

IMPLEMENTASI AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI UNTUK MEWUJUDKAN PEMERINTAH DAERAH YANG BERSIH

Sri Wahyuni

wahyunisri30@gmail.com

Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

Accountability and transparency are two of the fundamental problems government accountabilities. The communities have not got clear information concerning the policies taken by the government. Therefore, through transparent government, the communities are supposed to be well exposed to the policies to be taken by government. The government is supposed to stress on the accountability aspects in governmental bureaucratic reformation. In addition, government transparency will certainly encourage the communities to address feedback to policies taken by the government. The thesis studied about how to adopt accountability and transparency in governmental affairs to create clean local governments and the constraints to adoption of accountability and transparency in clean local government. It was a normative legal research. It conceptualized and reviewed laws as norms, rules and principles or dogmas adopted for discussing the fundamentals question addressed based on legal materials due to the characteristics of the law. It was concluded that the government accountability of Poso Regency was adopted on Law Number: 32 Year 2004 about Local Government and State Regulation Number: 3 Year 2007 about Reporting by Local Government to National Government. At present the information about Local Government Reporting to Communities refers to Law Number: 23 Year 2014 about Local Government.

Keywords: *Accountability, Transparency and Local Government.*

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidaklah bisa terlepas dari suatu pembicaraan mengenai pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Maka dari itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik kekuasaan secara vertikal maupun horizontal yang telah diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemisahan kekuasaan secara horizontal melahirkan lembaga-lembaga tingkat pusat yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif dengan mekanisme *cek and balance*. Sedangkan secara vertikal lebih dikenal dengan pembagian kekuasaan teritorial. Hal inilah yang memunculkan konsep tentang pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Pengawasan pemerintahan tidak hanya dilakukan oleh badan/organ diluar struktur pemerintahan akan tetapi juga dilakukan dalam internal pemerintahan. Hubungan organ antara atasan dan bawahan yang tercermin dalam susunan organisasi negara.

Tata pemerintahan Indonesia ditandai dengan usaha untuk mencari titik keseimbangan dalam memberi bobot otonomi ataupun bobot desentralisasi. Distribusi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda.

Menurut Johannes Kalloh, dengan menggunakan konsep bandul yang selalu bergerak secara simetris atau pada dua sisi yaitu; Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Suatu waktu bobot kekuasaan pemerintah yang berat dapat berganti posisi baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sejalan dengan hal tersebut, ternyata bahwa asas-asas yang digunakan dalam otonomi daerah selalu bergeser mengikuti konfigurasi politik, dimulai dari asas otonomi formal, otonomi material, otonomi yang seluas-luasnya, otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, serta pada otonomi yang nyata, dinamis, dan

bertanggungjawab. Menurut Moeljatno Tjokrowinoto, perubahan perundang-undangan terjadi beberapa kali pada pemerintahan daerah, yang pada hakikatnya mencerminkan adanya suatu pergeseran kekuatan antara kekuatan sosial politik yang saling berinteraksi. Dalam pergeseran ini maka akan menimbulkan berbagai bentuk perundang-undangan yang mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hubungan kekuasaan yang dibangun untuk menjamin terwujudnya suatu integrasi nasional serta persatuan dan kesatuan nasional yang kuat, dilain pihak tetap menjamin munculnya inovasi dan kreativitas daerah yang mengacu pada paradigma otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Desentralisasi selalu dikaitkan dengan efisiensi dan inovasi, karena dengan desentralisasi akan mudah memotong beberapa tahap birokrasi. Inovasi terbuka karena adanya kekuasaan dapat mengambil keputusan yang paling rendah. Di mana ada desentralisasi/keleluasaan dalam mengambil keputusan, maka di situ juga akan ada peluang besar untuk mengembangkan suatu inovasi.

Sarundajang mengemukakan beberapa keuntungan yang akan diperoleh apabila desentralisasi diterapkan yakni; mengurangi bertumpuknya pekerjaan pusat di daerah, tidak perlu menunggu instruksi dari pusat untuk pekerjaan yang akan segera diselesaikan, mengurangi birokrasi, mengurangi kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat dan akan memperbaiki kualitas pelayanan.

