

IMPLIKASI PILKADA LANGSUNG TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYUSUNAN PROGRAM PEMBANGUNAN DAERAH

Lukman Hakim

Abstract

The main objective of this study is to find the implication of the election regional government system. responsibility in regional government system is extremely vital on establishing regional government. It is analyzed from the character and kind of responsibility. The character and kind of responsibility not only has juridical meaning, but also has philosophical meaning in the context of Indonesian philosophy, which is reflected in governmental system of Indonesian Republic Unity State. Constitutional base, variety, maintaining and developing the real governmental principles, and law state basis are the primary pillars in determining the character and kind of responsibility in regional government system. Responsibility concerning its position in regional government system that keep refer to the system of regional household. Responsibility is vital in establishing the governance is oriented to the principles of regional government establishment that includes general principles of good government and the principle of good governance. Beside that, the responsibility and accountability in the context of state administration and the aspect of public service as well. The principle and system of managing the distribution of regional matters, changes on managing the establishment of regional autonomy, and urgency of the

development on the future of nation and Indonesian Republic Unity State.

Key words: *implication, responsibility, accountability.*

A. PENDAHULUAN

Analisis mengenai bagaimana implikasi Pilkada Langsung terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyusunan Program Pembangunan Daerah. Memangny ada apa dengan Pilkada langsung, pemilihan kepala daerah secara langsung jauh lebih baik dibandingkan dipilih oleh DPRD. Dengan pilkada langsung, dalam hal ini demokrasi langsung dapat dijalankan secara lebih baik, sehingga makna kedaulatan di tangan rakyat nampak secara nyata. *Kedua*, Kepala Daerah mendapat dukungan luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Logikanya pemerintahan daerah kuat dan tidak mudah diguncang oleh DPRD. *Ketiga*, suara rakyat menjadi sangat berharga. Artinya kepentingan rakyat memperoleh perhatian yang lebih besar oleh siapapun yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah. *Keempat*, permainan politik uang berkurang, sederhananya adalah tidak mungkin menyuap lebih dari setengah jumlah pemilih untuk memenangkan pemilihan Kepala Daerah.

Apabila mencermati perkembangan selama ini nampaknya ada beberapa ekses dari Pilkada langsung ini seperti biaya yang sangat besar harus disiapkan oleh calon, karena calon Kepala Daerah di samping harus kampanye langsung menghadapi rakyat pemilih, baik secara fisik (*door to door*) maupun melalui media massa. Hanya calon yang memiliki cadangan dana besar atau didukung oleh sponsor atau bahkan seringkali *broker* saja

yang mungkin akan ikut maju ke pemilihan Kepala Daerah; Pemilihan kurang memperhatikan kapabilitas calon untuk memimpin organisasi maupun masyarakat, lebih mengutamakan aspek akseptabilitas saja atau figur publik (*publik figure*); Terjadi konflik horizontal antar pendukung disebabkan oleh kematangan politik rakyat di satu daerah belum cukup matang. Akibat produk masa lalu, rakyat sudah terbiasa dengan menang - kalah dalam berbagai pemilihan. Seperti masa orde baru pemilihan Kepala Daerah penuh dengan rekayasa, sehingga sampai saat ini rakyat masih belum percaya (*distrust*) pada sistem yang ada; Yang lainnya seperti kelompok minoritas baik dari segi suku, agama, ras, maupun golongan cenderung tersisih dalam percaturan politik, dan hal ini diperparah dengan kampanye faktor-faktor primordial itu yang lebih banyak ditonjolkan.

Memang agar dalam pelaksanaan pilkada langsung kedepan lebih baik, ada prasyarat mutlak yang harus dipenuhi. Misalnya, harus ada kesadaran politik yang tinggi dari para pemain politik - baik para aktivitas partai, simpatisan maupun massa yang diam, sehingga siap menerima kemenangan maupun kekalahan secara legawa. Sepanjang pemilihan dilakukan secara jujur dan terbuka. Contoh kasus seperti tindakan anarkhis di beberapa daerah, dan daerah-daerah lainnya cukup memprihatinkan. *Kedua*, harus ada wawasan kebangsaan yang kuat dari para pemain politik sehingga tidak hanya mengejar kemenangan sesaat dengan mengorbankan persatuan dan kesatuan bangsa. *Ketiga*, harus ada peraturan perundang-undangan yang secara jelas dan mudah mengatur tentang tata cara pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga tidak menimbulkan penafsiran ganda sesuai kepentingan masing-masing.

B. Implikasi Terhadap Penyusunan Program Pembangunan Daerah.

Membahas implikasi pilkada langsung terhadap penyusunan Program Pembangunan Daerah berarti membahas hasil dari pilkada. Artinya hasil dari Pilkada yaitu sosok dan karakter Kepala Daerah dalam arti kepemimpinannya. Ini poin pertama yang terpenting. Penelaahan terhadap kepemimpinan Kepala Daerah ini menjadi penting terutama untuk memahami hakekat dari kedudukan tugas dan fungsi dari Kepala Daerah dalam menjalankan pembangunan Daerah. Sedangkan tahap awal dari pembangunan daerah berupa penyusunan Program Pembangunan Daerah saja sudah cukup rumit.

