ISSN 2621- 458X

# DARI KINERJA MANAJERIAL KE NILAI PUBLIK DALAM TATA KELOLA PASCA-NPM: Kajian Literatur Integratif

Sulaeman
Program Studi Magister Administrasi Publik,ITBA Al Gazali Barru
daddy.ertiga@gmail.com

**ABSTRAK**

Penilaian kinerja pemerintah masih banyak bertumpu pada target, indikator kuantitatif, dan kepatuhan administratif warisan *New Public Management* (NPM). Pendekatan tersebut memberi disiplin dan transparansi, tetapi berisiko menyempitkan makna kinerja dan akuntabilitas. Artikel ini bertujuan menelaah secara konseptual-kritis bagaimana kinerja dan akuntabilitas dapat dipikirkan ulang dalam tata kelola pasca-NPM serta implikasinya bagi administrasi publik Indonesia. Metode yang digunakan adalah kajian literatur integratif dengan analisis konseptual-kritis terhadap karya-karya utama tentang NPM, *Public Value Management*, *New Public Service*, *New Public Governance*, dan akuntabilitas publik; kajian ini bukan *systematic review* dan tidak menggunakan data empiris primer. Sintesis menunjukkan bahwa (1) NPM membentuk kinerja sebagai capaian terukur yang dipertanggungjawabkan secara hierarkis; (2) orientasi target menimbulkan paradoks kinerja dan mengabaikan distribusi manfaat, kualitas proses, dan legitimasi; (3) nilai publik memperluas kriteria kinerja dan menuntut akuntabilitas multipihak; serta (4) partisipasi dan kolaborasi menjadi mekanisme penciptaan sekaligus pertanggungjawaban nilai publik. Artikel mengusulkan kerangka konseptual dan lima proposisi yang dapat diuji. Disimpulkan bahwa kinerja manajerial tetap diperlukan, tetapi perlu ditempatkan sebagai salah satu prasyarat penciptaan nilai publik, bukan ukuran akhir kinerja. Di Indonesia, SAKIP, SPBE, dan reformasi birokrasi dapat dikembangkan ke arah tersebut.

***Kata Kunci:*** *kinerja sektor publik; akuntabilitas multipihak; legitimasi; tata kelola kolaboratif; SAKIP*

***ABSTRACT***

*Government performance assessment still relies heavily on targets, quantitative indicators, and administrative compliance inherited from New Public Management (NPM). These instruments provide discipline and transparency but risk narrowing the meaning of performance and accountability. This article critically examines, at a conceptual level, how performance and accountability can be rethought in post-NPM governance and what this implies for public administration in Indonesia. It employs an integrative literature review with conceptual-critical analysis of key works on NPM, Public Value Management, New Public Service, New Public Governance, and public accountability; it is not a systematic review and uses no primary empirical data. The synthesis suggests that (1) NPM constructs performance as measurable achievement and accountability as hierarchical answerability; (2) target orientation produces performance paradoxes and overlooks the distribution of benefits, process quality, and legitimacy; (3) public value broadens the criteria of performance and calls for multi-forum accountability; and (4) participation and collaboration serve as mechanisms for both creating and accounting for public value. The article proposes a conceptual framework and five testable*

*propositions. It concludes that managerial performance remains necessary but should be treated as one precondition of public value creation rather than the final measure of performance. In Indonesia, SAKIP, SPBE, and bureaucratic reform could be developed in this direction.*

**Keywords:** Public sector performance; multi-forum accountability; legitimacy; collaborative governance; SAKIP

lisensi CC BY

## A. PENDAHULUAN

Selama empat dekade terakhir, cara pemerintah menilai dirinya sendiri banyak dibentuk oleh gagasan *New Public Management* (NPM). Hood (1991) merumuskan NPM sebagai rangkaian doktrin yang menekankan manajemen profesional yang aktif, standar dan ukuran kinerja yang eksplisit, kendali atas output, pemecahan unit organisasi, kompetisi, adopsi gaya manajemen sektor swasta, dan disiplin dalam penggunaan sumber daya. Warisan paling kasat mata dari doktrin ini adalah perjanjian kinerja, indikator kinerja utama, dan laporan capaian target yang kini menjadi rutinitas birokrasi di banyak negara, termasuk Indonesia melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014.

Pengukuran kinerja memang memberi manfaat nyata: tujuan menjadi eksplisit, sumber daya dapat dikaitkan dengan hasil, dan publik memperoleh dasar untuk menagih penjelasan. Namun literatur menunjukkan bahwa ukuran yang dimaksudkan untuk mengarahkan perilaku dapat menggeser perilaku itu sendiri. Van Thiel dan Leeuw (2002) menyebut gejala ini sebagai paradoks kinerja, yakni ketika indikator kehilangan daya informasinya karena organisasi menyesuaikan diri dengan indikator. Power (1997) dan Muller (2018) memperingatkan bahwa audit dan metrik dapat berubah menjadi ritual verifikasi yang menggantikan penilaian substantif. Dengan demikian, pemerintah dapat tampak berkinerja baik menurut dokumen, tetapi belum tentu menghasilkan manfaat yang dirasakan, dianggap adil, dan dipercaya warga.

Sebagai tanggapan, muncul beragam kerangka pasca-NPM. Moore (1995) menggeser pusat perhatian dari efisiensi ke penciptaan nilai publik; Stoker (2006) menawarkan *Public Value Management* (PVM) sebagai narasi baru bagi tata kelola berjejaring; Denhardt dan Denhardt (2000, 2015) mengajukan *New Public Service* (NPS) yang menempatkan warga sebagai pemilik demokrasi, bukan pelanggan; Osborne (2006,

2010) memperkenalkan *New Public Governance* (NPG) yang berfokus pada hubungan antarorganisasi; dan Bryson, Crosby, dan Bloomberg (2014) merumuskan *Public Value Governance*. Di sisi akuntabilitas, Bovens (2007) dan Koppell (2005) menunjukkan bahwa pertanggungjawaban bersifat jamak dan dapat saling bertentangan. Kajian-kajian terbaru memperluas perhatian pada penciptaan nilai bersama dalam ekosistem layanan publik (Osborne et al., 2021, 2022; Torfing et al., 2021).

Kesenjangan yang dituju artikel ini bersifat konseptual. Karya-karya di atas umumnya dibahas per paradigma, sedangkan hubungan antara definisi kinerja, bentuk akuntabilitas, dan mekanisme penciptaan nilai publik jarang dipetakan dalam satu kerangka yang dapat dipakai menilai praktik pemerintahan. Selain itu, sejauh yang dapat dipastikan dalam kajian ini, pembahasan atas instrumen kinerja di Indonesia seperti SAKIP dan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dengan lensa nilai publik masih perlu diperkuat oleh telaah empiris yang terverifikasi; klaim kesenjangan ini bersifat terbatas pada cakupan sumber yang ditelaah (lihat bagian Metode Penelitian).

Artikel ini bertujuan menelaah secara konseptual-kritis bagaimana kinerja dan akuntabilitas dapat dipikirkan ulang dalam tata kelola pasca-NPM. Lima pertanyaan penelitian memandu kajian: (1) bagaimana NPM membentuk pemahaman tentang kinerja dan akuntabilitas organisasi publik; (2) apa keterbatasan pendekatan yang terlalu berorientasi pada target dan indikator kuantitatif; (3) bagaimana nilai publik memperluas cara pemerintah mendefinisikan dan mempertanggungjawabkan kinerja; (4) bagaimana partisipasi warga, legitimasi demokratis, dan tata kelola kolaboratif berhubungan dengan penciptaan nilai publik; dan (5) apa implikasi kerangka pasca-NPM bagi administrasi publik di Indonesia. Kontribusi artikel adalah sintesis kritis dan usulan kerangka konseptual yang dapat diuji, bukan teori baru. Artikel tidak menyimpulkan bahwa NPM gagal sepenuhnya; argumennya adalah bahwa unsur-unsur NPM yang bermanfaat perlu dilengkapi, bukan dibuang.