Paradigma hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pasca reformasi dimulai dari dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 merupakan salah satu upaya untuk merubah reformasi secara total dalam penyelenggaraan negara di daerah. Menurut Saldi Isra, telah terjadi pergeseran paradigma dari pemerintahan yang bercorak *high centralized* menjadi pola

terdesentralisasi dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mewujudkan otonomi daerah secara luas sesuai dengan karakteristik suatu daerah. Hal ini, dilakukan semata-mata hanya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat sesuai dengan potensi wilayahnya.

Menurut Koeswara sebagaimana telah dikutip oleh Saldi Isra perubahan yang dilakukan adalah untuk mewujudkan masyarakat madani dalam kehidupan pemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai *good governance* atau *behoorlijk bestuur*. Hal ini sangat diperlukan karena akan semakin berkurangnya peranan pusat di daerah terutama dalam melakukan pengawasan preventif.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan Negara. Dengan demikian diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas KKN. Menurut Sedarmayanti, perlu perhatian khusus terhadap mekanisme untuk meregulasi akuntabilitas setiap instansi pemerintahan serta memperkuat kapasitas parlemen, serta tersedianya akses informasi pada masyarakat secara luas.

Pada dasarnya pemerintah dimulai dari level pusat sampai ke daerah, pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah disertai "kekuasaan" oleh rakyat untuk melaksanakan pemerintahan demi mewujudkan tugas dan fungsinya sebagai pelaksana pembangunan, pembuat regulasi, pemberi layanan kepada masyarakat dan pemberdaya masyarakat. Maka dari itu, pemerintah sebagai pihak yang

diberi kekuasaan hendaknya memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kekuasaan yang diberikan rakyat kepada mereka.

Pemerintahan yang baik dan bersih membutuhkan sumberdaya yang berkualitas yang akan berperan secara sistematis untuk menyiapkan kepemimpinan yang lebih kuat. Hal ini, berkaitan erat dengan bagaimana kemampuan dan strategi sumberdaya politik dalam mengantisipasi permasalahan masyarakat. Kualitasnya akan dapat dicermati dari kemampuannya di dalam memproses informasi-informasi menjadi serangkaian kebijakan, penjelasan dan amalan politik, yang dalam gilirannya akan membentuk dinamika bagi perluasan partisipasi, pengembangan program-program, sikap politik dan kebijakan di lembaga legislatif. Dengan strategi ini, maka sumber daya politik akan mampu mengembangkan partainya berperan sebagai alat pengukur informasi yang berkembang di tingkat publik.

Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, dan Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme sebagai tindak lanjut dari ketetapan MPR tersebut, telah diterbitkan Intruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan. Dalam pasal 3 Undang-undang tersebut dinyatakan tentang asas-asas umum penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

Mengenai permasalahan yang ada, baik akuntabilitas maupun transparansi merupakan salah satu persoalan yang sangat mendasar dalam pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah. Masyarakat belum memperoleh informasi yang cukup jelas mengenai kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Oleh karena itu, Melalui

transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah. Seharusnya pemerintah lebih menekankan pada aspek akuntabilitas dalam suatu pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintahannya. Juga melalui transparansi (keterbukaan) yang akan diterapkan di masyarakat, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah maka, masyarakat akan lebih mudah memberikan *feedback* terhadap suatu kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum Normatif yuridis. Metode ini mengkonsepsikan dan mengkaji hukum sebagai suatu Norma, Kaidah, dan asas atau dogma-dogma, digunakan untuk membahas pokok-pokok permasalahan yang diajukan didasarkan pada bahan-bahan hukum. di mana hal ini disebabkan karena karakter ilmu hukum itu sendiri.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Prinsip Akuntabilitas dan Transparansi untuk Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih

Ditetapkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah mengubah pertanggungjawaban Pemerintah Daerah. Mekanisme pertanggungjawaban yang digunakan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dianggap kurang mencerminkan akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban Pemerintah Daerah, begitu juga dengan UU Nomor 22 Tahun 1999. Karena itu, Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD.

Era otonomi daerah menimbulkan suatu pergeseran kekuasaan dan meningkatnya berbagai kegiatan yang semula hanya dilakukan di Pemerintah pusat saja mulai bergeser ke Pemerintah Daerah. Dalam pergeseran ini haruslah diiringi dengan meningkatnya *Good Governance* di daerah.