Pemimpin satuan organisasi pemerintahan yang mengepalai suatu wilayah pemerintahan tertentu seperti Kepala Daerah, mempunyai karakteristik yang berbeda dibandingkan organisasi lainnya. Pimpinan pemerintahan tersebut memiliki dua bentuk kepemimpinan yaitu kepemimpinan organisasional serta kepemimpinan sosial. Perbedaan kedua bentuk kepemimpinan tersebut tergantung pada empat variable yang mempengaruhinya yaitu: pemimpin; pengikut; situasi dan kondisi; dan terutama visi dan misi yang diembannya.

Kepemimpinan organisasional dimaksudkan bahwa yang bersangkutan menjadi pimpinan dari satu unit organisasi dengan pengikut yang terdiri dari para bawahan yang patuh karena terikat norma-norma organisasi formal. Pimpinan organisasi formal dapat menggunakan segala fasilitas manajerial yang disediakan seperti kewenangan, dana, personil, logistik dan lain sebagainya. Pada bentuk kepemimpinan organisasional, dimensi administratif lebih dominan di banding dimensi sosial maupun politik, sehingga kemampuan manajerial nampak lebih menonjol dibandingkan kemampuan kepemimpinannya.

Pada sisi lain, Kepala Daerah adalah juga pimpinan kesatuan masyarakat hukum. Oleh karena itu, perlu memiliki kepemimpinan sosial yang berbeda dengan kepemimpinan organisasional. Di dalam kepemimpinan sosial, hubungan antara pemimpin dengan pengikutnya relatif lebih cair karena jumlah, jenis dan karakteristik pengikutnya sangat beraneka ragam. Selain itu, pemimpin sosial perlu lebih banyak menggunakan kapasitas dan kualitas pribadinya untuk menggerakkan bawahannya, dibandingkan menggunakan fasilitas manajerialnya. Pada bentuk kepemimpinan ini, dimensi sosial dan politik lebih dominan dibandingkan dimensi administratif.

Berkenaan dengan implikasi pilkada langsung ini masalah kedua adalah pemahaman mengenai entitas organisasi pemerintah daerah dalam konteks otonomi daerah yang berbasis demokrasi. Dalam iklim demokrasi tidak berarti tatanan itu tidak perlu. *Structured management*. Negara ini harus dibangun dengan sistem, oleh pemimpin yang memahami sistem dan menjalankan sistem itu dengan benar. Sistem dibangun bukan dalam kerangka pasar, kerangka kerumunan massa yang tiba-tiba bersatu dan menyampaikan sesuatu, tetapi dalam kerangka bernegara. Tidak bisa dipahami misalnya akibat dari Kepala Daerah terpilih dari partai atau kelompok yang tidak mempunyai basis massa yang kuat, akhirnya tidak bisa mengimplementasikan visi dan misinya ke dalam tatanan yang ada karena diboikot oleh DPRD.

Visi dan misi Kepala Daerah merupakan 'program politik' yang harus diimplementasikan dalam 'program hukum' melalui Peraturan Daerah (Perda), yang wujudnya dapat berupa:

- Program Pembangunan Daerah (Propeda);
- Rencana Strategis Daerah (Renstrada);
- Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)
- Keputusan Kepala Daerah

- Dan produk-produk kebijakan publik lainnya.

Artinya bahwa implementasi visi dan misi Kepala daerah tetap harus memasuki *structured management* tersebut. Sistem manajemen daerah, termasuk ekonomi, politik, sosial, budaya dan bahkan keamanan. Maaf, dalam hal ini demokrasi harus didikaji, dipelajari, dan dipahami dengan benar dan ekstra hati-hati.

Dalam konteks inilah isu *mismanagement* daerah merupakan isu-isu kritis yang harus kita selesaikan, jangan sampai kita senang menjadi bagian dari masalah. Ikut meramalkan, ikut komentar, ikut memperluas konflik yang sebenarnya bisa dilokalisasi.

Pertama, dalam mengembangkan materi kebijakan otonomi daerah, kiranya kita perlu mengetahui dan mendalami secara holistik, hukum pragmatis sampai pada hal-hal yang teoritis dan praktis. Bahwa UUD 1945 tetap merupakan acuan utama yang menjadi pelita dan membimbing kita dalam bernegara dan berpemerintahan. Oleh karena itu kita harus melihat hal-hal prinsip dan butir-butir pemikiran konseptual tentang otonomi daerah berdasarkan esensi dan makna yang terkandung di dalam UUD 1945.

Dalam konteks penyusunan Program Pembangunan Daerah, kebijakan desentralisasi dikembangkan untuk dua tujuan yaitu untuk mencapai tujuan politik dan tujuan administratif. Dengan tujuan politik dimaksudkan agar pemerintah daerah berfungsi sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal, sehingga mampu menghasilkan pelayanan secara akuntabel dan melibatkan masyarakat lokal. Dengan tujuan administratif dimaksud agar pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi mampu menghasilkan pelayanan yang efektif, efisien dan ekonomis.