## B. METODE PENELITIAN

1) Pendekatan dan fokus kajian

Artikel ini merupakan kajian literatur integratif dengan analisis konseptual-kritis. Kajian literatur integratif dipilih karena tujuan artikel bukan menjumlahkan temuan empiris, melainkan menyatukan sumber-sumber konseptual dari tradisi yang berbeda

sehingga menghasilkan perspektif baru. Fokus kajian adalah tiga hal yang saling berkaitan: konsep kinerja, konsep akuntabilitas, dan konsep nilai publik dalam empat kerangka tata kelola (NPM, PVM, NPS, NPG). Artikel ini bukan laporan penelitian lapangan; tidak ada populasi, sampel, wawancara, observasi, atau data primer yang digunakan.

2) Strategi penelusuran dan kriteria pemilihan sumber

Penelusuran dilakukan secara purposif, bukan sistematis. Titik awal adalah karya-karya dasar yang secara eksplisit ditetapkan untuk ditelaah, yaitu Hood (1991), Moore (1995), Stoker (2006), Denhardt dan Denhardt (2000, 2015), Osborne (2006, 2010), Bryson et al. (2014), Bovens (2007), dan Koppell (2005). Dari karya-karya tersebut, sumber tambahan ditelusuri melalui rujukan silang (*snowballing*) pada tema paradoks kinerja, akuntabilitas, nilai publik, dan tata kelola kolaboratif, serta melalui penelusuran terarah untuk memverifikasi data bibliografis dan menambahkan literatur terbaru (2021 dan sesudahnya). Artikel ini tidak mengklaim telah melakukan *systematic review*, penelusuran basis data dengan string pencarian baku, maupun seleksi sejumlah artikel tertentu menurut protokol PRISMA; karena itu, cakupan sumber tidak boleh dibaca sebagai peta lengkap literatur.

Kriteria pemilihan sumber adalah: (a) relevansi langsung terhadap lima pertanyaan penelitian; (b) kedudukan sumber sebagai karya rujukan yang kerap dikutip atau sebagai sintesis teoretis terbitan jurnal bereputasi atau penerbit akademik; (c) data bibliografis dapat ditelusuri; dan (d) untuk konteks Indonesia, hanya regulasi resmi yang dipakai sebagai sumber normatif. Sumber di luar kriteria ini tidak dimasukkan. Keterbatasannya jelas: pemilihan purposif rentan terhadap bias penulis, dan kajian ini lebih banyak bertumpu pada literatur berbahasa Inggris dari konteks negara maju.

3) Pengelompokan tema, perbandingan, dan sintesis

Analisis dilakukan dalam lima langkah (Tabel 1). Pertama, pembacaan kritis atas setiap sumber untuk mencatat definisi kinerja, bentuk akuntabilitas, peran warga, dan asumsi tentang nilai. Kedua, pengodean tematik manual ke dalam empat kelompok tema: paradoks kinerja manajerial, perluasan konsep nilai publik, dimensi akuntabilitas, dan kolaborasi serta partisipasi. Ketiga, perbandingan paradigma dengan dimensi yang sama agar perbedaan tidak disederhanakan. Keempat, penyusunan kerangka konseptual dan

proposisi berdasarkan keterkaitan antartema. Kelima, penerjemahan kerangka ke konteks Indonesia melalui regulasi resmi.

**Tabel 1** Langkah analisis konseptual-kritis

| No. | Langkah | Kegiatan | Keluaran |
|---|---|---|---|
| 1 | Pembacaan kritis | Mencatat definisi kinerja, akuntabilitas, peran warga, dan asumsi nilai pada tiap sumber | Catatan analitis per sumber |
| 2 | Pengodean tematik | Mengelompokkan ke empat tema utama secara manual | Peta tema |
| 3 | Perbandingan paradigma | Membandingkan NPM, PVM, NPS, dan NPG pada dimensi yang sama | Tabel perbandingan (Tabel 3) |
| 4 | Sintesis konseptual | Menghubungkan tema menjadi kerangka dan proposisi | Model konseptual (Gambar 1) dan proposisi (Tabel 4) |
| 5 | Kontekstualisasi | Memetakan implikasi pada instrumen kinerja di Indonesia berdasar regulasi resmi | Pemetaan instrumen (Tabel 5) |

Sumber: rancangan penulis.

Artikel ini membedakan tiga jenis pernyataan. *Hasil telaah literatur* adalah pernyataan yang diatribusikan pada sumber tertentu dan disertai sitasi. *Interpretasi penulis* adalah penafsiran atas hubungan antarsumber, ditandai dengan frasa seperti "artikel ini menafsirkan". *Proposisi konseptual* adalah dugaan terstruktur yang diturunkan dari sintesis dan belum diuji secara empiris, ditandai dengan huruf P. Pembedaan ini dimaksudkan agar pembaca dapat menilai kekuatan setiap klaim.

## C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) NPM dan konstruksi kinerja serta akuntabilitas (pertanyaan penelitian 1)

Menurut Hood (1991), NPM bukan teori tunggal tetapi gugus doktrin administratif yang menggabungkan gagasan ekonomi kelembagaan dengan praktik manajemen. Dua komponen paling relevan bagi isu kinerja adalah standar dan ukuran kinerja yang eksplisit, serta penekanan pada kendali atas output alih-alih proses. Artikel ini menafsirkan bahwa kedua komponen tersebut membentuk definisi kinerja yang khas: kinerja adalah capaian terukur yang dapat dibandingkan dengan target dan dikaitkan

dengan penggunaan sumber daya. Akuntabilitas, dalam logika ini, menjadi pertanggungjawaban atasan atau pemberi mandat atas capaian yang dijanjikan, yang pada praktiknya terwujud dalam laporan kinerja, evaluasi, dan insentif.

Pollitt dan Bouckaert (2017) menempatkan NPM sebagai salah satu model reformasi yang diadopsi secara berbeda-beda menurut konteks politik dan administratif, sehingga "NPM" di satu negara tidak identik dengan NPM di negara lain. Bukti empiris tentang dampaknya pun tidak seragam. Hood dan Dixon (2015) menilai klaim reformasi pemerintah Inggris yang menjanjikan biaya lebih rendah dan layanan lebih baik, dan menunjukkan hasil yang jauh lebih ambigu daripada janji awalnya. Lapuente dan Van de Walle (2020) menelaah pengaruh NPM terhadap kualitas layanan dan menegaskan bahwa efeknya bergantung pada konteks dan sifat layanan. Artikel ini menafsirkan temuan-temuan tersebut sebagai alasan untuk menghindari dua kesimpulan ekstrem: bahwa NPM selalu gagal atau bahwa NPM selalu berhasil.

a) Unsur NPM yang tetap bermanfaat

Beberapa unsur NPM tetap bernilai. Pertama, kejelasan tujuan dan ukuran membantu organisasi besar mengoordinasikan perhatian. Kedua, transparansi capaian memungkinkan publik, legislatif, dan pengawas membandingkan klaim dengan hasil. Ketiga, disiplin sumber daya mencegah pemborosan, yang menjadi isu sah dalam konteks keterbatasan fiskal. Keempat, Behn (2003) menunjukkan bahwa pengukuran kinerja dapat melayani banyak tujuan, yakni mengevaluasi, mengendalikan, menganggarkan, memotivasi, mempromosikan, merayakan, belajar, dan memperbaiki, dan bahwa tiap tujuan memerlukan ukuran yang berbeda. Dengan kata lain, masalah utama bukan pada pengukuran, tetapi pada penyamaan semua tujuan dengan satu perangkat target. Pembedaan inilah yang membuat pengukuran kinerja tetap dapat dipertahankan dalam kerangka pasca-NPM.