Citra pemerintahan buruk yang ditandai dengan saratnya tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) telah melahirkan sebuah fase sejarah politik bangsa Indonesia dengan semangat reformasi. Salah satu isu reformasi yang diwacanakan adalah *Good & Clean Governance*. Istilah *Good & Clean Governance* secara berangsur menjadi populer baik di kalangan pemerintahan, swasta maupun masyarakat secara umum. Di Indonesia, istilah ini secara umum diterjemahkan dengan pemerintah yang baik. Meskipun ada beberapa kalangan yang konsisten menggunakan istilah aslinya karena memandang luasnya dimensi *Governance* yang tidak bisa direduksi hanya menjadi pemerintah semata.

Good & Clean Governance dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan keseharian. Dengan demikian ranah *Good & Clean Governance* tidak terbatas pada negara atau birokrasi pemerintahan, tetapi juga pada ranah masyarakat sipil seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan juga sektor swasta. Singkatnya, tuntutan terhadap *Good & Clean Governance* tidak selayaknya ditujukan hanya kepada penyelenggara negara atau pemerintahan, melainkan juga pada masyarakat di luar struktur birokrasi pemerintahan yang secara getol dan bersemangat menuntut penyelenggaraan *Good & Clean Governance* pada negara.

Implementasi prinsip akuntabilitas

Asas akuntabilitas menurut Pasal 20 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme adalah asas yang menentukan disetiap hasil kegiatan yang dilaksanakan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Model pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang dilaksanakan berdasar UU Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintah Daerah, maka sifat dari laporan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah itu sendiri cenderung lebih bersifat *Progress Report*. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh SB Yudhoyono, karena;

1. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta keuangan yang dilakukan dalam satu tahun anggaran tidak terpisahkan dari program jangka menengah (lima tahun). Ini adalah misi yang harus dilakukan dalam upaya pencapaian suatu visi (jangka panjang).
2. Selama satu tahun Penyelenggaraan Pemerintahan dan pembangunan memperoleh pengawasan dari DPRD. Jika dalam waktu satu tahun terdapat kasus yang membutuhkan transparansi dan akuntabilitas maka DPDR wajib memanggil Kepala Daerah untuk diminta keterangan.

Defenisi akuntabilitas menurut Sedarmayanti adalah perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan misi organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan dan telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Adapun yang belum dapat kita lihat dari akuntabilitas itu sendiri adalah isi dari pertanggungjawaban Pemerintah Daerah mengenai keberhasilan dari apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten sedangkan pada kegagalan itu sendiri sangat sedikit dimunculkan.

Dalam rangka mewujudkan asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, maka dalam pengelolaan keuangan daerah harus selalu mendorong pengguna anggaran daerah agar meningkatkan manfaat atau hasil (*out come*) dengan meningkatkan transparansi, akuntabilitas, serta disiplin dalam penerapan rencana yang strategis (*strategic planning*) yang terlebih dahulu diterapkan.

Hal tersebut akan memberikan dampak transparannya target-target kinerja yang akan dicapai dan disertai dengan pertanggungjawabannya serta didukung dengan jelas rencana dan program yang akan dilaksanakan.

Implementasi prinsip transparansi

Asas transparansi adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh suatu informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dan memperhatikan perlindungan baik terhadap hak asasi pribadi, golongan, maupun rahasia negara. Transparansi dibangun atas dasar diberikan kebebasan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Lalo Kirana menyebutkan keterbukaan atas informasi yang ada mencakup;

- 1) Menjelaskan keputusan administratif
- 2) Memberikan fakta
- 3) Menganalisis keputusan kebijakan
- 4) Membuka informasi yang berhubungan dengan publik
- 5) Menyediakan prosedur untuk mengeluh dan mengadu.

Guna menjaga kesinambungan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, pada prinsipnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selama 5 tahun, pertanggungjawaban pada akhir tahun anggaran Kepala Daerah kepada DPRD bersifat laporan pelaksanaan tugas (*progrres report*). Oleh karena itu, pertanggungjawaban pada akhir tahun anggaran Kepala daerah kepada DPRD bukan merupakan wahana

yang semata-mata hanya untuk menjatuhkan Kepala Daerah akan tetapi untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan Pemerintah daerah.