Untuk itu dalam menyikapi program pembangunan Daerah, persoalan persepsi bukan merupakan masalah yang sederhana. Bahwa persepsi menjadi fenomenal, di mana sangat banyak permasalahan muncul karena persepsi, baik yang tumbuh spontan maupun yang dikembangkan dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu menjadi sangat penting untuk memantapkan derap dan langkah bersama-sama dari semua stakeholders penyelenggaraan pemerintah daerah. Meskipun tidak dapat dipungkiri ekses politik dari seluruh rangkaian implementasi otonomi daerah yang tampak adalah bentuk-bentuk perilaku politik yang sarat dengan euphoria kebebasan.

Misalnya mengenai kewenangan dan kedudukan DPRD, dengan peningkatan peran DPRD terdapat ekses:

- a. Melahirkan sikap superioritas legislatif terutama dalam hubungan dengan eksekutif.
- b. Politisasi LPJ Kepala Daerah;
- c. Konflik internal partai mengimbas kepada proses pemilihan Kepala Daerah;
- d. Penyerapan aspirasi masih rendah;
- e. Pemahaman terhadap peraturan perundangan Otonomi Daerah tidak merata;
- f. Intervensi politik dalam penentuan pejabat struktural.

Untuk itu perlu rekonfirmasi terhadap visi dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta komitmen bersama untuk pelaksanaan otonomi guna aktualisasi demokratisasi di bidang pemerintahan. Visi yang dikembangkan ialah bahwa otonomi daerah dilaksanakan untuk pemberdayaan masyarakat dan untuk kesejahteraan rakyat.

C. Teori Pertanggungjawaban.

Secara etimologis “pertanggungjawaban” berasal dari bentuk dasar kata majemuk “tanggung jawab”. Tanggung jawab sebagai kata benda yang abstrak yang merupakan bentuk majemuk, berasal dari dua suku kata, yaitu “tanggung dan jawab”. Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan arti “tanggung jawab” adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan diperkarakan, dsb), sedangkan pertanggung jawaban adalah perbuatan (hal, dsb) bertanggung jawab, sesuatu yang dipertanggungjawabkan.

Di dalam teori hukum dikenal pengertian tanggungjawab, *pertama* ialah pertanggungjawaban dalam arti sempit, yaitu tanggung jawab tanpa sanksi. Yang *kedua* ialah tanggung jawab dalam arti luas, yaitu tanggung jawab dengan sanksi,¹

Tanggung jawab dalam istilah Inggris dikenal dengan istilah “*liability, responsibility, dan accountability*”. Menurut Pinto, *liability* dan *responsibility* mengandung pengertian berbeda: “Istilah *responsibility* ditujukan bagi indikator penentu atas lahirnya suatu tanggung jawab, yakni standar yang telah ditentukan terlebih dahulu dalam suatu kewajiban yang harus ditaati, serta saat lahirnya tanggung jawab itu, sedangkan istilah *liability* lebih menunjuk kepada akibat yang timbul dari akibat kegagalan untuk memenuhi standar tersebut, bentuk tanggung jawab diwujudkan dalam bentuk ganti rugi kerugian dan pemulihan sebagai akibat dari terjadinya kerusakan kerugian”.

¹ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, 1987, hlm. 18.

Webster Dictionary² memformulasikan pengertian *Accountability* sebagai: *The state of being accountable, responsible, or liable; Accountableness. Accountable:*

1. *Liable to be called to account : answerable to a superior; as every man is accountable to God for his conduct*
2. *Capable of being accounted for; explicitable*
3. *That may be counted or counted for (Obs).*

Accountability mengandung pengertian dapat dipertanggungjawabkan, bertanggung jawab, atau dapat dikenakan tanggung jawab; tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya Kohler's Dictionary of Accountant³, *Accountability* adalah:

1. *The obligation of an employe, agent, or other person to supply satisfactory report, often periodic, of action or of failure to act following delegated authority;*
2. *Hence (governmental accounting) the designation of the account or amount of a disbursing officer's liability;*
3. *The measure of responsibility or liability to another, expressed in term of money, units of property, or other predetermined basis;*
4. *The obligation of evidencing good management, controll or other performance imposed by law, regulation, agreement, or custom.*

Sementara *responsibility* di dalam Kohler's Dictionary For Accountant⁴ diartikan sebagai:

The acceptance of assigned authority and the obligation prudently to exercise assigned or imputed authority attaching to the role

² M.C. Kenchnie, Jean L "Webster New Universal Unabridged Dictionary" Second Edition Simon Schulster 1983, hlm. 13

³ Cooper, W.W., Yuji, Kohler Dictionary For Accountant, Sixth Edition, Prentice Hall of India, New Delhi, 1984, hlm. 7

⁴ Ibid, hlm. 435

of an individual or group participating in organizational activities or decisions. (kewenangan yang dianggap sebagai kewajiban untuk melaksanakan secara hati-hati dalam melaksanakan tugas atau kewenangan yang melekat pada individu atau kelompok dalam rangka mengambil keputusan atau kegiatan organisasi).

D. Pertanggungjawaban Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Miriam Budiardjo⁵ mengartikan *accountability* sebagai pertanggung jawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah, kepada mereka yang memberi mandat. Dalam hal ini rakyat yang memberikan kekuasaan kepada pihak lain untuk memerintah dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat, ini yang dinamakan “kedaulatan rakyat”.