2) Paradoks kinerja manajerial (pertanyaan penelitian 2)

Keterbatasan pendekatan yang berorientasi target dan indikator kuantitatif dapat dikelompokkan dalam lima persoalan yang diturunkan dari literatur.

a) Pergeseran tujuan dan paradoks kinerja

Van Thiel dan Leeuw (2002) menjelaskan bahwa indikator kinerja cenderung kehilangan kekuatan pembeda dari waktu ke waktu karena organisasi belajar memenuhi

indikator, termasuk dengan cara yang tidak dimaksudkan perancangnya. Radin (2006) mencatat bahwa gerakan kinerja di pemerintahan Amerika Serikat menghadapi persoalan mendasar: tujuan program publik kerap jamak, kabur, dan diperebutkan, sehingga sulit diringkas menjadi sedikit angka. Muller (2018) menyebut kecenderungan mengandalkan metrik secara berlebihan sebagai *metric fixation*. Artikel ini menafsirkan bahwa risiko pergeseran tujuan lebih besar ketika indikator dihubungkan dengan insentif dan sanksi yang ketat, karena organisasi terdorong mengamankan angka alih-alih mengejar maksud kebijakan.

b) Ritualisasi akuntabilitas dan kepatuhan administratif

Power (1997) memperlihatkan bahwa ketika audit meluas, organisasi cenderung mengembangkan sistem yang dirancang agar dapat diaudit, sehingga yang diverifikasi adalah sistem pengendalian, bukan mutu hasil. Pada tataran praktik, hal ini dapat melahirkan beban pelaporan yang besar. Van Dooren, Bouckaert, dan Halligan (2015) mengingatkan bahwa informasi kinerja baru berguna apabila benar-benar dipakai dalam pengambilan keputusan, bukan sekadar dihasilkan. Artikel ini menafsirkan bahwa kepatuhan yang tinggi pada format pelaporan dapat berjalan berdampingan dengan rendahnya pembelajaran organisasi.

c) Penyempitan makna kinerja

Indikator kuantitatif lebih mudah menangkap hal yang mudah dihitung, seperti jumlah layanan, waktu proses, atau serapan anggaran, daripada hal yang bernilai tetapi sulit dihitung, seperti keadilan perlakuan, martabat pengguna layanan, atau kepercayaan. Talbot (2010) menunjukkan bahwa kinerja merupakan konsep berlapis dan diperebutkan, yang maknanya berbeda menurut perspektif pemangku kepentingan. Apabila definisi kinerja dipersempit pada ukuran manajerial, pertanyaan tentang siapa yang memperoleh manfaat, siapa yang tertinggal, dan apakah prosesnya adil cenderung keluar dari layar penilaian.

d) Fragmentasi dan hubungan antarorganisasi

Pemecahan unit organisasi, salah satu doktrin NPM (Hood, 1991), memudahkan penetapan tanggung jawab, tetapi menyulitkan koordinasi pada masalah lintas sektor. Dunleavy, Margetts, Bastow, dan Tinkler (2006) mencatat gejala fragmentasi ini dan mengusulkan reintegrasi, pendekatan holistik berbasis kebutuhan, dan digitalisasi sebagai

arah tata kelola era digital. Ketika target ditetapkan per unit, hasil yang memerlukan kerja sama (misalnya penurunan kemiskinan atau stunting) tidak dimiliki siapa pun secara utuh.

e) Aspek demokratis yang terpinggirkan

Denhardt dan Denhardt (2000) berpendapat bahwa orientasi pada pelanggan dan efisiensi mengaburkan peran warga sebagai pemilik kepentingan publik. Warga tidak hanya menerima layanan, tetapi ikut menentukan apa yang dianggap layak dicapai. Penilaian kinerja yang hanya diisi oleh pegawai dan penilai internal tidak memberi ruang bagi penentuan tujuan secara demokratis.

Kelima persoalan ini tidak berarti bahwa target harus ditinggalkan. Artikel ini mengajukan proposisi pertama.

P1. Semakin sempit definisi kinerja pada ukuran output dan kepatuhan, dan semakin ketat keterkaitannya dengan insentif atau sanksi, semakin besar kemungkinan terjadi pergeseran tujuan dan ritualisasi akuntabilitas, kecuali tersedia mekanisme pembelajaran dan penilaian kualitatif yang menyertainya.

3) Dari input-output ke nilai publik (pertanyaan penelitian 3)

a) Gagasan nilai publik

Moore (1995) mengajukan bahwa manajer publik bertugas menciptakan nilai publik, dan bahwa nilai itu dinilai dari kacamata warga dan perwakilannya, bukan semata dari produktivitas internal. Kerangka "segitiga strategis" Moore menyatukan tiga pertanyaan: apa nilai yang hendak diciptakan (proposisi nilai publik), apakah ada dukungan dan legitimasi dari lingkungan pemberi otorisasi, dan apakah kapasitas operasional tersedia. Dalam perkembangan selanjutnya, Moore (2013) dan Benington dan Moore (2011) menekankan bahwa nilai publik bersifat dinamis, bergantung pada preferensi kolektif yang dibentuk melalui proses politik.

Stoker (2006) menempatkan PVM sebagai narasi bagi tata kelola berjejaring, yang memandang kepentingan publik sebagai hasil proses deliberasi dan pembelajaran, bukan sesuatu yang dapat dihitung oleh ahli. Alford dan O'Flynn (2009) mengingatkan bahwa konsep nilai publik dipakai dengan banyak makna, sehingga rawan menjadi slogan. Bozeman (2007) dan Nabatchi (2018) menawarkan bahan untuk memperjelas konsep, yakni dengan membedakan nilai-nilai publik (*public values*) sebagai norma, seperti

keadilan dan integritas, dari nilai publik (*public value*) sebagai hasil yang bernilai bagi publik. Hartley, Alford, Knies, dan Douglas (2017) menyimpulkan perlunya agenda penelitian empiris yang lebih tegas untuk menguji teori nilai publik. Artikel ini menafsirkan bahwa tantangan terbesar nilai publik bagi praktisi adalah operasionalisasi, bukan daya tarik normatifnya.

b) Perluasan rantai hasil

Rantai kinerja klasik bergerak dari input, aktivitas, output, hingga outcome dan dampak. NPM cenderung berhenti pada output atau pada outcome yang sudah dirumuskan lebih dulu oleh pimpinan. Perspektif nilai publik menambahkan lima pertanyaan penilaian pada rantai tersebut, yang artikel ini rumuskan sebagai interpretasi: (1) manfaat sosial, yakni apakah outcome menjawab masalah yang dianggap penting oleh warga; (2) distribusi dan keadilan, yakni siapa yang memperoleh dan siapa yang tertinggal; (3) kualitas proses, yakni apakah layanan diberikan secara transparan, responsif, dan bermartabat; (4) legitimasi dan kepercayaan, yakni apakah tindakan pemerintah diterima sebagai sah; dan (5) keberlanjutan, yakni apakah manfaat dan kapasitas bertahan melampaui satu siklus anggaran.