Kendala yang dihadapi dalam Implementasi Akuntabilitas dan Transparansi untuk Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih

Kendala atau hambatan dalam laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada DPRD tidak bersamaan dengan penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD sebagaimana telah diatur dalam Pasal 298 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2004. Menurut Max Pohan ada beberapa hal yang harus diperhatikan untuk mewujudkan pelaksanaan akuntabilitas dan transparansi dalam administrasi publik, yaitu sebagai berikut;

1. Masyarakat yang apatis terhadap program pembangunan. Untuk itu sangat dibutuhkan dorongan dan penyebarluasan informasi yang secara aktif dilakukan.
2. Penyebarluasan informasi sangat ditentukan oleh segmen sasaran yang dituju. Misalnya, informasi yang dibutuhkan antara organisasi masyarakat, akademisi, anggota DPRD berbeda-beda.

Pasal 27 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggara Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

Dalam implementasi asas akuntabilitas dan transparansi pada pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah daerah sebagaimana yang dikemukakan oleh Max Pohan mengenai informasi LPPD yang telah disampaikan oleh pemerintah daerah, ternyata tidak begitu mendapat tanggapan dari masyarakat. Minimnya tanggapan tersebut dikarenakan masyarakat tidak begitu percaya

atas tanggapan mereka akan direspon dan mendapatkan tindak lanjut sebagaimana yang mereka inginkan.

Kendala yang dihadapi dalam implementasi akuntabilitas dan transparansi pemerintahan yang bersih antara lain adalah evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur kemudian disampaikan kepada Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, hanya dijadikan sebagai dasar evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten dan dapat dijadikan sebagai dasar untuk melakukan pembinaan kepada Pemerintahan Kabupaten. Sayangnya evaluasi ini sampai pada saat ini masih belum dapat dilakukan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

1. Bentuk pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi;
 - a) Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah
 - b) Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat
2. Implementasi akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintahan disampaikan melalui;
 - a) Media Surat Kabar
 - b) Direct Mail (Surat Bupati), yang disampaikan kepada masyarakat lewat jalur birokrasi atau ketingkat RT/RW
 - c) Melalui Website
3. Kendala yang dihadapi dalam akuntabilitas dan transparansi adalah;
 - a) Kurang adanya tanggapan secara aktif yang disampaikan kepada masyarakat kepada pemerintah terhadap LPPD yang telah dipublikasikan melalui media cetak maupun elektronik.
 - b) Tidak adanya evaluasi dari pemerintah terhadap LPPD yang disampaikan kepada pemerintah pusat

Rekomendasi

Agar implementasi akuntabilitas dan transparansi dapat terlaksana dengan baik, untuk mewujudkan tata pemerintahan yang bersih maka;

1. Hendaknya masyarakat dan swasta diharapkan dapat berpartisipasi aktif dalam memberikan tanggapan terhadap LPPD yang telah disampaikan kepada masyarakat. Tanggapan yang diberikan masyarakat dan swasta dapat dijadikan bahan evaluasi untuk pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.
2. Hendaknya melakukan evaluasi kembali mengenai ketentuan yang mengatur tenggang waktu penyampaian dua dokumen dalam satu tahun anggaran.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis Mengucapkan terimakasih atas dukungan semua pihak sehingga penelitian ini dapat terselesaikan, khususnya kepada Bapak Dr. H. M. Yasin Nahar, S.H,M.H. dan Bapak Dr. Surahman, S.H,M.H. serta Bapak Dr. Mohammad Tavip, S.H, M.Hum. Serta pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan semuanya dalam tulisan ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah daerah dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- J Kalloh, *Mencari Bentuk Otonomi Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. SH Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Kedaerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Max Pohan, *Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal Yang Baik, (Lokal Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah*, Disampaikan Pada Musyawarah Besar Pembangunan Musi Banyuasin Ketiga, Sekayu, 29 September 2000 Kepala Biro Peningkatan Kapasitas Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

Saldi Isra, *Reformasi Hukum tata Negara*, Andalas Univ, Perss, Padang, 2006.

Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003.

Sutarman Yodo, *Aspek Hukum Ekonomi dalam Kerjasama Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013

Srijanti, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi (Pengembangan Etika berwarga Negara)*, Slema Empat, Jakarta, 2009 .

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2000 Tentang perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah, CV Navindo Pustaka Mandiri, Jakarta, 2001, Hlm 83