Lebih lanjut *accountability* dapat ditafsirkan secara luas, yaitu sebagai pertanggungjawaban politik. Dalam sisten parlementer *accountability* dapat mengakibatkan jatuhnya eksekutif sebagai sanksi jika dianggap bahwa yang diberi mandat itu tidak melaksanakan kewajibannya melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam sistem presidensil pemerintah tidak dapat dijatuhkan, tetapi sanksi dapat dijatuhkan dalam pemilu berikutnya pada saat Presiden tidak dipilih kembali. Akan tetapi dalam dua kasus pertanggungjawaban merupakan syarat mutlak sebagai perwujudan dari konsep kedaulatan rakyat.⁶

Dalam negara demokrasi terdapat prinsip *geen macht zonder verrantwoor delijkheid* (tidak ada kekuasaan tanpa suatu pertanggung jawaban). Prinsip tersebut dapat menggunakan

⁵ Miriam Budiardjo, *Masalah Acoutability Dalam Ilmu Politik*, Pidato Pengukuhan Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan (Doctor Honoris Causa) Dalam Ilmu Politik dari UI, 13 Desember 1997, hlm 4.

⁶ Ibid.

logika terbalik yaitu apabila suatu kekuasaan tidak ada mekanisme pertanggungjawaban maka pemerintahan tersebut merupakan regim yang otoriter atau kediktatoran. Meskipun diakui bahwa secara pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan hanya terdapat dalam tatanan demokratis, tetapi dalam praktik mungkin didapati pada tatanan politik kediktatoran atau otoriter. Tetapi yang tidak didapati dalam kediktatoran atau otoriter adalah kebebasan menilai pertanggungjawaban dan konsekuensi yang dapat timbul dari pertanggungjawaban tersebut.

Dalam sistem kediktatoran atau otoriter tidak ada kebebasan menilai. Kalaupun ada penilaian, semata-mata untuk menilai pembenaran segala tindakan pemerintah. Begitu pula konsekuensi penilaian tidak dimungkinkan untuk sampai pada menyatakan tidak percaya pada pemerintah atau bersikap tidak akan memberi dukungan lebih lanjut di masa datang.

Dalam sistem pemerintahan otoriter, pemerintah menganggap dirinya adalah sumber segala tatanan yang berlaku, seperti ungkapan *I 'Etat cest moi* (aku adalah negara), sehingga rakyat menjadi inferior dibanding pemerintah sebagai superior. Akibatnya bukan pemerintah yang tunduk pada rakyat tetapi sebaliknya rakyat yang tunduk kepada pemerintah (penguasa). Sementara di dalam sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan ditangan rakyat. Semua proses pembuatan kebijakan publik yang menyangkut kepentingan rakyat harus didasarkan pada kedaulatan ini.

Kekuasaan pemerintah harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, karena itu lahir dari suatu lembaga yang dibentuk secara demokratis adalah logis harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Dengan demikian

pertanggungjawaban merupakan syarat mutlak yang harus ada pada pemerintahan demokrasi, walaupun *political responsibility is actually some what ambiguous*.⁷

Pertanggungjawaban kepada rakyat dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui wakil rakyat atau langsung kepada rakyat. Sistem pertanggung jawaban melalui wakil rakyat (parlemen) melahirkan sistem pemerintahan parlementer. Pertanggungjawaban langsung kepada rakyat melahirkan sistem presidensiil. Sistem pemerintahan parlementer dapat berjalan pada bentuk pemerintahan kerajaan atau republik. Tidak demikian dengan sistem pemerintahan presidensiil yang hanya terdapat pada bentuk pemerintahan republik, yaitu pertanggung jawaban Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan.⁸

Pengertian pertanggungjawaban kepada rakyat ini mempunyai konotasi substantif dan konseptual.⁹ Berdemokrasi tidak cukup sekedar melaksanakan rangkaian tata cara dan upacara formal; bahkan juga tidak cukup melaksanakan ketentuan harfiah syarat legal dan konstitusional saja, manakala semangat keadilan dan kedaulatan rakyat tidak atau belum cukup tercermin.

E. Mekanisme Hubungan Pertanggungjawaban Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.

Pengaturan hubungan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan tidak bersifat eksklusif.

⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden RI Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana, Unair.

⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, hlm. 251

⁹ *Ibid.*, hlm. 193.

Hubungan ini akan tampak dalam mekanisme hubungan di bidang otonomi, tugas pembantuan, dekonsentrasi, susunan organisasi, keuangan dan bidang pengawasan.

Mekanisme hubungan dibidang otonomi berinti pada sistem rumah tangga daerah. Dalam sistem rumah tangga daerah akan tampak kedudukan masing-masing pihak dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Selain itu, hubungan di bidang otonomi akan terkait pula dengan susunan organisasi, keuangan dan pengawasan.

a. *Mekanisme Hubungan pertanggungjawaban di bidang tugas pembantuan*

Membantu (*medewerken*), menunjukkan salah satu sifat bahkan hakekat hubungan antara Pusat dan Daerah. Meskipun bersifat "membantu", dan tidak dalam hubungan atasan-bawahan, daerah tidak mempunyai hak menolak. Hubungan dalam tugas pembantuan timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.