Osborne, Nasi, dan Powell (2021) menegaskan bahwa nilai dalam layanan publik tidak hanya dihasilkan oleh penyedia, tetapi tercipta dalam penggunaan dan pengalaman pengguna, dan bahwa koproduksi hanyalah satu proses di antara proses penciptaan nilai lainnya. Osborne, Powell, Cui, dan Strokosch (2022) memperluasnya ke dalam gagasan ekosistem layanan publik pada tingkat kelembagaan, layanan, dan individu. Artikel ini menafsirkan implikasinya terhadap kinerja: organisasi publik tidak dapat mengklaim seluruh nilai sebagai miliknya karena sebagian nilai ditentukan oleh pengguna dan aktor lain; karena itu, ukuran kinerja yang adil perlu menangkap kontribusi organisasi dalam ekosistem, bukan sekadar produk akhir.

c) Nilai publik tidak menggantikan efisiensi

Sejumlah kekhawatiran layak dicatat. Nilai publik yang sangat luas dapat sulit diukur dan membuka ruang pembenaran sepihak (Alford & O'Flynn, 2009). Karena itu, artikel ini tidak mengusulkan agar indikator manajerial dihapus, melainkan agar ditempatkan sebagai prasyarat dan bukti sebagian. Efisiensi, ketepatan waktu, dan kepatuhan tetap dibutuhkan agar nilai publik tidak berhenti pada retorika, tetapi tidak

cukup untuk menyimpulkan bahwa nilai telah tercipta. Hal ini mengarah pada proposisi kedua.

P2. Kinerja manajerial merupakan kondisi yang diperlukan tetapi tidak memadai bagi penciptaan nilai publik; hubungan keduanya dimoderasi oleh kualitas proses dan oleh sejauh mana tujuan kinerja ditetapkan melalui keterlibatan pemangku kepentingan.

d) Operasionalisasi: dari indikator tunggal ke portofolio ukuran

Kritik terhadap indikator tunggal tidak otomatis menghasilkan alternatif yang dapat dipakai. Artikel ini menafsirkan bahwa operasionalisasi nilai publik lebih realistis dilakukan sebagai portofolio ukuran daripada satu indeks. Portofolio itu dapat memuat empat lapis: (a) ukuran manajerial yang sudah ada, seperti ketepatan waktu dan serapan; (b) ukuran proses, seperti ketersediaan informasi, kemudahan prosedur, dan tindak lanjut pengaduan; (c) ukuran distribusi, yakni pembacaan capaian menurut wilayah, kelompok, atau kondisi rentan; dan (d) ukuran persepsi dan kepercayaan warga, yang diperoleh melalui survei, forum, atau kanal umpan balik. Behn (2003) memberi pembenaran untuk pendekatan berlapis ini karena tujuan pengukuran memang beragam. Van Dooren et al. (2015) menambahkan bahwa informasi kinerja baru bermakna bila ada proses interpretasi, sehingga angka perlu dibahas bersama pihak yang memahami konteksnya.

Pendekatan portofolio membawa konsekuensi. Pertama, ukuran yang lebih banyak berarti beban pelaporan yang lebih besar; karena itu, ukuran tambahan sebaiknya dipilih secara selektif untuk program prioritas, bukan diterapkan pada seluruh kegiatan. Kedua, ukuran persepsi dapat bias oleh ekspektasi dan oleh siapa yang bersuara, sehingga perlu dibaca bersama ukuran lain. Ketiga, penilaian nilai publik bersifat penilaian (*judgement*), bukan perhitungan mekanis, dan karenanya memerlukan kejelasan tentang siapa yang menilai dan dengan dasar apa. Hal ini menghubungkan operasionalisasi dengan persoalan akuntabilitas pada bagian berikut.

4) Akuntabilitas dalam tata kelola publik

Bovens (2007) mendefinisikan akuntabilitas sebagai hubungan antara aktor dan forum: aktor berkewajiban menjelaskan dan membenarkan tindakannya, forum dapat mengajukan pertanyaan dan menilai, dan aktor dapat menanggung konsekuensi. Definisi relasional ini berguna karena memungkinkan pembedaan jenis akuntabilitas menurut siapa forumnya. Romzek dan Dubnick (1987) mengidentifikasi tipe hierarkis, hukum,

profesional, dan politik. O'Donnell (1998) memperkenalkan akuntabilitas horizontal antarlembaga negara. Dimensi sosial muncul ketika warga dan masyarakat sipil berperan sebagai forum, sedangkan dimensi kolaboratif muncul pada jejaring yang tanggung jawabnya terbagi, yang kebutuhan analitisnya ditegaskan oleh literatur tata kelola kolaboratif (Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012). Tabel 2 meringkas enam dimensi yang dibahas artikel ini. Pengelompokan tabel merupakan sintesis penulis atas sumber-sumber tersebut.

**Tabel 2** Dimensi akuntabilitas dan implikasinya bagi penilaian kinerja

| Dimensi | Forum utama | Fokus pertanggungjawaban | Risiko bila dominan |
|---|---|---|---|
| Hierarkis | Atasan, pimpinan | Kepatuhan pada instruksi dan target | Kepatuhan formal; kurang pembelajaran |
| Horizontal | Lembaga pengawas, audit, peradilan | Legalitas, integritas pengelolaan, kewajaran | Defensif; menghindari inovasi |
| Demokratis | Legislatif, pemilih | Kesesuaian dengan mandat dan prioritas politik | Kepentingan jangka pendek |
| Sosial | Warga, kelompok sipil, media | Responsivitas dan kepuasan, keadilan perlakuan | Suara kelompok dominan |
| Profesional | Sejawat, organisasi profesi | Standar etik dan keahlian | Tertutup terhadap kritik luar |
| Kolaboratif | Mitra dalam jejaring | Tanggung jawab bersama atas hasil lintas organisasi | Tanggung jawab kabur |

Sumber: sintesis penulis berdasarkan Bovens (2007), Romzek dan Dubnick (1987), O'Donnell (1998), dan Koppell (2005).

Koppell (2005) memperingatkan bahwa organisasi publik sering menghadapi *multiple accountabilities disorder* (MAD), yaitu tuntutan akuntabilitas yang saling bertentangan, misalnya antara transparansi dan responsivitas. Artikel ini menafsirkan bahwa kerangka pasca-NPM tidak menghilangkan MAD, tetapi memerlukan kejelasan tentang prioritas dan forum yang relevan bagi setiap jenis keputusan. Dalam kerangka NPM, akuntabilitas hierarkis dan horizontal (audit) menonjol. Dalam kerangka nilai publik, akuntabilitas sosial dan demokratis memperoleh bobot yang lebih besar karena

legitimasi nilai ditentukan oleh publik. Dalam jejaring kolaboratif, akuntabilitas kolaboratif menjadi penting karena hasil dihasilkan bersama.

