) Whistle blower system
 - b) Penegakan disiplin PNS
 - c) Penguatan Penerapan APIP dala pengawsan dan pencegahan korupsi
- 6) Peningkatan akuntabilitas dan keuangan dari instansi pemerintah (aplikasi Sistem Akuntabilitas dan Keuangan Instansi Pemerintah/SAKIP)

Upaya penegakan disiplin Pegawai diimplementasikan salah satunya dengan penandatanganan Pakta Integritas. Hal ini merupakan janji kepada diri sendiri untuk melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak akan melakukan KKN⁷. Pelaksanaan Pakta Integritas ini diwajibkan bagi seluruh

⁷ MENPAN & RB. "Teken Pakta Integritas, Seluruh Pegawai KemenPAN dan RB Janji Tidak Korupsi". *Layanan Publik*, Edisi XL Tahun 2012. hlm. 8.

pimpinan di kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, pejabat serta seluruh PNS. Selain untuk memperkuat komitmen bersama dalam pencegahan korupsi, pakta integritas juga bertujuan untuk menumbuhkembangkan keterbukaan, kejujuran, serta memperlancar pelaksanaan tugas berkualitas, efektif, efisien dan akuntabel. Program ini telah diselenggarakan Desember 2011.

Kemudian dalam implementasi SAKIP di atas, pemerintah juga sudah mengeluarkan kebijakan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Dari evaluasi LAKIP ini setidaknya terdapat isu penting yang diungkap, yaitu ⁸:

- 1) Untuk melihat sejauh mana kemajuan instansi pemerintah dalam menerapkan manajemen kinerja yang lebih berfokus pada hasil (*outcome*);
- 2) Pembangunan sistem pengukuran, pengumpulan data kinerja, dan pelaporan kinerja;
- 3) Perkembangan pelaksanaan monitoring dan evaluasi kinerja pelaksanaan program/kegiatan khususnya program strategis instansi;
- 4) Perkembangan dan kemajuan tingkat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Dalam rangka membangun pengawasan yang andal, berawal dari pengawasan intern di tingkat daerah melalui inspektorat. Untuk membangun unit inspektorat yang kapabel, diperlukan suatu pendekatan yang pas. Salah satu pendekatan yang dilakukan adalah melalui pendekatan *Internal Audit Capability Model (IACM)*⁹. IACM adalah suatu kerangka kerja yang mengidentifikasi hal-hal mendasar yang dibutuhkan untuk audit internal yang efektif pada sektor publik. Model ini menggambarkan jalur evolusi bagi organisasi sektor publik dalam mengembangkan audit internal yang efektif untuk memenuhi tata kelola organisasi dan harapan

⁸ *Ibid.*, “Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pusat Meningkatkan”, *Layanan Publik*, Edisi XXXVI Tahun 2011, hlm. 14-15

⁹ Tri Wibowo, “Membangun Pengawasan Intern Daerah yang Andal”, *Layanan Publik*, Edisi XL Tahun 2012 hlm. 60.

profesional. Unsur penting dalam pengawasan intern yang dilakukan oleh inspektorat adalah :

- 1) **Peran dan Layanan**, yaitu seberapa besar peran dan fungsi Internal Auditor membantu organisasi dalam upaya mencapai tujuannya dan memperbaiki kualitas aktivitasnya;
- 2) **Pengelolaan Sumber Daya Manusia**, yaitu suatu proses menciptakan lingkungan kerja yang membuat pegawai dapat memberikan kemampuan dan kinerja terbaiknya;
- 3) **Praktik Profesionalisme Pengawasan**, yakni kualitas praktik pengawasan oleh unit intern dalam memenuhi standar yang berlaku dan *best practice*;
- 4) **Manajemen dan Akuntabilitas Kinerja**, yaitu pengelolaan informasi keuangan dan kinerja oleh unit pengawas intern sebagai sarana pengambilan keputusan;
- 5) **Hubungan dan Budaya Organisasi**, yaitu mengacu kepada posisi unit pengawas intern dalam struktur organisasi, hubungan antar unit di internal organisasi, dan lingkungan kerja organisasi, termasuk bagaimana peran unit pengawas intern dalam turut serta membangun budaya kerja organisasi;
- 6) **Struktur Tata Kelola Jasa**, yaitu menggambarkan kombinasi dari proses dan struktur organisasi dalam mengatur dan memonitor aktifitas organisasi guna pencapaian tujuan.

Membangun Kepercayaan Publik terhadap Pemerintah

Fenomena menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah memang tengah terjadi di tengah banyaknya kasus korupsi dan maraknya penggelembungan anggaran di semua instansi. Untuk itu membangun kembali kepercayaan publik menjadi sangat penting. Setidaknya Boukaert dan Van De Walle dalam Dwiyanto (2011 : 384-388) menjelaskan ada tiga manfaat adanya kepercayaan publik, yaitu :

- 1) Kepercayaan publik dapat mengurangi transaksi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila masyarakat memiliki kepercayaan yang tinggi

terhadap pemerintah, proses pembuatan kebijakan publik menjadi lebih relatif lebih sederhana dan cepat.

- 2) Kepercayaan publik dapat mendorong warga untuk menghormati otoritas yang dimiliki para pejabat publik sehingga dalam proses kebijakan dan kegiatan pemerintahan tidak lagi harus terus-menerus menjelaskan dan menjustifikasi keputusan-keputusan yang diambilnya.
- 3) Kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat meningkatkan kehangatan hubungan antara pemerintah dan warga. Ketika hubungan antara pemerintah dan warga menjadi hangat, tidak dibuat-buat, dan saling menghargai, kecurigaan yang dapat membuat proses penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik menjadi rumit dan *rigid* dapat dihindari.