Jika ditinjau dari kaitan tugas pembantuan dengan desentralisasi dan hubungan antara pusat dan daerah di bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:

- 1). Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggungjawab daerah yang bersangkutan.
- 2). Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung

unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu, daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara melaksanakan tugas pembantuan.

- 3). Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur “penyerahan” (*overdragen*) bukan “penugasan” (*opgragen*). Perbedaan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedang tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

b. *Mekanisme hubungan pertanggungjawaban di bidang pengawasan*

Ditinjau dari hubungan pertanggungjawaban, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mungurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): “... if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated ti national interest by means devised to keep its actions within bounds”.¹⁰

Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi.

Untuk lebih menjamin kebebasan daerah, timbul berbagai gagasan, ketentuan dan kebijaksanaan pengendoran pengawasan.

Secara umum dapat disebutkan, bahwa pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukan sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta

¹⁰ Hart, *Op.Cit.* hlm. 297

patokan-patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah untuk berprakarsa).

Secara singkat dapat dikatakan bahwa pengawasan perlu tetapi harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, ruang lingkup pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

F. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Sebagai Badan atau Pejabat Pemerintah.

1. Pertanggungjawaban Administratif.

Responsibilitas (*responsibility*) menurut Friedrich merupakan konsep yang berkenaan dengan standard profesional dan kompetisi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrasi negara dinilai *responsible* jika pelakunya memiliki standard profesionalisme atau kompetisi teknis yang tinggi. Untuk bisa melakukan penilaian terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan sepak terjang administrator negara (birokrasi publik) tadi, harus memiliki standar penilaian tersendiri yang sifatnya administratif atau teknis, dan bukan politis. Karena itu, responsibilitas juga disebut "*subjective responsibility*" atau "*administrative responsibility*".

Responsibilitas subjektif (*subjective responsibility*) bersumber pada sifat objektif aparat (*internal control*) lebih mengedepankan nilai-nilai etis dan kemanusiaan yang terang-kum dalam *equity, equality*, dan *fairless* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tugas-tugas administratif lainnya. Oleh sebab itu tanggung jawab subjektif ini dapat pula berarti rasa bertanggung jawab (*sense of responsible*) dan memiliki

kemampuan dan kecakapan (*capable to do* atau *professionality*) yang memadai dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Mempunyai rasa tanggung jawab artinya birokrasi publik tadi akan melaksanakan apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya secara serius dan sungguh-sungguh kendatipun tidak ada pihak lain yang mengawasinya (mengontrolnya). Mereka akan tetap menjaga keberpihakan kepada kepentingan publik, meskipun untuk melakukan penyelewengan bagi mereka cukup terbuka. Mereka tidak akan melakukan tindakan korup, kendatipun berada pada lingkungan (sistem) yang korup bahkan mereka berusaha untuk merubah dan memperbaiki lingkungan dan sistem yang korup, kendatipun mereka tahu apa yang menjadi resikonya.

Sementara itu, birokrasi publik yang bertanggung jawab dalam arti "*capable to de atau professionalism*", menuntut birokrasi publik mempunyai kemampuan dan kecakapan teknis (kompetensi teknis) yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab, baik yang bersifat administratif maupun fungsional yang diberikan kepadanya, dengan memiliki kemampuan dan kecakapan teknis tadi, maka mereka akan dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif, efisien dan produktif. Oleh karena itu tanggung jawab dalam pengertian ini menuntut agar birokrasi publik senantiasa melakukan aktualisasi diri atas potensi yang dimilikinya dan melakukan tugas dan tanggung jawabnya secara sungguh-sungguh.

Menurut Friedrich, pertanggungjawaban administratif menjadi penting karena masalah-masalah publik yang dihadapi oleh administrasi negara menjadi semakin kompleks dan memerlukan ketrampilan teknis yang tinggi. Walaupun tanggung jawab tetap penting tetapi dipandang tidak cukup karena politisi cenderung memiliki kemampuan yang terbatas untuk

menilai secara teknis kinerja dari administrator negara. Sisi lain dari pertanggungjawaban administratif adalah bahwa administrasi negara harus bertindak berdasarkan atas tanggung jawab moral yang mereka sadari terhadap publiknya. Misalnya, administrasi negara perlu bersikap adil, tidak membedakan *client*, peka terhadap ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat, atau memegang teguh kode etik sebagai pelayanan publik. Birokrasi publik yang *responsible*, diharapkan akan mampu memberikan layanan publik yang baik dan profesional.

Dengan mengacu pada uraian di atas, maka seorang pejabat pemerintahan dapat dikatakan *responsible* jika melaksanakan tugas dengan benar dan tidak sekedar asal-asalan saja, baik ada yang mengontrol atau tidak, dengan mengerahkan segala macam kemampuan dan kecakapan secara efektif dan efisien. Di samping itu, pejabat pemerintahan harus memiliki kemampuan dan kecakapan teknis (*capable and professional*) dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawab yang diamanahkan.