P3. Penciptaan nilai publik yang kredibel memerlukan akuntabilitas multipihak yang memadukan dimensi hierarkis dan horizontal dengan dimensi sosial, demokratis, dan kolaboratif; dominasi satu dimensi saja meningkatkan risiko ritualisasi atau tanggung jawab yang kabur.

a) Akuntabilitas, legitimasi, dan pembelajaran

Bovens (2007) menilai akuntabilitas dari tiga perspektif, yaitu demokratis (kendali rakyat atas pemerintah), konstitusional (pencegahan penyalahgunaan kekuasaan), dan pembelajaran (perbaikan kinerja melalui umpan balik). Artikel ini menafsirkan bahwa sistem kinerja bergaya NPM cenderung kuat pada dua perspektif pertama, khususnya melalui kendali hierarkis dan audit, tetapi lebih lemah pada perspektif ketiga ketika pelaporan dilakukan terutama untuk memenuhi kewajiban. Penilaian kinerja yang berorientasi nilai publik perlu menyeimbangkan ketiganya: ia harus tetap dapat dipertanggungjawabkan kepada pemberi mandat dan pengawas, tetapi juga menyediakan ruang bagi organisasi untuk belajar dan memperbaiki diri tanpa takut dihukum atas setiap deviasi.

Implikasi lainnya adalah bahwa akuntabilitas tidak hanya soal ketersediaan laporan, tetapi soal kualitas hubungan antara aktor dan forum. Laporan yang tersedia tetapi tidak dibaca oleh forum yang berwenang, atau tidak menimbulkan konsekuensi apa pun, memenuhi bentuk tetapi tidak substansi akuntabilitas dalam pengertian relasional Bovens (2007). Karena itu, pertanyaan evaluatif yang penting bukan sekadar “apakah laporan telah dibuat”, melainkan “siapa yang membaca, apa yang dipertanyakan, dan apa yang berubah sesudahnya”.

5) Sintesis kritis NPM, PVM, NPS, dan NPG

Keempat kerangka memiliki asal-usul dan asumsi berbeda dan tidak selalu bersaing: sebagian bersifat saling melengkapi, sebagian bertentangan. Osborne (2006) sendiri menempatkan NPG sebagai kerangka yang berkembang di atas administrasi publik tradisional dan NPM, bukan sebagai pengganti total. Bryson et al. (2014) menyebut tata kelola nilai publik sebagai paradigma yang bergerak melampaui administrasi tradisional dan NPM, sambil mengakui bahwa unsur-unsurnya dapat

dikombinasikan. Tabel 3 menyajikan perbandingan yang menjaga perbedaan paradigma. Isi tabel merupakan ringkasan penulis atas sumber yang dikutip dan tidak dimaksudkan sebagai klasifikasi baku.

**Tabel 3** Perbandingan NPM, PVM, NPS, dan NPG

| Dimensi | NPM | PVM | NPS | NPG |
|---|---|---|---|---|
| Rujukan utama | Hood (1991) | Moore (1995); Stoker (2006) | Denhardt dan Denhardt (2000, 2015) | Osborne (2006, 2010) |
| Landasan gagasan | Teori pilihan publik dan manajemen ala bisnis | Nilai publik, deliberasi, jejaring | Teori demokrasi, kewargaan, komunitas | Teori institusi dan jejaring, pluralisme |
| Peran pemerintah | Manajer yang mengarahkan hasil dan mengendalikan output | Pengelola nilai publik yang bernegosiasi dengan banyak pihak | Pelayan yang membantu warga mengartikulasikan kepentingan | Perawat hubungan antarorganisasi dalam sistem plural |
| Definisi kinerja | Capaian target dan efisiensi | Nilai publik yang diakui oleh publik | Pelayanan yang demokratis dan berpusat pada warga | Efektivitas jejaring dan hasil bersama |
| Akuntabilitas | Hierarkis dan kontraktual | Jamak; melibatkan deliberasi publik | Tidak sederhana; kepada hukum, nilai, komunitas | Jamak; relasional dan kolaboratif |
| Peran warga | Pelanggan | Mitra dalam menentukan nilai | Pemilik dan pemangku kewargaan | Aktor dalam ko-produksi dan ko-kreasi |
| Kekuatan | Kejelasan tujuan; transparansi capaian; disiplin sumber daya | Menjembatani kinerja dan legitimasi | Menegaskan martabat dan partisipasi | Menjelaskan kerja lintas organisasi |
| Keterbatasan | Paradoks kinerja; fragmentasi; demokrasi sempit | Konsep luas; operasional sulit | Kurang operasional; idealistik | Akuntabilitas bisa kabur; belum tentu partisipatif |

Sumber: sintesis penulis dari Hood (1991), Moore (1995), Stoker (2006), Denhardt dan Denhardt (2000, 2015), Osborne (2006, 2010), dan Bryson et al. (2014).

Tiga pengamatan perlu ditegaskan. Pertama, NPM dan NPS berbeda tajam pada peran warga, yang pertama memosisikannya sebagai pelanggan dan yang kedua sebagai pemilik kepentingan publik (Denhardt & Denhardt, 2000). Perbedaan ini bukan semata istilah, melainkan menentukan siapa yang berhak menilai kinerja. Kedua, PVM dan NPG sama-sama menekankan jejaring, tetapi PVM menekankan penentuan nilai melalui deliberasi, sedangkan NPG menekankan pengelolaan hubungan antarorganisasi. Ketiga, tidak ada kerangka yang menyelesaikan persoalan operasionalisasi; masing-masing memerlukan pelengkap. Karena itu, artikel ini menafsirkan pasca-NPM sebagai *pelapisan* (*layering*) dan bukan penggantian. Pandangan ini sejalan dengan pengamatan Pollitt dan Bouckaert (2017) bahwa reformasi biasanya menumpuk di atas pendahulunya, dan dengan Steccolini (2019), yang menyatakan bahwa riset akuntansi sektor publik perlu mempertimbangkan kembali kekhususan ke-publik-an (*publicness*) pasca-NPM.

6) Kolaborasi, partisipasi, dan legitimasi (pertanyaan penelitian 4)

Penciptaan nilai publik jarang dilakukan sendirian oleh satu organisasi. Ansell dan Gash (2008) menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif, ketika lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam pengambilan keputusan kolektif yang berorientasi konsensus, bergantung pada kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaborasi. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) menawarkan kerangka terpadu yang melihat dinamika kolaborasi (keterlibatan berprinsip, motivasi bersama, dan kapasitas untuk bertindak bersama) sebagai penggerak tindakan kolaboratif dan dampaknya. Torfing, Sørensen, dan Røiseland (2019) menegaskan bahwa ko-kreasi dapat menjadikan sektor publik sebagai arena bagi pembelajaran dan inovasi bersama, sementara Torfing, Ferlie, Jukić, dan Ongaro (2021) mengajukan bahwa nilai publik merupakan kerangka untuk menilai hasil ko-kreasi, termasuk legitimasi demokratis.

Dari sudut legitimasi, kolaborasi dan partisipasi bekerja melalui dua jalur. Jalur pertama bersifat instrumental: keterlibatan warga menambah informasi tentang kebutuhan sehingga layanan lebih tepat sasaran. Jalur kedua bersifat normatif: warga yang dilibatkan dalam proses yang adil lebih mungkin menerima keputusan sebagai sah, termasuk ketika hasilnya tidak sepenuhnya sesuai harapan. Artikel ini menafsirkan bahwa

kedua jalur ini menjelaskan mengapa kualitas proses perlu masuk dalam definisi kinerja: proses yang adil, transparan, dan responsif ikut membentuk kepercayaan.