B. KRITIK DAN SARAN

Dalam pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat tentu saja tidak cukup. Perlu ada pengawasan dari lembaga non pemerintah sehingga masyarakat menjadi leluasa dalam mengawasi kinerja birokrasi. Adanya forum-forum seperti Forum Independen untuk Transparansi Anggaran (FITRA) merupakan wujud partisipasi masyarakat dalam memantau sejauh mana pelaksanaan program transparansi yang selama ini didengung-dengungkan. *Indonesian Corruption Watch* (ICW) juga mulai menunjukkan perannya dalam mengawasi pemerintah dari kasus korupsi. Banyak laporan ICW yang disampaikan kepada KPK terkait adanya penyalahgunaan anggaran, ditindaklanjuti secara serius oleh KPK. Bentuk partisipasi masyarakat lainnya adalah dengan dibentuknya Tim Pemantau Independen yang tergabung dalam Forum Pemantau Independen (Forpi).

Adanya lembaga non pemerintah yang turut serta mengawasi jalannya birokrasi khususnya masalah *budgeting* dan didukung oleh komitmen menjalankan UU Keterbukaan Informasi Publik, setidaknya bisa mengurangi penyakit-penyakit birokrasi. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa praktik penggelembungan anggaran akan selalu ada, setidaknya kita sudah berusaha melaksanakan berbagai terobosan untuk mewujudkan reformasi birokrasi.

Usaha mengkolaborasikan unsur pemerintah dan masyarakat ini sejalan dengan pemikiran David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* atau *Mewirauahakan Birokrasi* (1992), pemerintah seharusnya bersifat mengarahkan dan memberdayakan. Pemerintah tidak hanya milik birokrasi, tetapi juga milik masyarakat. Artinya, pemerintah harus memberi wewenang dan memberdayakan masyarakat ketimbang melayani. Wujud pemberdayaan tersebut antara lain mengikutsertakan masyarakat dalam Musrenbang, memasukkan masyarakat dalam pemantau independen dsb.

Orientasi pemerintahan dalam pengelolaan anggaran dulunya berbasis *input*, kini pemerintahan yang baik menurut Osborne dan Gaebler ini harus berorientasi pada hasil, membiayai hasil, bukan masukan. Selain itu misinya adalah berorientasi pada masyarakat, bukan hanya kepada birokrasi saja. Dalam konsep demokrasi bukankah masyarakat adalah pemilik kekuasaan tertinggi? Tentunya mengutamakan kepentingan masyarakat adalah sebuah prioritas utama.

Selain itu keterlibatan ombudsman dalam mengawasi bidang pelayanan, juga harus ditingkatkan. Karena meskipun sudah ada daerah yang telah melakukan pelayanan dengan baik, tak dapat dipungkiri masih banyak unit-unit pelayanan publik di bawah pemerintah daerah yang masih buruk. Fungsi Ombudsman Republik Indonesia adalah untuk mengawasi penyelenggaraan pelayan publik oleh penyelenggara negara dan pemerintahan pusat dan daerah, BUMN/BUMD, dan Badan Hukum Milik Negara, badan swasta, dan perseorangan yang diberi tugas penyelenggaraan pelayanan publik, penyelesaian keluhan maladministrasi publik, pengawasan pelayanan publik, pembaharuan kebijakan dan aturan pelayanan umum¹⁰.

¹⁰ MENPAN & RB. "Ombudsman Fokus Awasi 5 Bidang Pelayanan, Reformasi Birokrasi Pemda Agar Diprioritaskan". *Layanan Publik*, Edisi XXXVII Tahun 2011. hlm. 42-43.

DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin. 2004. *Birokrasi*. Penerjemah : M. Rusli Karim dan Totok Daryanto. Cet. 3. Yogyakarta : Tiara Wacana.

Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Osborne, David. dan Ted Gaebler. 2000. *Mewirauahakan Birokrasi*. Cet. 6. Penerjemah : Abdul Rosyid. Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.

Pasolong, Harbani. 2011. *Teori Administrasi Publik*. Cet. 3. Bandung: Alfabeta.

Sutarto, 2012. *Dasar-Dasar Organisasi*. Cet. 22. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.

Majalah :

MENPAN dan RB. “Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pusat Meningkatkan”. *Layanan Publik*. Edisi XXXVI Tahun 2011, hlm. 14-15.

----- . “Babak Baru Reformasi Birokrasi”. *Layanan Publik*. Edisi XXXVI Tahun 2011, hlm. 22-23.

----- . “Ombudsman Fokus Awasi 5 Bidang Pelayanan, Reformasi Birokrasi Pemda Agar Diprioritaskan “. *Layanan Publik*. Edisi XXXVII Tahun 2011, hlm. 42-43.

----- . “Sembilan Program Percepatan Reformasi Birokrasi”. *Layanan Publik*. Edisi XL Tahun 2012, hlm. 2.

----- . “Teken Pakta Integritas, Seluruh Pegawai KemenPAN dan RB Janji Tidak Korupsi”. *Layanan Publik*. Edisi XL Tahun 2012, hlm. 8.

----- . “Ciptakan Birokrasi Bersih, Kompeten, dan Melayani”. *Layanan Publik*. Edisi XL Tahun 2012, hlm. 21.

Wibowo, Tri. ”Membangun Pengawasan Intern Daerah yang Andal”, *Layanan Publik*. Edisi XL Tahun 2012, hlm. 60.