2. Pertanggungjawaban Keuangan.

Dalam hubungannya dengan pertanggungjawaban keuangan negara, ada keterkaitan antara anggaran negara dengan pertanggungjawaban, karena anggaran adalah alat (*as an instrument*) dari pertanggungjawaban (*accoutability*).¹¹ Diakui oleh Robert D. Lee bahwa bertanggung jawab kepada pemilih (*constituents*) hanya secara teoritis, mengingat bahwa mereka tidak mengetahui secara persis pelaksanaan dari anggaran yang telah disetujuinya.¹²

¹¹ Robert D. Lee, & Johnson, Ronald W, *Public Budgeting System*, Cet. Ke 2 Tokyo, 1997, hlm.4

¹² Robert D. Lee, *Op Cit*, hlm. 4-5

Dikemukakan di sini bahwa pemisahan kekuasaan yang diadakan dalam sistem ketatanegaraan ditujukan kepada adanya pemerintahan yang bertanggung jawab, yakni bertanggung jawab baik kepada DPR maupun kepada rakyat.

Burkhead mengatakan bahwa perkembangan anggaran modern memberikan kesan adanya dua masalah pokok yang penting tentang pertanggungjawaban anggaran.¹³ Artinya pertanggungjawaban anggaran negara yang berpusat pada eksekutif. Hampir di semua negara, baik yang sepenuhnya menganut pemisahan *Trias Politica*, maupun yang tidak sepenuhnya menganut asas tersebut, memiliki pertanggungjawaban anggaran negara sebagaimana dikemukakan di atas. *Pertama*, disebabkan karena masalah pelaksanaan anggaran negara bukan hanya merupakan kompetensi penguasa publik semata-mata, akan tetapi juga merupakan ruang lingkup kewenangan perwakilan rakyat sebagai pemberi otorisasi.¹⁴ *Kedua*, Pemerintah dan instansi administrasi dalam lingkungannya, dalam melaksanakan anggaran negara terikat dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dan untuk itu para pelaksana anggaran (instansi-instansi) harus mempertanggung jawabkannya kepada kepala pemerintahan (eksekutif).¹⁵

Mengenai tanggungjawab anggaran, Burkhead menyatakan bahwa: "...line of responsibility runs from the executive to the administrative agencies". Apakah hal ini termasuk dalam kategori "pertanggung jawaban" dalam arti "luas" atau "sempit".

¹³ Kan Jr., J.B. *Op Cit*, hlm. 3

¹⁴ Burkhead, Jesse, *Op Cit*, hlm. 83-84;

¹⁵ *Ibid*, hlm. 84

F.R. Bohtlingk¹⁶ membagi pertanggungjawaban dalam dua kategori yang kemudian dibahas lebih lanjut oleh Harun Al-Rasjid sebagai berikut:¹⁷ (1) tanggung jawab dalam arti sempit ialah tanggung jawab tanpa sanksi; (2) tanggung jawab dalam arti luas ialah tanggung jawab dengan sanksi.

Kemudian bagaimana pula mengenai pertanggungjawaban yang berasal: “...runs from executive to the legislature...”, apakah terhadap pertanggungjawaban demikian itu dapat dikategorikan kepada pertanggungjawaban dalam arti luas.

Dalam kaitannya dengan pertanggungjawaban keuangan negara perlu disimak pasal 73 ICW yang berbunyi: “Pertanggungjawaban keuangan Menteri jajahan dan Gubernur Jenderal Hindia-Belanda diatur oleh undang-undang, mengatur pertanggungjawaban keuangan Kepala-kepala Departemen”.

Selanjutnya dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) juga mengatur tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN / APBD yang menegaskan bahwa Gubernur / Bupati / Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK yang meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan Perusahaan daerah.

Khusus mengenai pertanggungjawaban “keuangan negara” (dalam arti luas) terdapat dua hal yang perlu dikemukakan, yakni mengenai arti pertanggungjawaban yang

¹⁶ Bohtelingk, F.R., “*De verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging in Indonesia sedert 1945 en in de toekomst*”, termuat dalam Indonesia, *Twee maandelijks Tijdschrift gewijd aan bet Indonesische Cultuurgebeid*, Zevende Jaargang - 1953 - 1954, hlm. 66

¹⁷ Rasjid, Harun Al, *Hubungan antara Presiden dan MPR*, Jakarta, 1968, hlm. 7.

telah dikemukakan mengenai pengertian “keuangan negara” dalam arti sempit dan dalam arti luas. Uraian mengenai pertanggungjawaban ini terkait dengan pengertian keuangan negara sehingga luas lingkup pertanggungjawaban ini selalu dibatasi oleh pengertian “keuangan negara”.

3. Pertanggungjawaban Terhadap Pelayanan Masyarakat.

Sedangkan konsep responsivitas (*responsiveness*) merupakan pertanggung jawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrator negara (pejabat pemerintahan) bersikap tanggap (*reponsive*) yang tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan, dan aspirasi mereka.

Ada satu kesulitan untuk menjelaskan tentang akuntabilitas seperti dikemukakan oleh Dawn Oliver & Gavin Drewry sebagai berikut:

satu kesulitan di dalam melakukan mempertimbangkan akuntabilitas adalah untuk menentukan ukuran-ukuran terhadap seseorang untuk dapat dipertanggungjawabkan. Jika akuntabilitas dinyatakan sebagai kewajiban untuk memberikan penjelasan pembenaran atas tindakan dan selanjutnya melakukan perubahan jika hal itu menjadi sesuatu telah menyimpang, maka mekanisme akan menjadi lemah jika ukuran-ukuran itu tidak diartikulasikan sebagaimana halnya dalam hubungan politik atau pertanggungjawaban administratif.