Ada pula risiko yang tidak boleh diabaikan. Partisipasi dapat bersifat simbolik, dikuasai kelompok yang sudah kuat, atau meningkatkan beban biaya transaksi. Kolaborasi juga dapat mengaburkan pertanggungjawaban bila tidak jelas siapa yang menjawab atas hasil (Koppell, 2005). Ansell dan Gash (2008) sendiri menekankan ketimpangan kekuasaan dan sumber daya antarpemangku kepentingan sebagai kondisi awal yang penting. Dengan demikian, hubungan antara partisipasi dan nilai publik bersyarat, bukan otomatis. Artikel ini mengajukan dua proposisi.

P4. Kolaborasi dan partisipasi yang bermakna (bukan simbolik) meningkatkan kemungkinan penciptaan nilai publik melalui jalur informasi dan jalur legitimasi, dengan syarat kesenjangan kekuasaan antarpemangku kepentingan dikelola dan peran pertanggungjawaban dalam jejaring jelas.

P5. Nilai publik yang tercipta dan dapat dipertanggungjawabkan meningkatkan legitimasi dan kepercayaan, yang pada gilirannya memperkuat mandat, sumber daya, dan kapasitas organisasi untuk periode berikutnya (siklus umpan balik).

a) Kepercayaan sebagai hasil dan sebagai modal

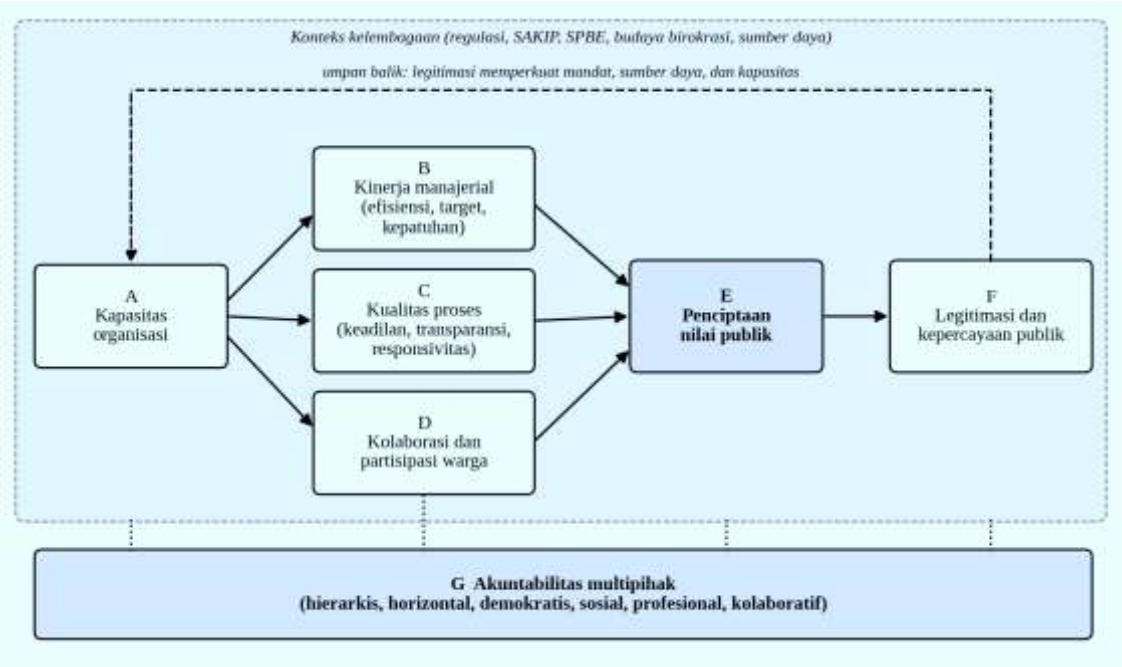
Kepercayaan publik dalam model artikel ini berfungsi ganda. Sebagai hasil, kepercayaan mencerminkan penilaian warga bahwa pemerintah bertindak kompeten, adil, dan jujur. Sebagai modal, kepercayaan memudahkan kerja sama pada periode berikutnya karena warga dan mitra lebih bersedia berbagi informasi, menerima kompromi, dan menanggung biaya transisi. Artikel ini menafsirkan fungsi ganda tersebut sebagai alasan mengapa penilaian kinerja yang hanya berhenti pada output kehilangan satu mekanisme penting: pengaruh kinerja hari ini terhadap kapasitas bertindak esok hari. Pada saat yang sama, kepercayaan tidak identik dengan kepuasan atau dengan persetujuan. Warga dapat tidak puas pada hasil tertentu, tetapi tetap percaya pada keadilan prosesnya; sebaliknya, kepuasan sesaat dapat muncul tanpa kepercayaan jangka panjang. Perbedaan ini menegaskan perlunya menilai proses dan hasil secara bersama-sama.

Perlu dicatat bahwa hubungan antara nilai publik dan kepercayaan tidak dapat diasumsikan satu arah. Kepercayaan yang rendah dapat menghambat kolaborasi sejak awal (Ansell & Gash, 2008), sehingga organisasi yang paling memerlukan kolaborasi

justru dapat menghadapi hambatan terbesar. Hal ini menjelaskan mengapa model pada Gambar 1 memuat umpan balik, bukan rantai sebab-akibat lurus.

7) Model konseptual

Berdasarkan sintesis di atas, artikel ini mengusulkan model konseptual pada Gambar 1. Model ini disusun sebagai kerangka sintesis, bukan teori baru: unsur-unsurnya berasal dari literatur yang dibahas, dan kontribusinya terletak pada penataan hubungan di antara unsur-unsur tersebut.




**Gambar 1** Model konseptual kinerja dan akuntabilitas pasca-NPM

Sumber: rancangan penulis berdasarkan sintesis literatur.

a) Penjelasan hubungan

Kapasitas organisasi (A), yang mencakup sumber daya manusia, anggaran, sistem informasi, dan kepemimpinan, menjadi dasar bagi kinerja manajerial (B), kualitas proses (C), serta kemampuan berkolaborasi (D). Kinerja manajerial menyumbang pada penciptaan nilai publik (E) melalui efisiensi dan ketepatan, tetapi tidak berdiri sendiri; kualitas proses dan kolaborasi memberi bentuk nilai yang dapat diterima dan relevan bagi warga. Antara B, C, dan D terdapat saling pengaruh: misalnya, indikator yang terlalu ketat dapat menekan ruang kolaborasi, sedangkan kualitas proses yang baik dapat meningkatkan ketepatan target. Nilai publik yang terbentuk berdampak pada legitimasi

dan kepercayaan (F), yang kembali menentukan mandat dan kapasitas (A) untuk siklus berikutnya. Akuntabilitas multipihak (G) tidak ditempatkan sebagai tahap akhir, melainkan sebagai lapisan yang menyertai seluruh hubungan: ia menetapkan siapa yang berhak menilai, atas dasar apa, dan dengan konsekuensi apa. Konteks kelembagaan (regulasi, SAKIP, SPBE, budaya birokrasi) membingkai seluruh model.

b) Asumsi dan batasan model

Model ini bertumpu pada empat asumsi. Pertama, nilai publik pada dasarnya diperselisihkan dan dibentuk melalui proses politik (Moore, 2013; Stoker, 2006). Kedua, pemerintah memiliki otoritas dan tanggung jawab yang tidak dapat dialihkan seluruhnya kepada jejaring. Ketiga, informasi kinerja dapat dipakai untuk belajar bila lingkungan tidak menghukum kegagalan secara berlebihan. Keempat, partisipasi dapat diselenggarakan dengan cukup adil. Batasan model juga perlu diakui: (a) model bersifat linear-skematik, sedangkan praktik penuh umpan balik dan konflik; (b) model belum menentukan ukuran dan ambang bagi setiap konstruk; (c) model belum diuji secara empiris; dan (d) model disusun dari literatur yang sebagian besar berasal dari konteks negara maju, sehingga penerapannya di Indonesia perlu penyesuaian. Tabel 4 meringkas proposisi yang diturunkan dari model.