Hughes menggambarkan “*responsiveness describes the quality of interaction between public administration and the client*”. *Responsiveness* menggambarkan kualitas interaksi antara administrasi publik dengan klien. Hal ini berarti responsivitas dapat dilihat dari sejauh mana kebutuhan, masalah, tuntutan, dan

aspirasi klien dapat dipuaskan dalam bingkai kebijakan, komprehensivitas dan aksesibilitas administrasi, terbukanya administrasi terhadap keterlibatan klien dalam proses pembuatan keputusan, tersedianya diskursus dan penggantian yang mengarah pada efisiensi ekonomi.

Smith, mengartikan responsivitas (*responsiveness*) adalah *“ability to provide what people demand. In this sense it is an efficient way of managing local affair and providing local services”*. Responsivitas merupakan kemampuan untuk menyediakan apa yang menjadi tuntutan rakyat. Dalam pengertian ini responsivitas merupakan suatu cara yang efisien dalam memmanage urusan lokal. Karenanya pemerintah daerah (*local goverment*) dapat dikatakan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, manakala kebutuhan masyarakat tadi diidentifikasi oleh pembuat kebijakan yang pengetahuan lokal yang tepat dan dapat menjawab apa yang menjadi kepentingan lokal. Sehubungan dengan hal ini ditegaskan bahwa *“local government, It is responsive to the needs of the community. Needs are identified by the decision-maker with intimate knowlegde of the locality and answerable to local interest”*.

Dengan demikian pemerintah dapat dikatakan bertanggung jawab jika mereka dinilai mempunyai responsivitas (daya tanggap) yang tinggi terhadap apa yang menjadi *“permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi”* masyarakat yang diwakilinya. Mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik, dan berusaha semaksimal mungkin memenuhinya, ia dapat menangkap masalah yang dihadapi publik, dan berusaha untuk mencari solusinya. Mereka tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan, atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi.

Dihadapkan kepada misi akuntabilitas era otonomi daerah di tengah kondisi internal daerah menghadapi tantangan yang

sangat kompleks, maka langkah yang diperhitungkan dalam kebijakan publik adalah:

- Perencanaan pembangunan daerah lebih ditekankan bersifat '*bottom up*' dalam mekanisme berjenjang dari tingkat Kelurahan s/d Propinsi.
- Stakeholder (LSM, parpol, ormas, tokoh masyarakat, perguruan tinggi) secara bertahap dilibatkan dalam merancang program tentunya dengan penyesuaian kapasitasnya.
- Pengembangan program pemberdayaan dengan pendekatan '*block grant*'
- Kebijakan publik strategis disusun dan ditetapkan bersama DPRD.

Masalah selanjutnya adalah mengenai pengukuran tingkat kinerja dalam sistem politik otonomi daerah, khususnya analisis dan penilaian kinerja APBD dari nilai input, output, outcome dan efektivitasnya melalui mekanisme pertanggungjawaban tahun anggaran (LPJ) dalam sidang DPRD masih dihadapkan kendala yang menjadi beban Kepala Daerah, antara lain:

- Penilaian sering tidak proporsional sebagai akibat dari titik pandang yang terbuka antara eksekutif dan legislatif;
- Penilaian sering mengarah pada suatu kepentingan politis / tidak terfokus pada substansi laporan pertanggung jawaban;
- Penilaian menjadi '*bargaining kepentingan*' sehingga tidak efektif.

Kendala-kendala tersebut pada kenyataannya menjadi '*beban*' bagi eksekutif dan sangat mempengaruhi kinerja itu sendiri, bahkan sering membangun hubungan dikotomis eksekutif – legislatif.

Untuk itu menyadari sistem politik desentralisasi, kemudian menjadikan penilaian ini sebagai instrumen legal

undang-undang otonomi daerah dalam rangka implementasi pertanggungjawaban eksekutif kepada publik di daerah, maka kendala-kendala dari kondisi objektif ini, perlu menjadi masukan revisi undang-undang tanpa mengurangi nilai akuntabilitas pemerintah daerah yang demokratis.

G. Penutup.

Kecenderungan yang sedang terjadi pada saat ini adalah pemutusan hubungan (*decoupling*) antara bangsa dengan Negara. Hal ini terutama disebabkan oleh proses globalisasi yang telah menumbangkan konsepsi Negara dan membebaskan Negara secara bertahap dari beberapa fungsi tradisionalnya. Hal ini menyebabkan terbebaskannya seperangkat identitas sosial yang sebelumnya dikekang oleh Negara, misalnya berupa budaya dari kelompok-kelompok masyarakat / etnik yang selama ini termarginalisasi dan tertindas. Kebangkitan ini diekspresikan dalam berbagai cara antara lain dalam bentuk nasionalisme baru.