**Tabel 4** Proposisi konseptual dan arah pengujian

| Kode | Proposisi (ringkas) | Contoh arah pengujian |
|---|---|---|
| P1 | Definisi kinerja yang sempit dan insentif ketat meningkatkan pergeseran tujuan, kecuali ada mekanisme pembelajaran | Studi kasus komparatif atau survei antarinstansi tentang penggunaan informasi kinerja |
| P2 | Kinerja manajerial perlu tetapi tidak cukup bagi nilai publik; dimoderasi kualitas proses dan keterlibatan | Analisis mutu layanan dengan ukuran proses dan distribusi manfaat |
| P3 | Nilai publik yang kredibel memerlukan akuntabilitas multipihak | Pemetaan forum akuntabilitas pada program lintas sektor |
| P4 | Partisipasi bermakna dan kolaborasi meningkatkan nilai publik, bersyarat pada pengelolaan kuasa dan kejelasan peran | Studi proses (*process tracing*) pada perencanaan partisipatif |

| Kode | Proposisi (ringkas) | Contoh arah pengujian |
|---|---|---|
| P5 | Nilai publik yang dipertanggungjawabkan meningkatkan legitimasi dan memperkuat kapasitas pada siklus berikutnya | Studi longitudinal tentang kepercayaan dan dukungan sumber daya |

Sumber: rancangan penulis. Proposisi belum diuji secara empiris.

8) Relevansi bagi administrasi publik di Indonesia (pertanyaan penelitian 5)

Bagian ini membahas implikasi kerangka di atas terhadap konteks Indonesia dengan merujuk pada regulasi resmi. Pembahasan bersifat konseptual: artikel ini tidak menyajikan data capaian, nilai evaluasi, atau angka resmi, dan penulis perlu melengkapinya dengan data terverifikasi dari sumber pemerintah apabila jurnal tujuan menghendaki bukti empiris. Tabel 5 meringkas pemetaan instrumen yang dibahas pada bagian ini.

a) SAKIP dan indikator kinerja

Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 mengatur SAKIP sebagai rangkaian sistematis kegiatan, alat, dan prosedur untuk penetapan dan pengukuran kinerja, pengumpulan data, serta pelaporan kinerja instansi pemerintah. Secara konseptual, SAKIP mencerminkan logika NPM yang kuat: perencanaan, perjanjian kinerja, pengukuran, pelaporan, dan evaluasi. Hal ini bukan kelemahan, karena kerangka tersebut memberi kejelasan dan tertib administrasi. Pertanyaan kritisnya, yang diturunkan dari P1 dan P2, adalah apakah indikator yang dipakai menangkap hasil yang relevan bagi warga, apakah informasi kinerja dipakai untuk belajar, dan apakah proses penentuan sasaran melibatkan pihak di luar instansi. Pertanyaan ini perlu dijawab melalui penelitian empiris dan tidak dapat disimpulkan dari regulasi saja.

b) Pelayanan publik dan transparansi

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengatur standar pelayanan, partisipasi masyarakat, dan mekanisme pengaduan, sedangkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadi dasar akuntabilitas sosial melalui hak atas informasi. Dalam kerangka model, kedua undang-undang ini menyediakan fondasi bagi kualitas proses (C) dan akuntabilitas sosial (G). Artikel ini menafsirkan bahwa nilai publik pelayanan tidak cukup ditunjukkan oleh

kecepatan layanan; distribusi akses, perlakuan yang setara, dan tindak lanjut atas pengaduan juga perlu dibaca.

c) Reformasi birokrasi dan SPBE

Reformasi birokrasi nasional diarahkan, antara lain melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, untuk mewujudkan tata kelola yang bersih, akuntabel, dan melayani. Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang SPBE mengatur penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik, sedangkan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia mengatur tata kelola data. Dalam kerangka Dunleavy et al. (2006), digitalisasi dapat mendukung reintegrasi layanan dan pendekatan berbasis kebutuhan, tetapi juga dapat memperkuat orientasi indikator bila hanya dipakai untuk menghitung. Artikel ini menafsirkan bahwa nilai publik SPBE bergantung pada apakah data dan integrasi sistem dipakai untuk meningkatkan keadilan akses dan mutu proses, bukan hanya untuk efisiensi internal.

d) Partisipasi, perencanaan daerah, dan kolaborasi antarinstansi

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi ruang bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalnya melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Dalam kerangka model, forum semacam ini berpotensi menjadi jalur partisipasi (D) dan akuntabilitas demokratis; kualitas praktiknya, termasuk apakah partisipasi bermakna atau simbolik, bersifat empiris dan bervariasi antardaerah. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara juga relevan karena menyangkut sistem manajemen kinerja dan etika aparatur; penulis perlu merujuk ketentuan pasalnya secara tepat dari naskah resmi bila dipakai lebih jauh. Kolaborasi antarinstansi menjadi isu khusus karena kinerja yang dikaitkan dengan unit organisasi (lihat bagian pemecahan unit di atas) sulit menangkap hasil lintas sektor.

**Tabel 5** Pemetaan instrumen kinerja di Indonesia terhadap kerangka nilai publik

| Instrumen | Orientasi dominan | Potensi nilai publik | Pertanyaan pengembangan |
|---|---|---|---|
| SAKIP | Perencanaan, perjanjian, pengukuran, dan pelaporan kinerja (logika NPM) | Kejelasan sasaran dan tertib pelaporan | Apakah indikator menangkap hasil bagi warga dan dipakai untuk belajar? |
| Pelayanan publik | Standar layanan, pengaduan, partisipasi | Kualitas proses; akuntabilitas sosial | Apakah pengaduan ditindaklanjuti dan akses dibaca per kelompok? |
| SPBE dan data | Integrasi sistem; efisiensi; tata kelola data | Reintegrasi layanan; transparansi | Apakah data dipakai untuk keadilan akses, bukan hanya efisiensi? |
| Reformasi birokrasi | Penataan kelembagaan, proses, dan SDM | Kapasitas organisasi (A) | Apakah perubahan berdampak pada pengalaman warga? |
| Perencanaan partisipatif | Konsultasi dan penjaringan aspirasi | Partisipasi dan legitimasi demokratis | Apakah partisipasi bermakna dan hasilnya dilaporkan kembali? |

**Sumber:** interpretasi penulis berdasarkan Perpres 29/2014, UU 25/2009, UU 14/2008, Perpres 95/2018, Perpres 81/2010, UU 25/2004, dan UU 23/2014.

e) Tantangan kontekstual

Penerapan kerangka pasca-NPM di Indonesia menghadapi tantangan yang, menurut penafsiran penulis, perlu diuji secara empiris dan bukan diasumsikan. Pertama, kapasitas organisasi (A) kemungkinan sangat beragam antarinstansi dan antardaerah, sehingga tuntutan tambahan berupa penilaian proses dan partisipasi dapat dirasakan sebagai beban oleh organisasi yang kapasitasnya terbatas. Kedua, budaya kepatuhan administratif yang telah terbentuk dapat membuat instrumen baru diperlakukan sebagai formulir tambahan, sehingga ritualisasi yang dikritik pada P1 justru berulang. Ketiga, partisipasi masyarakat membutuhkan jalur yang dapat dijangkau kelompok yang kurang terdengar; tanpa itu, partisipasi dapat menguatkan suara yang sudah dominan. Keempat, kolaborasi antarinstansi menuntut koordinasi yang berhadapan dengan struktur anggaran dan penilaian per unit. Kelima, tersedianya data yang andal dan terbuka merupakan prasyarat bagi pembacaan distribusi manfaat, dan ini terkait dengan tata kelola data dan SPBE.

Keterbatasan ini menunjukkan bahwa langkah yang realistis bersifat bertahap: memilih beberapa program prioritas sebagai tempat uji, mengevaluasi manfaat dan beban pelaporan tambahan, lalu menyesuaikan. Pendekatan bertahap ini sejalan dengan gagasan pelapisan yang dibahas sebelumnya.

f) Contoh ilustratif hipotetis

Contoh berikut bersifat hipotetis dan tidak didasarkan pada data lokal mana pun, termasuk data Kabupaten Barru atau daerah lain. Misalkan sebuah pemerintah kabupaten menetapkan indikator "persentase layanan administrasi kependudukan yang selesai tepat waktu". Menurut logika NPM, indikator itu informatif dan perlu dipertahankan. Dengan lensa nilai publik, pertanyaan tambahan dapat diajukan: apakah warga di wilayah terpencil memiliki akses yang setara, apakah warga yang berkebutuhan khusus diperlakukan dengan layak, apakah keluhan ditindaklanjuti dan hasilnya dilaporkan kembali, dan apakah warga ikut menilai layanan. Dengan demikian, indikator yang sama tetap digunakan, tetapi tidak lagi dianggap cukup. Contoh ini dimaksudkan hanya untuk memperjelas gagasan, bukan sebagai bukti.

g) Implikasi bagi praktik

Dari pembahasan di atas, artikel ini mengajukan beberapa arah pengembangan yang bersifat tentatif dan perlu diuji. Pertama, mempertahankan indikator manajerial, tetapi membedakan tujuan penggunaannya (Behn, 2003) sehingga tidak semua indikator diikat pada insentif. Kedua, menambahkan penilaian kualitatif dan distribusional pada program prioritas, misalnya tentang kelompok yang tidak terjangkau. Ketiga, memperjelas forum akuntabilitas sosial dengan melaporkan hasil kepada warga dalam bahasa yang dapat dipahami. Keempat, menetapkan penanggung jawab dan mekanisme pelaporan pada program lintas instansi sehingga kolaborasi tidak mengaburkan pertanggungjawaban. Kelima, memperlakukan pembelajaran dari kegagalan sebagai bagian dari penilaian, bukan hanya penghukuman atas target yang tidak tercapai.

## D. KESIMPULAN DAN SARAN

- Kesimpulan

Atas pertanyaan pertama, NPM membentuk kinerja sebagai capaian terukur terhadap target dan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban hierarkis dan kontraktual

atas capaian tersebut. Atas pertanyaan kedua, orientasi yang terlalu kuat pada target dan indikator kuantitatif berisiko menimbulkan paradoks kinerja, ritualisasi akuntabilitas, penyempitan makna kinerja, fragmentasi, dan terpinggirnya aspek demokratis. Atas pertanyaan ketiga, konsep nilai publik memperluas penilaian ke manfaat sosial, distribusi dan keadilan, kualitas proses, legitimasi dan kepercayaan, serta keberlanjutan, dan menuntut akuntabilitas yang melibatkan banyak forum. Atas pertanyaan keempat, partisipasi dan kolaborasi berhubungan dengan penciptaan nilai publik melalui jalur informasi dan legitimasi, tetapi hubungan itu bersyarat pada pengelolaan kuasa dan kejelasan pertanggungjawaban. Atas pertanyaan kelima, instrumen seperti SAKIP, SPBE, dan reformasi birokrasi dapat dikembangkan dengan menambahkan penilaian proses, distribusi, dan akuntabilitas sosial pada indikator manajerial yang sudah ada.

Kontribusi artikel adalah sintesis konseptual-kritis yang menghubungkan definisi kinerja, dimensi akuntabilitas, dan mekanisme penciptaan nilai publik dalam satu kerangka serta lima proposisi yang dapat diuji. Kontribusi ini bersifat pengembangan kerangka, bukan teori baru. Secara teoretis, artikel menegaskan bahwa kerangka pasca-NPM lebih tepat dibaca sebagai pelapisan dan pelengkapan daripada penggantian: kinerja manajerial tetap diperlukan sebagai prasyarat, tetapi tidak memadai sebagai ukuran akhir. Secara praktis, artikel menawarkan pertanyaan penilaian yang dapat dipakai pengelola kinerja di Indonesia untuk menguji apakah indikator yang ada telah menangkap hasil yang bernilai bagi warga.

Artikel ini tidak didasarkan pada data empiris primer sehingga proposisi belum teruji. Penelusuran literatur bersifat purposif dan tidak sistematis, sehingga pengabaian sumber tertentu mungkin terjadi, terutama literatur Indonesia dan studi empiris dari konteks negara berkembang. Pembahasan Indonesia bertumpu pada regulasi dan belum memuat data capaian. Contoh ilustratif bersifat hipotetis.

- Saran

Penelitian lanjutan dapat berupa: (1) studi kasus komparatif tentang penggunaan informasi SAKIP dalam pembelajaran organisasi; (2) pengembangan dan validasi instrumen untuk mengukur kualitas proses dan distribusi manfaat layanan; (3) kajian tentang efektivitas forum partisipasi, seperti perencanaan daerah, dalam membangun legitimasi; (4) penelitian tentang akuntabilitas pada program lintas instansi; dan (5) telaah

literatur sistematis atas studi Indonesia tentang kinerja dan akuntabilitas dengan protokol penelusuran yang terdokumentasi untuk melengkapi kajian ini.

## DAFTAR PUSTAKA

Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration, 32*(3–4), 171–191.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review, 63*(5), 586–606. https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322

Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2011). *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4), 447–468. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review, 74*(4), 445–456. https://doi.org/10.1111/puar.12238

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review, 75*(5), 664–672. https://doi.org/10.1111/puar.12347

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review, 60*(6), 549–559. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(3), 467–494. https://doi.org/10.1093/jopart/mui057

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review, 19*(5), 670–685.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration, 69*(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press.

Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder." *Public Administration Review, 65*(1), 94–108. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x

Lapuente, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance, 33*(3), 461–475.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.

Muller, J. Z. (2018). *The tyranny of metrics*. Princeton University Press.

Nabatchi, T. (2018). Public values frames in administration and governance. *Perspectives on Public Management and Governance, 1*(1), 59–72.

O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy, 9*(3), 112–126.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review, 8*(3), 377–387. https://doi.org/10.1080/14719030600853022

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Osborne, S. P., Nasi, G., & Powell, M. (2021). Beyond co-production: Value creation and public services. *Public Administration, 99*(4), 641–657. https://doi.org/10.1111/padm.12718

Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review, 82*(4), 634–645. https://doi.org/10.1111/puar.13474

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.

Radin, B. A. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown University Press.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review, 47*(3), 227–238.

Steccolini, I. (2019). Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 32*(1), 255–279.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration, 36*(1), 41–57. https://doi.org/10.1177/0275074005282583

Talbot, C. (2010). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press.

Torfing, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics, 49*(2), 189–209. https://doi.org/10.1332/030557321X16108172803520

Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society, 51*(5), 795–825.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.

Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review, 25*(3), 267–281.