Untuk itu aspek lain di dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyusunan program Pembangunan Daerah adalah pertimbangan / dilema nuansa demokratisasi secara lebih luas. Di tengah kehidupan demokratisasi di daerah, masalah kekuasaan pemerintahan (*authority*) dan kebebasan individu dan kelompok (*freedom*) seakan berkembang secara dilematis. Pendekatan *authority* yang melekat pada fungsi pemerintah daerah seperti dalam bidang trantibmas sering dianggap menghalangi dimensi 'kebebasan' individu / kelompok masyarakat, sedangkan jika pendekatan '*authority*' tidak dikembangkan, akibatnya timbul penafsiran penguasa tidak peduli dalam penegakan trantibmas misalnya. Dilema seperti ini akan semakin tajam apabila menyangkut masalah politik dan atau dipolitisir untuk kepentingan tertentu.

Oleh karena itu, akan sangat bijak jika formulasi program Pembangunan Daerah bukan sekedar berpihak kepada perlindungan kebebasan individu dan kelompok masyarakat, juga perlu dipertegas perlindungan kewibawaan kekuasaan di daerah itu sendiri, yang selama ini tidak terfasilitasi dalam substansi undang-undang otonomi daerah. Namun hal ini bukan berarti menghidupkan kembali posisi hegemoni politik Kepala Daerah, tetapi dibutuhkan rujukan hukum dalam pengembangan kesadaran berdemokrasi secara proporsional.

Fasilitasi perkembangan infrastruktur politik di daerah serta penegasan adanya tuntutan kesadaran berdemokrasi harus berimbang antara masyarakat dengan penguasanya. Perlindungan masyarakat dalam demokrasi harus terlibat dalam kesadaran hak dan kewajibannya sebagai penduduk, bukan sekedar pengaturan hak masyarakat dalam dimensi demokrasi. Ikatan kewajiban penduduk dan birokrasi secara bersama harus membangun nilai demokrasi itu sendiri. Tidak adanya 'keseimbangan' akan mudah membangun terjadinya 'kemerosotan kekuasaan politik' yang saat ini sangat dirasakan oleh perangkat birokrasi di daerah.

Memang pilkada langsung merupakan suatu langkah yang sangat '*progressif*'. Konsep penduduk mempunyai hak demokrasi langsung dalam menetapkan dan memberhentikan Kepala daerah menjadi sesuatu tuntutan yang wajar dalam tatanan kehidupan berdemokrasi.

Hal ini mengingat persetujuan dari rakyat adalah suatu yang sangat penting dalam kekuasaan politik. Makin konstitusional dan representatif suatu pemerintah, makin besar persetujuan rakyat yang diberikan kepada penguasa politik. Implikasinya akan membangun kepatuhan yang sehat, di mana

penguasa yang dipatuhi adalah penguasa yang dipilih secara demokratis.

Sejalan dengan otonomi daerah dalam kebijakan desentralisasi karakter daerah yang heterogen dengan kepentingan yang sangat majemuk, bahkan kadangkala terpolarisasi menjadi dua kutub sosial ekonomi yang terpisah secara tajam. Di satu sisi, terdapat kelompok '*the have*' yang banyak menguasai 'pasar' ekonomi, dan di sisi lain, masih dihadapkan komunitas masyarakat miskin, sehingga sistem politik dalam pengambilan kebijakan publik memerlukan penanganan yang sungguh-sungguh, sejalan dengan dimensi otonomi daerah dalam kebijakan desentralisasi.

Kebijakan publik dalam memfasilitasi komunitas '*the have*' dalam ikatan kepentingan lokal, regional dan internasional, diarahkan pada terpolanya infrastruktur ekonomi dan kondisi sosial politik yang kondusif.

Sedangkan perlindungan masyarakat miskin dihadapkan pada '*missi recovery*' pasca 'krisis ekonomi' difokuskan kepada meningkatnya kemampuan melalui mekanisme 'pemberdayaan potensinya', sehingga dapat berpartisipasi dalam pembangunan daerah, di samping pengembangan program kepedulian yang bersifat konsumtif, terutama bagi komunitas yang membutuhkan bantuan sosial dengan prioritas pada program kebutuhan dasar pangan, papan, sandang, kesehatan dan pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bohtelingk, F.R., *“De verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging in Indonesia sedert 1945 en in de toekomst”*, termuat dalam *Indonesia, Twee maandelijks Tijdschrift gewijd aan bet Indonesische Cultuurgebeid*, Zevende Jaargang - 1953 - 1954.
- Budiardjo Miriam, 1997, *Masalah Acoutability Dalam Ilmu Politik*, Pidato Pengukuhan Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan (Doctor Honoris Causa) Dalam Ilmu Politik dari UI, 13 Desember 1997.
- Cooper, W.W., Yuji, 1984, *Kohler Dictionary For Accountant*, Sixth Edition, Prentice Hall of India, New Delhi.
- M.C. Kenchnie, Jean L , 1983, *“Webster New Universal Unabridged Dictionary”* Second Edition Simon Schulster.
- Manan Bagir, 1995, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Mulyosudarmo Suwoto, 1990, *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden RI Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana , Unair
- Robert D. Lee, & Johnson, Ronald W, 1997, *Public Budgeting System*, Cet. Ke 2 Tokyo.
- Rasjid, Harun Al, 1968, *Hubungan antara Presiden dan MPR*, Jakarta.
- Suny Ismail, 1987, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta.