



**AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DALAM
PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH
UNTUK MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG
BAIK DI DAERAH**
(Studi di Kabupaten Kebumen)

TESIS

**Disusun dalam rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

OLEH :

**Amin Rahmanurrasjid,S.H
NIM B4A 006029**

Program Kajian Hukum Tata Negara

Pembimbing

Dr. Arief Hidayat,S.H,M.S

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

**AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DALAM
PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH
UNTUK MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG
BAIK DI DAERAH**

(Studi di Kabupaten Kebumen)

Disusun Oleh :

AMIN RAHMANURRASJID, S.H
B4A 006 029

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal Februari 2008

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

**Pembimbing
Magister Ilmu Hukum**

**Mengetahui
Ketua Program**

Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S.
NIP. 130 937 134

Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H., M.H.
NIP. 130 531 702

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena hanya dengan perkenan-Nya, penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis dengan judul *“Akuntabilitas Dan Trasnparansi Dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Di Daerah” (Studi Di Kabupaten Kebumen)*.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan Tesis ini, baik secara moril maupun materiil, khususnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. H. Susilo Wibowo, M.S.Med, Sp.And., selaku Rektor yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas untuk kepada penulis mengikuti studi pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. Dr.Y. Warella, MPA., PhD, selaku Direktur Program Pascasarjana yang telah memberi kesemoatan kepada penulis untuk menempuh studi jenjang Program Pasca Sarjana Strata 2 Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang,
3. Bapak Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S., selaku dosen pembimbing dan sekaligus Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang dalam kesibukannya bersedia meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, dan pengarahannya;
4. Bapak Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H.,MH., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Para Dosen Program

Studi Magister Ilmu Hukum serta seluruh karyawan di lingkungan sekretariat Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;

5. Ibu Dra. Hj. Rustriningsih, M.Si. selaku Bupati Kebumen, beserta seluruh jajaran yang terkait, sehingga penulis berkesempatan dapat melanjutkan studi. ;
6. Ibu Dra. Siti Alfiah Anggriani yang telah mengizinkan penulis untuk mengikuti program tugas belajar dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen di Universitas Diponegoro Semarang;
7. Kepala Bagian, Kasubag , Staf Tata Pemerintahan Sekda Kabupaten Kebumen, Ketua Pansus LKPJ DPRD Kabupaten Kebumen dan Sekretariat DPRD Kabupaten Kebumen yang telah meluangkan waktu untuk diwawancara dan secara suka rela telah memberikan data-data penelitian yang diperlukan secara lengkap;
8. Teman-teman mahasiswa peserta Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang khususnya Angkatan 2006 yang telah saling memberi dukungan secara moril dan materiil dalam penyelesaian studi ini;
9. Seluruh keluarga tercinta, Bapak, Ibu, Kakak dan Adik serta Mertua yang senantiasa memberi dorongan dan bantuan dalam studi penulis.
10. Istri tercinta, yang dengan penuh cinta dan kasih sayang mendampingi penulis dan memeberikan semangat, teristimewa untuk kedua ananda terkasih
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis sampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya atas dukungan dan bantuannya.

Akhirnya harapan yang terbetik di dalam jiwa, semoga tulisan ini menjadi berguna bagi semua pihak, secara teoritis maupun praktis oleh para pembacanya. Sebagai manusia biasa harus diakui bahwa tulisan ini bukanlah sesuatu yang sempurna. Oleh karena itu, mohon maaf atas kemungkinan terjadi kesalahan dan kekhilafan. Penulis mempersilahkan kritik konstruktif demi perbaikan penulisan Tesis ini agar menjadi lebih baik dan lebih bermanfaat.

Semarang, Februari 2008

P e n u l i s

ABSTRAK
AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DALAM
PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH UNTUK
MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK DI DAERAH
(Studi di Kabupaten Kebumen)

Penelitian ini dilatarbelakangi adanya otonomi daerah pasca reformasi tahun 1997 yang berimplikasi pada pergeseran kekuasaan pemerintahan pusat ke daerah. Pergeseran ini mengakibatkan banyaknya wewenang yang harus dikelola daerah dan berkurangnya pengawasan dari pemerintah pusat. Agar otonomi daerah dapat berjalan dengan baik diperlukan adanya tata kelola pemerintahan yang baik yang salah satu perwujudannya adalah perlunya pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang akuntabel dan transparan sesuai yang diamanatkan dalam PP Nomor 3 Tahun 2007..

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah daerah di Kabupaten Kebumen, implementasi prinsip akuntabilitas dalam pertanggungjawaban pemerintah Kabupaten Kebumen dan kendala yang dihadapi dalam implementasi pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.. Bahan penelitian utama yang diperlukan adalah bahan kepustakaan atau lazim disebut dengan data sekunder, sedangkan penelitian lapangan yang ditujukan untuk mendapatkan data primer hanya dilakukan sebagai bahan rujukan dan pelengkap, yang teknik pelaksanaannya dilakukan dalam bentuk wawancara dengan beberapa narasumber yang berkompeten dengan masalah yang diteliti. Hasil dari penelitian kemudian dianalisa secara kualitatif.

Temuan penelitian menunjukkan, berdasarkan PP Nomor 3 Tahun 2007, terdapat 3 bentuk pertanggungjawaban yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Kebumen yaitu Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat. Impelementasi akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di daerah menemui kendala karena tidak adanya evaluasi dari pemerintah atas penyampaian LPPD, penyampaian LKPJ tidak disertai dengan perhitungan APBD, pembahasan di DPRD yang cenderung bersifat politis dan sikap masyarakat yang apatis terdapat Informasi LPPD yang disampaikan.

Agar akuntabilitas dan transparansi bisa terwujud dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah di Kabupaten Kebumen maka perlu dievaluasi kembali mengenai ketentuan yang mengatur tidak samanya penyampaian LKPJ kepala daerah dan penyampaian Raperda tentang Pelaksanaan APBD dalam satu tahun anggaran, diperlukan adanya evaluasi dari pemerintah atas LPPD yang disampaikan pemerintah kabupaten dan diperlukan partisipasi aktif dari masyarakat atas informasi LPPD .

Kata kunci : pertanggungjawaban pemerintah daerah, akuntabilitas dan transparansi

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRACT	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kontribusi Penelitian	13
E. Kerangka Pemikiran	14
F. Metode Penelitian	21
1. Metode Pendekatan	21
2. Spesifikasi Penelitian	21
3. Jenis dan Sumber Data.....	22
4. Metode Pengumpulan Data.....	23
5. Analisa Data	23
G. Sistematika Penulisan	24
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	26
A. Konsep dan Dasar Pemerintahan Daerah di Indonesia ..	26
1. Konsep Pembentukan Pemerintah Daerah	26
2. Dasar Pembentukan Pemerintah Daerah di Indonesia	31
3. Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	38
B. Kewenangan dan Pembagian Urusan Pemerintah Daerah	44
1. Distribusi Kewenangan di Indonesia	48
2. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kebumen.....	53
C. <i>Good Governance</i> Dalam Penyelenggaraan	
Pemerintah Daerah.....	53
1. Konsep “ <i>good governance</i> ”	53
2. Karakteristik <i>Good Governance</i>	61
3. Perwujudan <i>Good Governance</i> dalam	
Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	63
C. Konsep Akuntabilitas dan Transparansi	71
1. Konsep dan pengertian Akuntabilitas	71
2. Konsep dan pengertianTrasnparansi	76
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	81
A. Gambaran Umum Pemerintah Kabupaten Kebumen	81
1. Kelembagaan Pemerintah Kabupaten Kebumen ...	81
2. Kelembagaan DPRD Kabupaten Kebumen.....	88
3. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen	92

4. Kebijakan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah....	94
5. Upaya Penyelenggaraan Tata Pemerintahan Yang Baik di Kabupaten Kebumen	
B. Pertanggungjawaban Pemerintah Kabupaten Kebumen .	107
1. Dasar Hukum Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen	112
2. Bentuk Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah.....	114
3. Mekanisme Penyusunan dan Penyampaian Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah	120
3. Mekanisme Penyusunan dan Penyampaian Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah	125
C. Implementasi Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik di Daerah	127
1. Impelementasi Prinsip Akuntabilitas	128
2. Impelementasi Prinsip Transparansi	130
D. Kendala Yang Dihadapi dalam Implementasi Akuntabilitas dan Transparansi.....	132
BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN	138
A. Kesimpulan	138
B. Saran	140
DAFTAR PUSTAKA.....	142.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan tersebut memberikan arti bahwa kekuasaan tertinggi di Indonesia adalah hukum, dengan demikian hukum digunakan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah UUD 1945 telah memuat ataupun menggariskan tentang pembagian kekuasaan baik kekuasaan *vertikal* maupun secara *horisontal*. Pada pemisahan kekuasaan secara *horizontal* (ke samping) melahirkan lembaga – lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *chek and balance*. menunjuk pada pembagian fungsi – fungsi antara organ kenegaraan. Sedangkan pembagian kekuasaan secara *vertikal* lazim dikenal dengan pembagian kekuasaan secara *teritorial*, menunjuk pada pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Hal ini selanjutnya memunculkan konsep pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sejarah tata pemerintahan Indonesia senantiasa ditandai oleh usaha yang terus menerus untuk mencari titik keseimbangan yang tepat dalam memberi bobot otonomi atau bobot desentralisasi. Sejak kemerdekaan sampai saat ini, distribusi kekuasaan /kewenangan dari pemerintah pusat ke

pemerintah daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Perbedaan ini menurut Johannes Kalloh dapat dijelaskan dengan menggunakan konsep bandul yang selalu bergerak secara simetris pada dua sisi yaitu Pusat dan Daerah. Pada suatu waktu bobot kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan yang lebih berat ada pada Pemerintah Daerah.¹ Sedangkan Sadu Wasistiono mengambil perumpamaan seperti pendulum, bergerak dari kutub satu ke kutub lain, dari kutub sangat yang berkuasa ke kutub yang sangat lemah . Demikian pula perubahannya, bergerak sangat dinamis dari satu kutub yang bersifat sentralistik ke kutub lain yang bersifat desentralistik. Pilihan kebijakan yang diambil tergantung pada situasi dan kondisi politik pada zamanya masing – masing.²

Terhadap dilema yang demikian pemerintah memberi respon yuridis yang bervariasi dari waktu ke waktu tergantung tergantung dari konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada waktu tertentu. Sejalan dengan hal tersebut, ternyata bahwa asas – asas yang dipakai dalam otonomi daerah juga senantiasa bergeser mengikuti konfigurasi pergeseran konfigurasi politik, mulai dari asas otonomi formal, otonomi material, otonomi yang seluas – luasnya, otonomi yang nyata dan bertanggungjawab sampai ke otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Menurut Moeljatno Tjokrowinoto, perubahan perundangan tentang pemerintahan daerah sampai beberapa kali, pada hakikatnya juga mencerminkan pergeseran imbang kekuatan di antara

¹ J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal.1

² Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003, hal 1

kekuatan – kekuatan sosial politik dalam saling berinteraksi. Pergeseran tersebut melahirkan berbagai bentuk perundang - undangan yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah .³

Arus reformasi yang terjadi di Indonesia telah membawa cakrawala baru dalam sistem politik dan pemerintahan yang selama 32 tahun tidak berubah dan cenderung stagnan. Karena itu perubahan yang terjadi dipandang sebagai suatu langkah baru bagi terciptanya Indonesia di masa depan dengan dasar – dasar demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah . Pilihan demokratisasi menjadi pilihan wajib bagi kegiatan bernegara berdasarkan bahwa hanya pemerintahan yang demokratislah yang dapat menempatkan manusia pada jati dirinya. Proses demokratisasi itu sendiri akhirnya berlangsung di Indonesia dengan telah dibukanya saluran –saluran demokrasi yang yang dulunya menghambat.⁴

Salah satu aspek reformasi yang mendapat perhatian hingga kini adalah persoalan kebijakan otonomi daerah. Pemerintah mulai mengeluarkan kebijakan desentralisasi (politik dan fiskal) dengan menggunakan kerangka hukum Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian direvisi dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan

³ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar – Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Penerbit Gama Media ,Yogyakarta, 1999 hal.272

⁴ S.H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal. 124

Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan landasan tersebut membawa perubahan yang cukup berarti terhadap hubungan pusat dan daerah.

Perubahan perundang – undangan pemerintahan daerah di Indonesia dengan mengakibatkan sistem pemerintahan bergerak dari sistem pemerintahan yang sebagian besar tersentralisasi ke sistem yang sebagian besar terdesentralisasi. Diharapkan melalui kebijakan tersebut dapat menyuburkan reformasi pada tingkat lokal dan memberi ruang gerak pada bidang politik, pengelolaan keuangan daerah dan pemanfaatan sumber – sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal. Sehingga tercipta corak pembangunan baru di daerah.⁵

Isu desentralisasi selalu dikaitkan dengan efisiensi dan inovasi, karena melalui desentralisasi akan dapat memotong beberapa tahap birokrasi. Inovasi terbuka, karena adanya kekuasaan untuk dapat melakukan keputusan yang paling rendah. Di mana ada desentralisasi/keleluasaan untuk mengambil keputusan , maka di situ ada peluang untuk mengembangkan inovasi. Secara lebih rinci, Sarundajang mengemukakan beberapa keuntungan penerapan sistem desentralisasi antara lain, mengurangi bertumpuknya pekerjaan pusat di daerah, tidak perlu menunggu instruksi dari pusat untuk pekerjaan yang segera diselesaikan, mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, mengurangi kesewenang – wenangan dari pemerintah pusat dan akan memperbaiki kualitas pelayanan.⁶

⁵ Alfitra Salamm, “Menimbang Kembali Kebijakan Otonomi Daerah “ dalam Syamsudin Haris *Desentralisasi & Otonomi Daerah* (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah), LIPI Press, Jakarta, 2005, hal.v

⁶ SH Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah* Op.Cit., hal.63-64

Suatu perubahan selalu ada sisi positif dan negatifnya, demikian juga dengan desentralisasi. Selain keuntungan sebagaimana tersebut di atas desentralisasi juga mempunyai kecenderungan atau efek kurang baik.. Sadu Wasistiono mencatat paling sedikit ada lima gejala umum dampak negatif dari desentralisasi yang nampak yaitu *pertama* menguatnya rasa kedaerahan yang sempit dalam pemanfaatan sumber daya alam, penyusunan rencana pembangunan, pemberian layanan umum kepada masyarakat maupun dalam pengisian jabatan birokrasi daerah. Kedua munculnya gejala ekonomi biaya tinggi sebagai akibat daerah hanya mengejar kepentingan jangka pendek untuk meningkatkan APBD, *Ketiga* Otonomi daerah masih dipahami secara sempit sehingga hanya pemerintah daerah yang aktif, sedangkan peran serta masyarakat luas belum nampak. *Keempat* adanya gejala ketidakpatuhan daerah dan atau penafsiran secara sepihak terhadap berbagai perundang - undangan yang dikeluarkan pemerintah pusat , padahal demokrasi memerlukan ketaatan hukum yang tinggi. *Kelima* Dengan diberlakukannya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 ada kecenderungan pergeseran titik pusat kekuasaan di daerah daerah dari eksekutif (*executive heavy*) ke tangan legislatif (*legislative heavy*) yang diikuti dengan pergesaeran pusat – pusat korupsinya.

Perubahan paradigma hubungan pemerintah pusat dan daerah pasca reformasi yang dimulai dari dikeluarkannya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah merupakan upaya melakukan reformasi total penyelenggaraan negara di daerah. Dampak dari reformasi total ini ditinjau

dari segi politik kenegaraan menurut Saldi Isra membuktikan telah terjadi pergeseran paradigma dari pemerintahan yang bercorak *high centralized* menjadi pola yang lebih terdesentralisasi dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mewujudkan otonomi daerah secara lebih luas sesuai dengan karakter khas yang dimiliki daerah. Hal ini dilakukan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat sesuai dengan potensi wilayahnya.⁷

Perubahan yang dilakukan ini menurut Koeswara sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra adalah untuk mewujudkan masyarakat madani dalam kehidupan berpemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai – nilai *good governance* atau *behoorlijk bestuur*. Hal ini sangat diperlukan karena berkurangnya secara signifikan peranan pusat di daerah terutama dalam melakukan pengawasan preventif. Oleh karena itu unsur – unsur pelaksanaan pemerintahan yang baik dan benar dapat memainkan peranan penting di daerah.⁸

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita – cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berdaya guna, berhasil guna dan bertanggungjawab serta bebas KKN. Menurut Sedarmayanti, perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk meregulasi

⁷ Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara*, Andalas Univ. Press, Padang, 2006, hal 225

⁸ Ibid, hal.226

akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas parlemen serta tersedianya akses yang sama pada informasi masyarakat luas.⁹

Pada dasarnya pemerintah mulai level pusat sampai daerah sebagai agen pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah disertai “kekuasaan” oleh rakyat untuk melaksanakan pemerintahan demi mewujudkan perannya sebagai pelaksana pembangunan, pembuat regulasi, pemberi layanan kepada masyarakat dan pemberdaya masyarakat. Oleh karena itu pemerintah sebagai pihak yang diberi kekuasaan hendaknya memiliki kewajiban untuk bertanggungjawabkan kekuasaan yang diberikan rakyat kepada mereka. Jika tidak demikian maka pemerintahnya akan menjadi taruhnya.¹⁰ Desentralisasi menyebabkan akuntabilitas diperbaiki dengan dibawanya pemerintah lebih dekat kepada warganya yang dimungkinkan warga untuk memantau lebih baik akan penyajian layanan dan diizinkan pemerintah pusat, sebagai para warga untuk memantau pemerintah – pemerintah daerah.¹¹

Seiring dengan pergeseran kekuasaan yang terjadi dengan adanya perubahan peraturan perundang - undangan pemerintah daerah, salah satu hal yang menarik untuk dikaji adalah terjadi juga perubahan substansi dan pola pertanggungjawaban pemerintah daerah. Perubahan sistem pertanggungjawaban pemerintah daerah ini dapat dilihat dalam perubahan

⁹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal.2

¹⁰ Hendrikus Triwibawanto Dedeona “Akuntabilitas Kelembagaan Eksekutif”, Jurnal Ilmu Administrasi, STIA LAN , Bandung, Vol.4 No 1 Maret 2007, hal 16

¹¹ The World Bank Office Jakarta “*Memerangi Korupsi di Indonesia*” (Memperkuat Akuntabilitas Untuk Kemajuan), World Bank, Jakarta , 2004.

peraturan perundang - undangan pemerintah daerah adalah sebagai berikut sebagai berikut ;¹²

Pertama , dalam Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1945. Pada periode ini organ yang ada di daerah adalah Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) sebagai DPRD serta Dewan Eksekutif dan Kepala Daerah sebagai Pemerintah daerah. Pelaksanaan fungsi dan kewenangan dimaksud tampak masih berat sebelah karena kewenangan Kepala Daerah sangat dominan, di samping sebagai BPRD dalam membuat peraturan daerah, juga sebagai pimpinan Badan Eksekutif yang menjalankan pemerintahan sehari – hari. Dalam penjelasan undang - undang ini hanya disinggung sedikit tentang pertanggungjawaban kepala daerah , yang intinya bahwa materi pertanggungjawaban kepala daerah adalah mengenai segala lapangan pekerjaan tentang *selfgovernment*. Sedangkan pertanggungjawabannya adalah vertical kepada pemerintah pusat.

Kedua , dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1948. Berdasarkan undang - undang ini Pemerintah daerah terdiri atas dua institusi , yaitu DPRD dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Kepala Daerah. Prinsip yang terkandung dalam undang - undang ini cenderung mengikuti format pertanggungjawaban yang dilakukan pemerintah pusat dengan sistem parlementer. Hal ini dapat dilihat bahwa DPD sebagai pelaksana pemerintahan sehari – hari bertanggungjawab kepada DPRD dan dapat pula diberhentikan DPRD. Format yang demikian menunjukkan bahwa kedudukan

¹² Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Toga Press, Yogyakarta, 2006 hal .174-228

DPRD lebih dominan (superior) daripada DPD. Sementara kepala daerah hanya sebagai pengawas pemerintah pusat.

Ketiga, dalam Undang - Undang Nomor 6 Tahun 1959 dan Nomor 5 Tahun 1960. Sebagai instrumen yuridis dalam penataan pemerintah daerah di bawah keberlakuan UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, undang - undang ini mengatur struktur pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah berfungsi ganda, selain sebagai kepala daerah otonom juga wakil pemerintah pusat . Meskipun DPRD tidak dapat menjatuhkan Kepala daerah , Kepala daerah otonom bertanggungjawab kepada DPRD. Sebagai alat pemerintah pusat, Kepala daerah bertanggungjawab kepada Pemerintah pusat .

Keempat, dalam Undang - Undang Nomor 18 Tahun 1968. Kepala daerah adalah pelaksana pemerintahan sehari – hari dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri . Namun karena adanya peristiwa G.30.S/PKI, undang - undang pemerintah daerah ini tidak pernah diberlakukan.

Kelima, dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974. Kedudukan Kepala daerah sederajat dengan DPRD. Namun dalam prakteknya Kepala daerah sangat;ah kuat, terutama dalam kapasitasnya sebagai penguasa tunggal yang tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD, apalagi sarana kontrol dari DPRD terhadap Kepala daerah hampir dapat dikatakan tidak ada. Oleh karena itu era ini dapat dikatakan sebagai *executive heavy*. Pada masa ini Kepala daerah memberikan pertanggungjawaban kepada Presiden melalui Menteri Dalam

Negeri. Sedangkan kepada DPRD Kepala daerah hanya berkewajiban emberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban.

Keenam, dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang - undang tersebut mengatur prinsip/asas – asas penyelenggaraan pemerintah daerah dengan paradigma baru yaitu demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pimpinan badan eksekutif (Kepala daerah) bertanggungjawab kepada DPRD (Badan Legislatif). Dalam undang - undang ini juga diatur bahwa DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah dengan syarat – syarat dan alasan tertentu. Ironisnya dengan menguatnya peran dan fungsi DPRD termasuk pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD membawa ketidakstabilan dalam kehidupan pemerintahan daerah . Yang terjadi adalah mekanisme pertanggungjawaban ini dijadikan DPRD sebagai ajang “pemerasan” terhadap eksekutif.

Ketujuh, dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004. Lahirnya undang - undang ini merupakan revisi terhadap kelemahan - kelemahan dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999. Termasuk yang mengalami perubahan adalah mekanisme pertanggungjawaban. Karena yang dimaksud dalam undang - undang ini adalah Kepala daerah dan DPRD maka pertanggungjawabannya juga tidak disebut sebagai pertanggungjawaban Kepala daerah tetapi disebut dengan pertanggungjawaban Pemerintah daerah. Pertanggungjawaban Pemerintah daerah diberikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sedangkan kepada DPRD hanya diberikan Laporan

Keterangan Pertanggungjawaban. Dari sini terlihat kembali menguatnya kedudukan Kepala daerah.

Dari uraian di atas terlihat bahwa sejak awal kemerdekaan sampai sekarang masalah mekanisme pertanggungjawaban pemerintah daerah selalu mengalami perubahan seiring perubahan undang - undang tentang pemerintahan daerah.

Permasalahan akuntabilitas dan transparansi merupakan salah satu persoalan dalam pelaksanaan pemerintah daerah yang hingga saat ini terus dikaji pelaksanaannya oleh pemerintah . Hal ini menurut Yusuf Ateh Kepala Bidang Akuntabilitas Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, karena hingga saat ini Pemerintah Indonesia juga belum menunjukkan kemampuan pertanggungjawabannya, padahal salah satu ciri pemerintahan yang akuntabel adalah memiliki pengukuran , tujuan dan sasaran program yang diusulkan. Oleh karena itu pula pemerintah akan lebih menekankan aspek akuntabilitas pemerintahan dalam reformasi birokrasi pemerintahan.¹³

Untuk mewujudkan pertanggung jawaban pemerintah terhadap warganya salah satu cara dilakukan dengan menggunakan prinsip transparansi (keterbukaan). Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan dan telah diambil oleh pemerintah. Juga melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan tersebut, masyarakat dapat memberikan

¹³ Kompas, November 2007

feedback atau *outcomes* terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah.¹⁴

Berangkat dari uraian di atas , maka dalam tersis ini penulis mengambil judul “AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DALAM PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK DI DAERAH”

(Studi di Kabupaten Kebumen)

B. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, maka dalam penelitian ini , maka dikemukakan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dilaksanakan ?
2. Bagaimana implementasi prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah Kabupaten Kebumen untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di daerah ?
3. Kendala – kendala apa yang dihadapi dalam implementasi prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintahan daerah ?

¹⁴ BKSI, “*Mencari Format Dan Konsep Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*” Disajikan pada seminar “*Menciptakan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah : Memberdayakan Momentum Reformasi*”, Forum Inovasi dan Kepemerintahan yang Baik, Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok, 12 Juni 2001

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah ;

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah daerah di Kabupaten Kebumen.
2. Untuk mengetahui implementasi prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintahan daerah sebagai sarana mewujudkan pemerintahan yang baik di daerah .
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam implementasi prinsip akuntabilitas dan transparansi pada pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah Pemerintah Kabupaten Kebumen

D. Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian adalah manfaat yang didapatkan dari suatu penelitian, kontribusi yang diharapkan dari penelitian ini adalah

- a. Kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi permasalahan pertanggungjawaban pemerintahan daerah guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di daerah dan memberikan sumbangan pemikiran tentang persoalan pertanggungjawaban kepala daerah.
- b. Kegunaan praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala pikir dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam masalah

implementasi akuntabilitas dan transparansi pertanggungjawaban pemerintah daerah

E. Kerangka Pemikiran

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagvrhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Dengan perkataan lain, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemecaran kekuasaan baik secara vertical maupun horizontal. Pemecaran secara vertical biasa dibagi dalam “*trichotomy*” yang terdiri atas eksekutif, legislatif dan yudikatif, meskipun pembagian itu tidak selalu sempurna karena kadang satu sama lain tidak benar – benar terpisah bahkan saling mempengaruhi.¹⁵ . Dalam hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut diatur dengan mekanisme *cheq and balance*, sedangkan pemecaran kekuasaan *vertical* melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Pentingnya pembagian kekuasaan secara vertical yang melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya ada di Indonesia, tetapi juga di negara – negara lain. Seperti yang dilukiskan oleh J.H Warren sebagaimana dikutip oleh Juanda¹⁶ , *above everything, however, Local governmrnt is a fundamental institution because of its educatve effect upon the mass of ordinary citizens*) (di atas segalanyaupun, pemerintahan daerah adalah suatu

¹⁵ Ismail Suny , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hal. 15

¹⁶ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005, hal.16

lembaga yang pokok karena memiliki pengaruh pembelajaran terhadap negaranya).

Desentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut Bagir Manan, yang mendasar dalam pemberian otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar – dasar bernegara dan susunan organisasi negara.¹⁷

Efektivitas dan efisiensi pembangunan di daerah membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good & clean government*) baik dalam skala nasional maupun skala lokal itu sendiri. Aspek *good governance* tersebut, didamping berpeluang memberikan kontribusi bagi eliminasi praktek – praktek yang tidak sehat juga memberi keuntungan bagi mekanisme kontrol terhadap pemerintah daerah. Karena itulah salah satu ide dasar untuk mengefektifkan kebijakan otonomi daerah sebagai upaya nyata keberhasilan pemerintah daerah adalah penciptaan *good & clean government*. terutama dalam tataran daerah.¹⁸

Karakteristik atau unsur utama penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), menurut Bahatta dan Nisjar adalah adalah:

¹⁷ Bagir Manan, Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, hal.24

¹⁸ Indra Iswara, *Ranjau – Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002, hal.132

akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparacy*), keterbukaan (*openess*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*managemen competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*). Tidak jauh berbeda, Ganie Rahman dalam Joko Widodo ¹⁹, menyebutkan ada empat unsur utama yaitu akuntabilitas (*accountability*), adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi. Sedangkan UNDP mengemukakan 9 (sembilan) karakteristik *good governance* meliputi Partisipasi (*Participation*), Aturan hukum (*Rule of law*) Transparansi (*Transparency*) Daya tangkap (*responsiveness*) Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*), Berkeadilan (*Equity*) Efektivitas dan efisien (*Efektiveness and dan efisiensi*) Akuntabilitas (*Accountability*) dan Visi Strategi (*Strategi Vision*).

Kriteria atau unsur – unsur yang dikemukakan tersebut, akuntabilitas dan transparansi merupakan dua kriteria pokok yang selalu ada dalam *good governance*. Akuntabilitas sebagai salah satu prinsip *good governance* dewasa ini boleh dikatakan sebagai harga mati yang harus dilakukan pemerintah. Akuntabilitas atau tanggungugat lembaga eksekutif selain disebabkan oleh adanya tuntutan perkembangan paradigma *good governance* dan perkembangan demokratisasi juga karena kesadaran kritis masyarakat yang sudah mulai tumbuh subur.

¹⁹ Joko Widodo, *Good Governance* (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah, Insan Cendekia, Surabaya, 2001)hal.1

Persoalan sekarang adalah bagaimana keterkaitan antara pertanggungjawaban pemerintah dengan *good governance*. Suatu tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa merupakan harapan dari diberlakukannya otonomi daerah. Miftah Toha menjelaskan bahwa tata pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good governance*) harus *predictable*, terbuka, dan proses pengambilan kebijaksanaanya bebas dari kecurigaan. Tata pemerintahan yang semacam itu memerlukan akuntabilitas, transparansi, terbuka menerima perbedaan dan kontrol masyarakat serta keharusan penegakan rule of law secara eksklusif²⁰

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas 9 (sembilan) asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas , asas efisiensi dan asas efektivitas.

Penjelasan tentang asas-asas penyelenggaraan negara adalah mengacu pada Pasal 3 angka 7 Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), akuntabilitas diartikan sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan perundang –undangan

²⁰ Miftah Toha, “Praktik Birokrasi Publik Yang Menjadi Kendala Terwujudnya Good Governance” , dalam Miftah Toha (ed), *Menyoal Birokrasi Publik*, Balai Pustaka Jakarta 1999, hal 55-56

yang berlaku. Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa akuntabilitas adalah pertanggungjawaban setiap proses dan hasil akhir penyelenggaraan negara.

UNDP sebagaimana dikutip Sedarmayanti mengartikan akuntabilitas sebagai prasyarat bahwa setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik. Tanggungugat atau tanggungjawab tidak hanya diberikan kepada atasan saja melainkan juga kepada para pemegang saham (*stake holder*) , yakni masyarakat luas. Sedangkan Sedarmayanti sendiri mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.²¹

Akuntabilitas publik adalah sesuatu yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian ukuran atau standar penyelenggaraan penyusunan kebijakan publik dengan peraturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku untuk organisasi publik yang bersangkutan. Pada dasarnya, setiap pengambilan kebijakan publik akan berdampak pada sekelompok orang atau seluruh masyarakat, baik dampak yang menguntungkan atau merugikan, maupun langsung atau tidak langsung. Oleh karena itu, penyusun kebijakan

²¹ Sedarmayanti, Op.Cit, hal.

publik harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambilnya kepada.²²

Kumorotomo memberikan pengertian bahwa akuntabilitas adalah pertanggungjawaban bawahan atas pemenuhan wewenang yang dilimpahkan kepadanya, sehingga akuntabilitas merupakan faktor di luar individu dan perasaan pribadinya.²³

Pemerintah bertanggungjawab dalam hal pencapaian tujuan negara yang telah ditetapkan secara konstitusional. Tujuan negara itu sendiri tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu :

.....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

Keempat butir tujuan tersebut kemudian melalui keputusan – keputusan politik dirinci dan didefinisikan guna menciptakan kepastian hukum, cara dan alat mencapainya diatur lebih lanjut dalam UUD, aturan – aturan penyelenggaraan dan perintah – perintah pelaksanaannya secara hierarkis sampai pada tingkat operasional di lapangan. Pertanggungjawabanyapun bertingkat pula. Dengan demikian, menurut Taliziduhu Ndraha tolak ukur akuntabilitas adalah efektivitas, efisiensi dan

²² Dadang Solihin, PENGUKURAN GOOD GOVERNANCE INDEX Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik – BAPPENAS, 2007

²³ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 217

produktifitas pemerintahan berdasarkan standar yang telah ditetapkan., baik standar *input, standar output standar throuhput dan standar outcome.*²⁴

Akuntabilitas sangat terkait dengan transparansi, dapat dikatakan tidak ada akuntabilitas tanpa adanya transparansi. Menurut penjelasan Pasal 3 angka 4 Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi Nepotismen (KKN) transparansi diartikan sebagai asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Dari pengertian tersebut dapat terlihat bahwa masyarakat berhak memperoleh informasi yang jujur dan benar tentang penyelenggaraan negara. Secara lebih jelas peran serta masyarakat ini ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara, dikatakan bahwa peran serta masyarakat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dilaksanakan dalam bentuk ;

- a. hak mencari , memperoleh dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara
- b. hak memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara

²⁴ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hal. 89

- c. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggaraan negara.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan secara normatif dan empiris. Mengacu pada tipologi penelitian menurut Soerjono Soekanto, studi pendekatan terhadap hukum yang normatif mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan dan perundang – undangan yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat.²⁵ Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah tentang implementasi prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam peretanggungjawaban Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik di daerah Daerah..

Pendekatan normatif dimaksudkan untuk menggali dan mengkaji peraturan perundang-undangan sebagai dasar berpijak dalam meneliti dalam persoalan yang kemudian berdasarkan hal tersebut peneliti melihat secara empiris dalam praktek pelaksanaannya..

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan judul penelitian yang telah dijabarkan dalam beberapa rumusan masalah dan dihubungkan dengan tujuan - tujuan yang ingin dicapai sebagaimana diuraikan di atas, maka spesifikasi penelitian ini

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hal.51

termasuk dalam lingkungan penelitian *deskriptif analitis*. Dikatakan bersikap deskriptif karena merupakan suatu upaya untuk mendeskripsikan (mengungkapkan dan memaparkan) permasalahan akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemda, yang selanjutnya akan dibahas dan dianalisa dengan berbagai teori dan pendapat sehingga akhirnya dapat diambil kesimpulan

3. Jenis dan Sumber data

Penelitian hukum yang bersifat normatif selalu menitikberatkan pada sumber data sekunder. Data Sekunder pada penelitian dapat dibedakan menjadi bahan – bahan hukum primer, bahan - bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini, bersumber dari data sekunder sebagai berikut ;

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti UUD 1945 dan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, dan berbagai peraturan perundangan tentang Pemerintahan Daerah
- 2) Bahan hukum sekunder, yang terdiri dari buku- buku literatur yang membahas tentang *good governance*, akuntabilitas, transparansi dan Pemerintahan Daerah
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan thp bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Nesar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum .

4. Metode Pengumpulan Data.

Dikarenakan jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif empiris maka bahan penelitian utama yang diperlukan adalah bahan kepustakaan atau lazim disebut dengan data sekunder, sedangkan penelitian lapangan yang ditujukan untuk mendapatkan data primer hanya dilakukan sebagai bahan rujukan dan pelengkap, yang teknik pelaksanaannya dilakukan dalam bentuk wawancara dengan beberapa narasumber yang berkompeten dengan masalah yang diteliti.

Metode pengumpulan data yang ditempuh dalam penelitian ini adalah ;

- 1) Studi Dokumenter, yakni penelitian terhadap berbagai data sekunder yang berkaitan dengan obyek penelitian
- 2) Wawancara, dalam hal ini informasi diperoleh dengan bertanya langsung kepada responden . Kegiatan wawancara tersebut dilakukan berdasarkan tipe wawancara terarah (*directive interview*) Responden dalam penelitian ini adalah Pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen , DPRD Kabupaten Kebumen dan tokoh masyarakat/LSM di Kabupaten Kebumen.

5. Analisa Data.

Analisa data penelitian ini dilakukan simultan dengan menggunakan analisa kualitatif, yaitu data sekunder yang berupa teori, definisi dan substansinyad ari beberapa literatur dan peraturan perundang-

undangan sertad ata primer yang diperoleh dari wawancara dianalisis dengan undang – undang, teori dan pendapat para pakar yang relevan sehingga didapat kesimpulan tentang implementasi prinsip akuntabilitas dan transparasi dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah.

G. Sistematika Penelitian

Penulisan tesis ini dilakukan dengan membagi menjadi 4 Bab, dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, akan menguraikan fenomena mengenai pertanggungjawaban pemerintah daerah di era otonomi daerah kemudian diuraikan permasalahan dalam penelitian ini, tujuan dan kontribusi penelitian. Selanjutnya untuk mendukung penelitian akan dijelaskan mengenai kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, dalam tinjauan pustaka ini akan diuraikan tentang konsep pemerintahan daerah, teori-teori yang ada kaitannya dengan kajian undang otonomi daerah seperti perkembangan Undang-undang otonomi daerah, hubungannya otonomi daerah dengan negara kesatuan dan negara hukum, pemerintahan daerah, konsep *good governance*, dan Konsep dan indikator Akuntabilitas dan Transparansi.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, akan menyajikan data-data yang diperoleh langsung dari lapangan yang berkaitan kajian pelaksanaan pertanggungjawban pemerintah daerah, kemudian data itu dianalisis berdasarkan teori tentang hubungan hukum yang diatur dalam hukum positif

Bab IV Penutup, bab ini akan menjelaskan kesimpulan dari analisis data dan selanjutnya memberikan saran-saran bagaimana sebaiknya pertanggungjawaban pemerintah daerah yang dapat mewujudkan *good governance* di daerah

BAB II

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

A. Konsep dan Dasar Pemerintah Daerah Di Indonesia

1. Konsep Pembentukan Pemerintah Daerah

Sebelum memasuki pembahasan tentang konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu perlu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah pemerintahan itu sendiri. Syaukani HR, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.²⁶

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif..

²⁶ Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal 233

Demikian juga Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan – badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi – instansi yang melaksanakan keputusan dari badan – badan tersebut. Sementara itu C. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang – undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.²⁷ Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen pemerintah pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif.²⁸ SF Marbun dan Moh Mahfud MD mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang - undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.²⁹

Pengertian pemerintahan tersebut, berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga – lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di

²⁷ SF Marbun dan Moh Mahfud MD, Op Cit hal. 9

²⁸ Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, Op.Cit., hal 233

²⁹ SF Marbun dan Moh Mahfud, Op.Cit., hal8

Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanyalah penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, nyata – nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah – baik provinsi maupun kabupaten/kota – memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.³⁰

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa – bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh SH. Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian – variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas

³⁰ Bagir Manan , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit., , hal.102

swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.³¹ Sedangkan di Indonesia sendiri sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.³²

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.³³

Penjelasan mengenai konsep pemerintahan daerah dimulai dari pemikiran mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan atau atau pembagian kekuasaan atau urusan pemerintahan negara (*devision of*

³¹ SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal 22-23.

³² Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal 2-3

³³ Mr. H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal. 24 - 26

power). John Locke sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Mahmud MD mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing – masing berdiri sendiri yaitu kekuasaan *legislatif* (membuat undang – undang) kekuasaan *eksekutif* (melaksanakan undang – undang) dan kekuasaan *federatif* (kemanan dan hubungan luar negeri). Sedangkan Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan (fungsi) di dalam negara dibagi dalam kekuasaan *legislatif*, kekuasaan *eksekutif* dan kekuasaan *yudikatif* (mengadili atas pelanggaran – pelanggaran bagi undang – undang).³⁴

Miriam Budiardjo, membagi kekuasaan ke dalam dua cara, pertama secara *vertical* yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. Kedua secara *horizontal*, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi – fungsi pemerintahan yang bersifat *legislatif*, *eksekutif* dan *yudikatif*.³⁵ Bentuk pembagian kekuasaan secara *vertical* inilah yang melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.³⁶

Secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu pemerintahan perwakilan daerah (*local self – government*) dan pemerintahan non perwakilan daerah (*local state government*). Namun apabila kedua tipe tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis

³⁴ SF Marbun dan Mahmud MD, Op.Cit hal 42 – 44.

³⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik* , PT Gramedia, Jakarta, 1986 hal.138,

³⁶ , Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal 186

pemerintahan daerah yaitu : a. unit perwakilan dengan tujuan umum, b. unit non perwakilan dengan tujuan umum, c. unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan d. unit non perwakilan daerah dengan tujuan khusus.³⁷ Oleh karena itu, dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang – undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekosentrasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administratif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja (*ambtressort*) menurut undang – undang.³⁸

2. Dasar Pembentukan Pemerintah Daerah di Indonesia

Salah satu unsur Negara Hukum Yang Demokratis adalah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. UUD 1945 mengatur kekuasaan dalam negara dengan mengacu pada pemisahan dan pembagian kekuasaan. Kekuasaan dipisah-pisahkan menjadi kekuasaan pemerintahan negara, kekuasaan membentuk undang undang , kekuasaan kehakiman dan “kekuasaan lain”. Sebagaimana diketahui bahwa ada tiga prinsip pokok negara hukum yaitu adanya Undang – Undang Dasar sebagai hukum dasar tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya, adanya

³⁷ SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara* Op.Cit., hal.25- 28

³⁸ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* , Rineka Cipta, Jakarta, 1990,hal 25

pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan adanya pemncaran kekuasaan negara dan pemerintahan.³⁹

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Kekuasaan Pemerintahan Negara dipegang oleh Presiden, dalam Pasal tersebut mengatur bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang – Undang Dasar. Selanjutnya kekuasaan Pemerintahan Negara merupakan urusan pemerintahan. Kekuasaan Pemerintahan atau urusan pemerintahan dibagi kepada provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom atau daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18, 18 A dan Pasal 18B UUD 1945.

Dari awal kemerdekaan, pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi amanat yang tertuang dalam salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Jadi memang merupakan suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers Indonesia*, agar pemerintahan daerah menjadi bagian dari sistem pemerintah Indonesia. Sebelum diamandemen Pasal 18 UUD 1945 menegaskan tentang sistem pemerintah daerah sebagai berikut ;

Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahanya ditetapkan dengan undang - undang , dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa.

³⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang – Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.39

Inti Pasal 18 tersebut adalah bahwa dalam negara Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut terdiri dari daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar yang dimaksud di sini adalah provinsi sedangkan daerah kecil adalah kabupaten/kota dan desa, dasar pembentukannya dengan permusyawaratan dengan mempertimbangkan asal – usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.⁴⁰

Setelah amandemen yang keempat , Pasal 18 UUD 1945 mengalami beberapa perubahan. Ketentuan Pemerintahan Daerah selanjutnya diatur dalam BAB VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B dengan ketentuan sebagai berikut

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah – daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap – tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah , yang diatur dengan undang – undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota – anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing – masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas – luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang - undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang - undang .

⁴⁰ Hanif Nurcholis, Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hal.

Pasal 18 A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang - undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang - undang

Pasal 18 B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan – satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang - undang .
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan – kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak – hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia , yang diatur dalam undang - undang .

Dengan adanya amandemen tersebut maka daerah besar dan daerah kecil menjadi jelas. Daerah besar adalah provinsi sedangkan daerah kecil adalah kabupaten/kota dan desa atau dengan nama lain. Hal lain yang lebih jelas lagi adalah bahwa penyebutan secara eksplisit , bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah baik provinsi, kabupaten/kota berdasarkan asas otonomi dan pembantuan. Yang dimaksud di sini adalah asas desentralisasi dan *medebewind*

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara – negara lain seperti dalam negara federal. Karena itu, pada dasarnya sistem pemerintahan dalam negara kesatuan adalah sentralisasi, atau penghalusnya adalah dekosentrasi. Artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh . Namun karena negara Indonesia

sangatlah luas dan beragam maka penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi. Dalam UUD Pasal 18 ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang - undang.⁴¹

Sebagai negara Kesatuan negara Indonesia tidak mempunyai kesatuan – kesatuan pemerintahan yang didalamnya mempunyai kedaulatan. Di Dalam Negara Kesatuan kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan – kesatuan pemerintahan. Kesatuan – kesatuan pemerintahan lain di luar pemerintahan tidak memiliki apa yang disebut oleh Kranenburg sebagaimana dikutip Nurcholis sebagai *pouvoir constituant*, kesatuan untuk membentuk undang – undang UUD/UU dan organisasinya sendiri. Kedudukan pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan adalah subdivisi pemerintahan nasional. Pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri. Sedangkan hubungannya dengan pemerintah pusat adalah *dependent* dan *sub-ordinat*.⁴²

Berdasarkan konsepsi yang demikian, maka pada dasarnya kewenangan pemerintahan baik politik maupun administrasi dimiliki pemerintah pusat. Pemerintah daerah pada hakekatnya tidak mempunyai kewenangan pemerintahan. Pemerintah daerah baru mempunyai kewenangan pemerintahan setelah memperoleh penyerahan dari pemerintah pusat.

⁴¹ Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah pusat dan daerah di Indonesia*, PT Bina Akasara, Jakarta, 1982, hal.2,3

⁴² Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hal.6

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan ini melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintahan (politik dan administrasi) pada pemerintah pusat. Yang dimaksud pemerintah pusat di sini adalah Presiden dan para menternya. Kewenangan yang dimaksud di sini adalah kewenangan pemerintahan, bukan kewenangan yang lain (legislatif dan yudikatif). Kewenangan pemerintahan sendiri terdiri dari dua jenis yaitu kewenangan politik dan administrasi. Kewenangan politik adalah kewenangan membuat kebijakan sedangkan kewenangan administrasi adalah kewenangan melaksanakan kebijakan.

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi tidak berarti putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat. Negara Indonesia merupakan suatu organisasi yang besar dan kompleks. Oleh karenanya tidak efektif dan efisien apabila semua kewenangan baik politik maupun administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau hanya pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban berat dan penyelenggaraan pemerintahan tidak akan efisien. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi kepada organisasi yang lebih rendah inilah yang disebut dengan desentralisasi. Jadi desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari puncak hirarki

organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah). Karena jenjang hirarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun organisasi maka pada jenjang organisasi yang disertai wewenang tersebut timbul otonomi.⁴³

Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan nasional. Karena itulah desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan desentralisasi pada pemerintah daerah. Sedangkan menurut Hesseel Nogi S otonomi daerah tidak lain adalah perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggungjawab dan mempunyai hubungan erat dengan desentralisasi.⁴⁴

Hubungan antara Otonomi daerah dan desentralisasi juga dijelaskan oleh Mahfud MD, menurutnya desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi, sedang Otonomi

⁴³ Ibid., hal 7

⁴⁴ Hesseel Nogi S Tangkilisin "*Manajemen Publik*", Grasindo, Jakarta, 2005,

daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi.⁴⁵

Sejalan dengan keharusan membentuk pemerintah daerah dalam sistem administrasi negara Indonesia, maka sejak Proklamasi Kemerdekaan sampai sekarang di Indonesia telah beberapa kali diterbitkan undang - undang tentang pemerintahan daerah yaitu Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang - Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004.

3. Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, ada beberapa asas yang digunakan yaitu : desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan.

a. Desentralisasi

Keberadaan dan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia menjadi penting ketika kekuasaan pusat menyadari semakin sulit untuk mengendalikan sebuah negara secara penuh dan efektif.⁴⁶

Desentralisasi sendiri berasal dari bahasa latin yaitu *de* yang berarti lepas dan *Centrum* yang berarti pusat. Dengan demikian maka

⁴⁵ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta Cipta, Jakarta, 2000, hal.66

⁴⁶ Juanda, Op.Cit., hal.117

desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pusat. Hoogerwerf sebagaimana dikutip oleh Sarundajang mengemukakan bahwa⁴⁷

“Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan - badan umum yang lebih tinggi kepada badan – badan umum yang lebih rendah yang secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan – pertimbangan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur kewenangan yang terjadi dari hal itu”

Koesoemahatmadja mengemukakan bahwa desentralisasi adalah peralihan kewenangan dari lingkungan pemerintah pusat ke lingkungan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya⁴⁸

PBB sebagaimana dikutip oleh Koswara memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut⁴⁹;

“Decentraization is the transfer of planing, decision making, or adminstrative authorithy from the central government to its field organization, local administrativve units, semi-autonomoes and parastatal organization, local government, or nongovernment organization”
(Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan admnistratif daerah, organsasi semi otonom, pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat)

Sedangkan tentang ciri dari desentralisasi, Smith sebagaimana dikutip oleh Josef Riwu Kaho menyebutkan sebagai berikut⁵⁰,

⁴⁷ Sarundajang, Arus Balik Kekuatan Pusat ke Daerah, Op.Cit., hal.46

⁴⁸ Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta Karya, Bandung, 1979, hal. 39

⁴⁹ E.Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Pariba, Jakarta, 2001, hal.48

⁵⁰ Josef Riwu Kaho, *Reorganisasi dan Restrukturisasi Pemerintah Dalam Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2001*, <http://www.geocities.com/arsipda/makalah/reorganisasi.htm>

- 1) penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
- 2) Fungsi yang diserahkan dapat dirinci atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual functions*)
- 3) Penerima wewenang adalah daerah otonom
- 4) Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (*regelling en bestur*) kepentingan yang bersifat lokal
- 5) Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak
- 6) Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkret
- 7) Keberadaan daerah otonom adalah di luar hierarki organisasi pemerintahan pusat
- 8) Menunjukkan pola hubungan antar organisasi
- 9) Menciptakan *political variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik.

Desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan menurut Van Der Pot adalah dalam arti *desentralisasi teritorial* dan *desentralisasi fungsional*. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah dan berbentuk otonom, sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan – badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.⁵¹

Dalam Pasal 1 butir 7 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵¹ Bagir Manan , *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang – Undang Dasar 1945* , Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.21

b. Dekosentrasi

Menurut Hanif Nurcholis, dekosentrasi sebenarnya sentralisasi juga tapi lebih halus daripada sentralisasi. Dekosentralisasi adalah pelimpahan wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi belaka bukan wewenang politis. Wewenang politis tetap dipegang oleh pemerintah pusat.⁵²

Rondinelli menjelaskan bahwa dekosentrasi adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggungjawab administratif kepada cabang departemen atau badan pemerintahan yang lebih rendah.⁵³

Walfer menjelaskan bahwa dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang pada pejabat atau kelompok pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat dalam wilayah administrasi.⁵⁴ Sedangkan Henry Maddick menjelaskan dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk melepaskan fungsi – fungsi tertentu kepada pejabat pusat yang berada di luar kantor pusat. Oleh karena itu dekosentrasi hanya menciptakan *local state government* atau *field administration*/ wilayah administrasi.⁵⁵

Sedangkan tentang ciri dari dekosentrasi, Smith sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis menyebutkan sebagai berikut ⁵⁶,

⁵² Hanif Nurcholis, Op.Cit., hal.14

⁵³ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi*, Op.Cit., hal.56

⁵⁴ HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT Rajagrafindo, Persada, Jakarta, 2005, hal14

⁵⁵ Soehino, *Hukum Tata Negara*, BPFY Yogyakarta, 2003 hal.63

⁵⁶ Hanif Nurcholis, Op.Cit., hal15

- 1) Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi – fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
- 2) Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah
- 3) Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang yang mengatur
- 4) Tidak menciptakan otonomi dan daerah otonom tetapi menciptakan wilayah administrasi.
- 5) Keberadaan field administration berada di dalam hirarki organisasi pemerintah pusat.
- 6) Menunuukan pola hubungan kekuasaan intra organisasi.
- 7) Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

Dalam dekosentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi saja, sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pemerintah pusat. Oleh karena itu pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat di wilayah kerja masing – masing atau pejabat pusat yang ditempatkan di luar kantor pusatnya. Pejabat tersebut adalah pejabat pusat yang bekerja di daerah, yang bersangkutan diangkat oleh pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Oleh karena itu , pejabat tersebut bertanggungjawab kepada pejabat yang mengangkatnya. Konsekuensinya, pejabat daerah yang dilimpai wewenang bertindak atas nama pemerintah pusat.⁵⁷

Dalam Pasal 1 butir 8 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wialyah tertentu.

⁵⁷ Ibid., hal.16

c. Tugas Pembantuan

Selain asas desentralisasi dan dekosentrasi, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia dikenal juga apa yang disebut dengan asas pembantuan (*medebewind*). Di Negara Belanda *medebewind* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintahan yang lebih atas kepada pemerintah daerah di bawahnya berdasarkan undang - undang. Oleh karena itu, *medebewind* sering disebut juga dengan *sertatantra*/tugas pembantuan.⁵⁸

Koesoemahatmadja⁵⁹ mengartikan *medebewind* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah lebih atas untuk meminta bantuan kepada daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.

Dalam menjalankan *medebewind* tersebut, urusan – urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat/daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan. Hanya saja cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri.

⁵⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara.....* Op.Cit., hal.85

⁵⁹ Koessoemahatmadja, Op.Cit., hal.21-22

Dalam sistem *medebewind* pemerintah pusat atau pemerintah daerah otonom yang lebih tinggi menyerahkan urusan yang menurut peraturan perundang – undangan merupakan kewenangannya kepada daerah otonom di bawahnya. Daerah otonom yang dserahi ini lalu melaksanakan melalui perangkatnya (dinas-dinas). Dalam melaksanakan tugas tersebut, aparat pelaksana tidak bertanggungjawab kepada pemerintah pusat atau daerah lebih tinggi tapi kepada kepala daerah.

Menurut Pasal 1 butir 9 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari propinsi kepada kabauapaten/kota dan /atau desa serta dari pemerintah kabupaten kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

B. Kewenangan Dan Pembagian Urusan Pemerintah Daerah

1. Distribusi Kewenangan di Indonesia

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia ⁶⁰, wewenang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Dari sini dapat diartikan bahwa kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Menurut SF Marbun , kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan

⁶⁰ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hal.1272

terhadap sesuatu di bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintahan, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan adalah kumpulan dari wewenang-wewenang misalnya pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangnya tetap berada di tangan menteri. Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang - undang yang berlaku untuk melakukan hubungan – hubungan hukum.⁶¹

Negara Indonesia adalah negara demokrasi, karena itu kedaulatan berada di tangan rakyat. Karena pemilik kedaulatan adalah rakyat, maka yang memiliki kewenangan menyelenggarakan negara ini juga rakyat. Dalam hal legislatif, rakyat melimpahkan sebagian kedaulatan kepada sistem perwakilan yang ada yaitu kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedangkan dalam hal eksekutif rakyat menyerahkan kepada Presiden. Dengan adanya penyerahan kewenangan pemerintahan oleh rakyat kepada Presiden, maka presiden menjadi penanggungjawab pemerintahan tertinggi di Indonesia. Oleh karena itu segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggungjawab presiden. Presiden membentuk pemerintahan dengan cara mengangkat menteri dan pejabat setingkat sebagai pembantunya. Presiden bersama kabinet yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan

⁶¹ S.F.Marbun dan Mahmud MD , , Op.Cit, hal.,154

menjadi pemerintah pusat. Tugas utamanya adalah mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD.

Isi kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat mencakup kewenangan pemerintahan umum dan kewenangan di luar kewenangan umum. Kristiadi menjelaskan bahwa kewenangan pemerintahan umum mencakup pengaturan kehidupan politik, sosial, ketertiban, pertahanan dan keamanan. Sedangkan kewenangan di luar kewenangan umum meliputi penyediaan pelayanan masyarakat dalam arti luas seperti pelayanan kesehatan, pos dan telekomunikasi.⁶²

Pada dasarnya, kewenangan pemerintahan dalam negara kesatuan adalah milik pemerintah pusat. Dengan kebijakan desentralisasi pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintah tersebut kepada pemerintah daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas⁶³:

- a. Materi wewenang, adalah semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
- b. Manusia yang disertai wewenang, adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Jadi bukan kepala daerah atau ketua DPRD atau keduanya
- c. Wilayah yang disertai wewenang, adalah daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

⁶² JB Kristiadi, *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan*, dalam JIIS, Nomor 2 Tahun 1992

⁶³ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hal.93

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu ⁶⁴;

- a. *Ultra vires doctrine* ,yaitu pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom dengan memperinci satu persatu. Daerah otonom hanya menyelenggarakan wewenang yang diserahkan tersebut. Sedang sisa wewenang yang ada tetap menjadi wewenang pusat. Cara ini dianut oleh Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974. Pemerintah pusat menyerahkan urusan – urusan tertentu kepada daerah. Pusat menyerahkan urusan setahap demi setahap dengan memperhatikan kemampuan daerah dengan memperhatikan keadaan dan kemampuan daerah.
- b. *Open and arrangement atau general competence* , yaitu daerah otonom menyelenggarakan segala urusan di luar yang dimiliki oleh pusat. Artinya pusat menyerahkan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki oleh pusat. Cara kewenangan inilah yang dianut oleh Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Terhadap urusan – urusan yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah , dalam pengendalian urusan – urusan yang bersifat lokal tersebut terdapat empat variasi , yaitu ⁶⁵;

- a. Organisasi internal (*Internal- Organization / Regulation*)

⁶⁴ Hanif Nurcholis, hal.75-76

⁶⁵ Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2002, hal.21

Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada Dewan Permusyawaratan Daerah, misal di Inggris

b. Hybrid (*Subsidiarization*)

Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada Dewan Permusyawaratan Daerah untuk urusan – urusan yang sangat penting, tapi juga bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi untuk urusan - urusan spesifik yang merupakan kebijakan pusat , misal di Jerman

c. Hybrid (*Supervision*)

Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada Dewan Permusyawaratan Daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat atau anggota dari kementerian pusat bertanggungjawab secara otoritas yang mensupervisinya.

, misal di Perancis

d. Antar Organisasi (*Intra- Organization / Regulation*)

Dalam sistem ini kepala daerah adalah bagian dari hirarki pusat dan secara keseluruhan merupakan bawahan pusat

, misal di Rusia

Dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diatur bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Kemudian juga kewenangan dalam lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan

secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Dengan demikian semua kewenangan di luar yang disebutkan tersebut adalah kewenangan daerah.

Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diterbitkan sebagai penyempurna Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah juga menganut sistem *Open and arrangement atau general competence* . Dalam Pasal 10 ayat (3) undang - undang ini, disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah ; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota adalah di luar yang ditentukan untuk pemerintah pusat tersebut.

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah , menurut Zudan Arif, pembagian urusan pemerintahan diatur dalam 4 (empat) model urusan pemerintahan yaitu :⁶⁶

- 1) Urusan Absolut yaitu urusan yang secara mutlak menjadi urusan pemerintah pusat (Pasal 10 ayat (3))
- 2) Urusan Bersama, yaitu urusan yang dapat dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten

⁶⁶ Zudan Arif Fakrullah, Op.Cit., hal.20-21

- 3) Urusan Wajib pemerintah daerah. Meliputi urusan wajib pemerintah daerah provinsi (Pasal 13) dan Urusan Wajib Pemerintah daerah Kabupaten (Pasal 14)
- 4) Urusan pilihan pemerintah daerah. Meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan kondisi dan potensi unggulan daerah (Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2))

Urusan absolute sebagaimana Pasal 10 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004, didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud urusan pemerintahan yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu meliputi urusan ;

- a. politik luar negeri
- b. pertahanan
- c. Keamanan
- d. Moneter
- e. Yustisi
- f. Agama.

2. Kewenangan Pemerintah Kabupaten

Menurut Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kewenangan yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota adalah sisa kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Dengan demikian pemerintah kabupaten mempunyai kewenangan yang sangat besar dan banyak. Oleh karena itu bobot kewenangan terletak pada pemerintah kabupaten/kota.

Mengenai kewenangan yang menjadi kompetensi kabupaten/kota, undang - undang maupun peraturan pemerintah tidak mengatur secara spesifik. Undang - undang hanya memberi rumusan umum yang pada dasarnya meletakkan semua kewenangan pemerintahan pada kabupaten/kota, kecuali yang ditentukan untuk pemerintah pusat pemerintah provinsi.

Meskipun demikian Pasal 11 ayat (2) Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menentukan bahwa daerah kabupaten dan daerah kota harus melaksanakan 11 kewenangan yaitu ;

1. Pekerjaan umum
2. Kesehatan
3. Pendidikan dan Kebudayaan
4. Pertanian
5. Perhubungan
6. Industri dan Perdagangan
7. Penanaman Modal
8. Lingkungan Hidup
9. Pertahanan
10. Koperasi dan
11. Tenaga Kerja

Dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab yang dititikberatkan pada daerah kabupaten/kota. Dengan demikian implikasinya adalah besar dan banyaknya urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh masing – masing pemerintah kabupaten /kota.

Berbeda dengan Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menetapkan urusan pemerintah kabupaten/kota yang bersifat wajib dan pilihan. Urusan yang bersifat wajib mencakup urusan – urusan di yang berskala kabupaten/kota seperti yang disebutkan dalam Pasal 14, yaitu;

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. penyediaan sarana dan prasarana umum
5. penanganan bidang kesehatan
6. penyelenggaraan pendidikan
7. penanggulangan masalah sosial
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
10. pengendalian lingkungan hidup
11. pelayanan pertanahan
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. pelayanan administrasi penanaman modal
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang - undangan .

Adapun urusan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagaimana halnya provinsi, kabupaten/kota juga menerima tugas pemerintahan dari pemerintah pusat dan provinsi (sebagai daerah otonom).

Tugas pembantuan yang diberikan kepada kabupaten/kota meliputi sebagian tugas bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan lain yakni kebijakan tentang perencanaan pembangunan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Sedangkan tugas pembantuan yang diberikan oleh provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota meliputi sebagian tugas dalam pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Adapun tugas pembantuan yang diberikan provinsi sebagai wilayah administrasi kepada kabupaten/kota meliputi sebagian tugas dalam pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

C. Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

1. Konsep “*good governance*”

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Menurut Sedarmayanti hal ini dikarenakan adanya tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat

pengetahuan dan pendidikan masyarakat, selain adanya pengaruh globalisasi.⁶⁷

Sedangkan Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa tuntutan adanya *good governance* ini timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan demokratisasi sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekan *good governance*⁶⁸.

Good Governance telah menjadi wacana baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di dunia yang tidak dapat dilepaskan dari tulisan David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya “*Reinventing Government How the Enterpreneurial Spirit the Public Sector*” pada tahun 1992. Melalui bukunya tersebut, Osborne dan Gaebler mengajukan konsep yang berisi 10 (sepuluh) prinsip *Reinventing Government* sebagai konsep kewirausahaan yang bisa dijalankan oleh lembaga publik maupun lembaga – lembaga non profit lainnya. Konsep ini pada dasarnya menggeser spectrum semangat kewirausahaan ke birokrasi. Lahirnya konsep ini bagi Osborne dan Gaebler lebih banyak didasari dari latar belakang fundamental lembaga birokrasi (*public*) yang

⁶⁷ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Op.Cit., hal.4

⁶⁸ Sadu Wasistiono, Op.Cit., hal, 28

berseberangan dengan lembaga bisnis (*privat*) . Bagi lembaga bisnis , pendapatan terbesar mereka diperoleh dari pelanggan (*konsumen*), sedangkan bagi birokrasi sebagian besar diperoleh dari pajak. Bagi lembaga bisnis (*private*) persaingan adalah segalanya sedangkan bagi birokrasi (*public*) lebih banyak mengandalkan monopoli.⁶⁹

Melalui bukunya *Reinventing Government* tersebut, Osborne dan Gaebler berpendapat bahwa kegagalan utama pemerintahan saat ini adalah karena kelemahan manajemennya. Masalahnya bukan terletak pada apa yang dikerjakan pemerintah melainkan bagaimana cara pemerintah mengerjakannya. Selanjutnya bagaimana cara mengembangkan konsep yang berisi sepuluh prinsip di muka, Davis Osborne berkolaborasi dengan Peter Plastrik pada tahun 1996 menulis buku “*Banishing Bureaucracy*” : *The five Strategies for Reinventing Government*”, menyampaikan 5 (lima) strategi untuk melaksanakan “*reinventing government*”. Dalam bukunya tersebut menarakan agar birokrasi pemerintah dipangkas supaya menjadi lebih efektif dan efisien. Prinsipnya “*the least government is the best government*”⁷⁰

Berdasarkan konsep – konsep yang diajukan Osborne melalui buku – bukunya tersebut, nampaknya memberikan pengaruh yang kuat dalam kehidupan global sehingga memunculkan pemikiran baru yang mengarah pada perubahan paradigma dalam pola penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dari paradigma konvensional/tradisional menjadi paradigma baru dalam

⁶⁹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Op.Cit., hal.6

⁷⁰ Ibid, hal. 9

penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan kolaborasi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat. Perubahan tersebut lebih dikenal dengan pergeseran paradigma dari pemerintah (*government*) menjadi tata pemerintahan (*governance*) sebagai wujud dari interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam menghadapi berbagai permasalahan kontemporer yang demikian kompleks, dinamis serta beraneka ragam.

Seiring dengan perubahan paradigma di atas, muncul pula gerakan baru yang dinamakan “gerakan masyarakat sipil” (*civil society movement*). Inti dari gerakan ini adalah bagaimana membuat masyarakat lebih mampu dan mandiri untuk memenuhi sebagian besar kepentingannya sendiri. Konsekuensi logis dari berkembangnya masyarakat sipil adalah semakin rampingnya bangunan birokrasi, karena sebagian besar pekerjaan pemerintah dapat dijalankan sendiri oleh masyarakat maupun dilaksanakan melalui pola kemitraan dalam rangka privatisasi.⁷¹

Di dalam praktik, perubahan besar yang diharapkan terjadi dalam hubungan antara pemerintah dan warga negara ternyata tidak terjadi secara signifikan. Hal ini nampaknya tidak dapat dilepaskan dari sifat dan pengertian kata “pemerintah” (*government*) yang memang harus memerintah. Dengan memerintah maka akan terjadi suatu hubungan yang bersifat hierarkis, artinya pemerintah yang memerintah berada di atas. Sedangkan warga negara (masyarakat) yang diperintah berada di bawah. Untuk mengubah posisi hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah (warga

⁷¹ Sadu Wasistiono, Op.Cit., hal.28

negara/masyarakat) , dari yang semula bersifat *hierarkis* (atas bawah) menjadi *heteraksi* (kesetaraan), maka diperlukan perubahan filosofi dan konsep berpikir, termasuk penciptaan istilah baru yang tepat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas dan akibat pengaruh kuat yang mengglobal dari pandangan konsep Osborne-Gaebler (1992) maupun Osborne-Plastrik (1996) di muka, Word Bank maupun United Nation Development Program (UNDP) pada tahun 1997 mengembangkan istilah baru yaitu “*governance*” sebagai pendamping kata “*government*”. Kata *Governance* kemudian diterjemahkan dalam berbagai literature bahas Indonesia sebagai “tata pemerintahan” dan ada pula sebagai “kepemerintahan”. Menurut Word Bank , kata *governance* diartikan sebagai cara , yakni cara bagaimana kekuasaan engara digunakan untuk mengelola sumberdaya-sumberdaya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.⁷² United Nations Development Programme (UNDP) sebagaimana dikutip Joko Widodo mengemukakan definsi “*governance* “ sebagai pemerintahan , dimana hal ini diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk memanage urusan – urusan bangsa. Lebih lanjut UNDP menegaskan bahwa pemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses dan hubungan yang kompleks melalui warga negara (*citizens*) dan kelompok – kelompok yang mengartikulasikan

⁷² Ibid, hal.30

kepentinganya, melaksanakan hak dan kewajibanya dan mnengahi atau menfasuilitasi pernedaan di antara mereka.⁷³

Ganie-Rochman sebagaimana dikuti Joko Widodo menyebutkan bahwa konsep “*governance*” lebih inklusif daripada “*government*”. Konsep “*government*” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah) Sedangkan konsep *governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara tapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak – pihak yang terlibat juga sangat luas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.⁷⁴

Sedangkan Lembaga Admnistrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public good* dan *service*. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.⁷⁵

Pengertian *governace* yang dikemukakan oleh UNDP ini didukung oleh tiga kaki yakni politik, ekonomi dan admnistrasi. *Kaki pertama* yaitu tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses

⁷³ Ibid. hal 31

⁷⁴ Joko Widodo, Op.Cit., hal. 18

⁷⁵ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas Dan Good Goverenance*” Lembaga Admnistrasi Negara dan Badan Penagwas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000, hal.1,5

pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi-birokrasi bersama politisi. *Kaki kedua*, yaitu tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses-proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Sedangkan *kaki ketiga* yaitu tata pemerintahan di bidang administrasi ,adalah berisi implementasi proses, kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.⁷⁶

Menurut UNDP, *governance* atau tata pemerintahan memiliki tiga domain yaitu ;⁷⁷

1. Negara atau tata pemerintahan (*state*)
2. Sektor swasta atau dunia usaha dan (*private sector*)
3. Masyarakat (*society*)

Ketiga domain tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi . Sedangkan sektor masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari sektor pemerintahan maupun swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya.⁷⁸

Sebagaimana telah ditegaskan oleh Lembaga Administrasi Negara, bahwa *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public goods and services*. Praktek terbaiknya disebut sebagai

⁷⁶ Ibid, hal. 5

⁷⁷ Ibid, hal . 6

⁷⁸ Sadu Wasistiono, Op.Cit, hal.31

good governance Word Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.⁷⁹

Good dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian. *Pertama*, nilai – nilai yang menjunjung tinggi keinginan /kehendak rakyat, dan nilai – nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. *Kedua*, aspek aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan – tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua hal yaitu, *Pertama* orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan *Kedua* aspek – aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya utkmencapai tujuan – tujuan tersebut.⁸⁰

Selanjutnya berdasarkan uraian di atas LAN menyimpulkan bahwa *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi

⁷⁹ Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2004, hal.24

⁸⁰ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Op.Cit., hal.6

yang konstruktif di antara domain – domain negara, sektor swasta dan masyarakat.⁸¹

Konsep mengenai *good governance* (keperintahan yang baik) dapat ditemukan juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 dalam penjelasan Pasal 2 (d) mengartikan pemerintahan yang baik ;;

“*kepemimpinan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip – prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, eplayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat*”.

2. Karakteristik *Good Governance*

United Nation Development Program (UNDP) sebagaimana yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut ;

1. Partisipasi (*Participation*) : setiap warga masyarakat mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. Aturan hukum (*Rule of law*) : kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang buku, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. Transparansi (*Transparency*) : Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses – proses, lembaga – lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor..

⁸¹ Ibid, hal.8

4. Daya tangkap (*responsiveness*) : Lembaga – lembaga dan proses – proses harus mencoba untuk melayani setiap “*stakeholders*”
5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*) : Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda utki memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan –kebijakan maupun prosedur – prosedur.
6. Berkeadilan (*Equity*) : Semua warga negara, baik laki – laki maupun perempuan , mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. Efektivitas dan efisien (*Efektiveness and dan efisiency*) : Proses – proses dan lembaga – lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber – sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas (*Accountability*) : Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab) kepada publik dan lembaga – lembaga. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi
9. Visi Strategi (*Strategi Vision*) : Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini

Sedangkan Ghambir Bhatta⁸² sebagaimana dikutip Sedarmayanti mengungkapkan “unsur – unsur utama *governance* (bukan prinsip) yaitu : akuntabilitas (*Accountability*), transparansi (*Transparacy*), keterbukaan (*openess*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*managemen competence*) dan hak -hak asasi manusia (*human right*). Tidak jauh berbeda, Ganie Rahman⁸³, menyebutkan ada empat unsur utama yaitu *accountability*, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi .

Sebuah pendekatan terbalik dilakukan oleh Kenneth Thomson, sebagaimana dikutip oleh Riswanda Imawan, daripada menyebutkan ciri *good governance* , dia lebih suka menyebutkan ciri *bad governance* . Kebalikan dari ciri *bad governance* inilah yang layak disebut sebagai *good governance*.

Menurut Thomson ciri *bad governace* adalah ⁸⁴:

- a. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber milik rakyat dan milik pribdai
- b. Tidaka da aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintah yang tidak kondusif dalam pembangunan
- c. Adanya regulasi yang berlebihan sehingga menyebabkan “ekonomi biaya tinggi”
- d. Prioritas pembangunan yang tidak konsisten
- e. Tidak ada transparansi dalam pengambilan keputusan.

⁸² Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)* , *Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas menuju Good Governance* , Mandar Maju, Bandung, 2004, hal 43

⁸³ Meuthia Ganie Rahman, “*Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya*” dalam *Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)* , Penerbit Komnas HAM, Jakarta, 2000

⁸⁴ Riswanda Imawan , “*Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance* “, dalam Syamsudin Haris (Editor) , *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hal.46

3. Perwujudan *Good Governace* dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Dari beberapa pengertian *good governance* dan karakteristiknya, Joko Widodo menyimpulkan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam prakteknya telah merugikan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut. Sedang sebagai perwujudan konkrit dari implementasi *good governance* di daerah adalah ⁸⁵;

- a. Pemerintah daerah administrasi publik diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat
- b. Pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma dan etika moralitas pemerintahan yang berkeadilan
- c. Aparatur pemerintah daerah mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat
- d. Pemerintah daerah memiliki daya tanggap terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat.

Good Governance berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pemerintahan sendiri dapat diartikan secara sempit dan luas. Dalam arti sempit penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara.

⁸⁵ Joko Widodo, Op.Cit., hal. 30

Dalam kaitan ini, Bagir Manan menjelaskan bahwa di negara Belanda yang kemudian juga diikuti oleh ahli Hukum Administrasi Negara Indonesia, dikenal adanya prinsip – prinsip atau asas – asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselven van behoorlijkbestuur general princiles of good administration*), yang berisi pedoman yang harus dipergunakan oleh administrasi negara dan juga oleh hakim untuk menguji keabsahan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara. Asas – asas ini antara lain mencakup : motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang – wenang (*willekeur*), kehati – hatian (*zorgvuldigheid*), kepastian hukum, persamaan perlakuan tidak menggunakan wewenang yang menyimpang dari tujuan (*detournement de pouvoir, fairness*) dan lain - lain⁸⁶

Banyak pendapat yang menyatakan bahwa pembahasan mengenai *good and clean government* di Indonesia baru dimulai pada tahun - tahun terakhir ini. Tetepai sebenarnya menurut Saldi Isra, dilihat dari perkembangan peraturan perundang – undangan pembicaraan ke arah pemerintahan yang baik dan benar sudah dimulai seiring dengan kuatnya keinginan untuk membuat Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Artinya, pembicaraan *good and clean government*, paling tidak sudah dimulai sejak awal tahun 1970 –an, yaitu dengan penerbitan buku Kuntjoro Purbopranoto yang berjudul *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara* pada tahun 1978. Kemudian secara kelembagaan, upaya itu dapat dilihat dari adanya “*Proyek Penelitian tentang Asas – Asas Umum*

⁸⁶ Bagir Manan, *Good Governance, dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, 2004, hal.274

Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)” yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tahun 1989. Buku dan hasil penelitian tersebut berhasil menjadi *doctrine* penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Indonesia.⁸⁷

Meskipun upaya menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih telah dimulai sejak tahun 1970-an, tetapi tidak mampu membawa perubahan dalam praktik penyelenggaraan negara. Hal ini karena menurut Saldi Isra AAUPB tidak mempunyai kekuatan hukum yang memaksa. Oleh karena itu pelanggarnya tidak adapat dikenakan sanksi. Keinginan menjadaikan *good and clear government* ke dalam norma hukum baru dimulai setelah Indonesia mengalami krisis pada tahun 1997 yang diikuti dengan jatuhnya rezim orde baru pada bulan Mei 1998. Upaya ini dapat dilihat dengan adanya Ketetapan MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi , Kolusi dan Nepotisme (*KKN*). Kemudian diikuti dengan diterbitkannya Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Korupsi , Kolusi dan Nepotisme (*KKN*).⁸⁸

Pemberlakuan Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Korupsi , Kolusi dan Nepotisme (*KKN*) tersebut kemudian diikuti dengan empat Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaanya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemeriksaan Penyelenggara Negara, Peraturan Pemerintah Nomor

⁸⁷ Saldi Isra, Op.Cit., hal.220

⁸⁸ Ibid., hal.221

66 Tahun 1999 tentang Tata Cara dan Pengangkatan serta Pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa, Pemerintah Nomor 67 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Komisi Pemeriksa dan , Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara.

Berlakunya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam sistem kewenangan pemerintah. Demikian pula berlakunya Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah , sekaligus membawa dasar perubahan dalam hak keuangan sehingga hal tersebut membawa perubahan keseluruhan dalam spek kesisteman di pemerintah pusat dan pemerintah daerah (baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota).

Otonomi juga hendak mengubah atau mereform warna *government* yang bertitik tekan pada otorita kepada *governance* yang bertitik tekan pada *interaksi* diantara pemerintah (*public*) , masyarakat (*community*) dan swasta (*profit maupun sosial*) Di dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah, maka haruslah disadari makna, filosofi atau prinsip yang harus diterapkan ialah *sharing of power, distribution of income* dan *empowering of regional administration*. Dan ini semua adalah di dalam kerangka mencapai *the ultimate goal of autonomy* ialah kemandirian daerah terutama kemandirian

masyarakat. Ini berarti bagaimana daerah memiliki kewenangan bukan sekedar penyerahan urusan untuk menyelenggarakan pemerintah daerah.⁸⁹

Dalam *good governance* terdapat tiga domain yang terlibat di dalamnya yaitu pemerintahan, swasta dan masyarakat. Untuk menyelenggarakan *good governance* diperlukan adanya pembagian peran yang jelas dari masing – masing domain tersebut. Apabila sebelumnya sumber – sumber kewenangan berpusat pada pemerintah sebagai institusi tertinggi yang mewakili negara, maka secara bertahap telah dilakukan transfer kewenangan dan tanggungjawab kepada institusi di luar pemerintah pusat. Transfer kewenangan dan tanggungjawab ini dilakukan dalam rangka desentralisasi.⁹⁰

Di Era otonomi daerah ini, dengan bergesernya pusat – pusat kekuasaan dan meningkatnya operasionalisasi dan berbagai kegiatan lainnya di daerah maka konsekuensi logis pergeseran tersebut harus diiringi dengan meningkatnya *good governance* di daerah.⁹¹ Hal ini menurut Sadu Wasistiono karena adanya konsep *good governance* berlaku untuk semua jenjang pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Konsep *good governance* secara eksplisit maupun implisit menurut Sadu Wasistiono sudah masuk dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999

⁸⁹ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, (Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hal. 46

⁹⁰ Sadu Wasistiono, “*Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*” dalam Syamsudin Haris (Editor) , *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hal.61

⁹¹ Sedarmayanti, , *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah* hal.23

tentang Pemerintah Daerah maupun Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah .⁹²

Di dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 antara lain:

- e. Pada konsiderans butir b maupun butir c ditekankan perlunya digunakan prinsip – prinsip *demokrasi, peran serta masyarakat serta pemerataan dan keadilan.*
- f. Prinsip otonomi yang digunakan adalah luas, nyata dan *bertanggungjawab.*
- g. Di dalam Pasal 37 ayat (2) dikemukakan perlunya bakal calon KDH menyampaikan visi, misi , serta rencana – rencana kebijakannya apabila terpilih sebagai KDH

Bagitu pula dalam Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999 dikemukakan prinsip – prinsip *good governance* , antara lain ;

- a. Pada konsiderans butir b dikemukakan perlunya peningkatan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Di dalam konsiderans butir b juga dikemukakan perlunya keikutsertaan masyarakat ,keterbukaan dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.
- c. Di dalam Pasal 27 ayat (2) dikemukakan juga bahwa informasi yang dimuat dalam sistem informasi keuangan daerah merupakan *data terbuka yang dapat diketahui masyarakat.*

⁹² Sadu Wasistiono, Op.Cit., hal.36

Sebagai pengganti Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara lebih lengkap dan jelas memuat prinsip tentang *good governance*. Hal ini dapat ditemukan dengan adanya Asas Penyelenggaraan Negara dalam Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas ;

- a. asas kepastian hukum
- b. asas tertib penyelenggara negara
- c. asas kepentingan umum
- d. asas keterbukaan ;
- e. asas proporsionalitas
- f. asas profesionalitas
- g. asas akuntabilitas
- h. asas efisiensi dan
- i. asas efektifitas.

Bila kita cermati ke sembilan Asas Umum Penyelenggaraan Negara tersebut sebagian besar merupakan kriteria yang ada dalam *good governance*. Sedangkan pengertian tentang asas – asas tersebut, dalam penjelasan Pasal 20 disebutkan bahwa Asas Umum Penyelenggaraan Negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektifitas.

Dalam Penjelasan Pasal 3 Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 diberikan pengertian Asas Umum Penyelenggaraan Negara tersebut sebagai berikut ;

- a. Yang dimaksud dengan Asas Kepastian Hukumi adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara
- b. Yang dimaksud dengan Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Yang dimaksud dengan Asas Kepentingan Umum adalah yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Yang dimaksud dengan Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- e. Yang dimaksud dengan Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara
- f. Yang dimaksud dengan Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Yang dimaksud dengan Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Konsep Akuntabilitas Dan Transparansi

1. Konsep dan pengertian akuntabilitas

Menurut Taliziduhu Ndraha, konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang di sini berarti kekuasaan yang sah. Menurut Weber ada tiga macam tipe ideal wewenang, *pertama* wewenang tradisional *kedua* wewenang karismatik dan *ketiga* wewenang legal rational. Yang ketigalah ini yang menjadi basis wewenang pemerintah. Dalam perkembangannya, muncul konsep baru tentang wewenang yang

dikembangkan oleh Chester I. Barnard, yang bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.⁹³

Darwin sebagaimana dikutip Joko Widodo, membedakan konsep pertanggungjawaban menjadi tiga .*Pertama* , akuntabilitas (*accountability*), *kedua*, tanggungjawab (*responsibility*) dan *ketiga* responsivitas (*responsiveness*).Sebelum menjelaskan tentang pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (*accountability*), di sini akan dijelaskan lebih dahulu pertanggungjawaban sebagai tanggungjawab (*responsibility*) dan sebagai responsivitas (*responsiveness*).

Tanggungjawab (*responsibility*) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrasi negara dinilai bertanggungjawab apabila pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Sedangkan konsep responsivitas (*responsiveness*) merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrasi negara (birokrasi publik) bersikap tanggap (*responsive*) yang lebih tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi mereka.

Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (*accountability*) merupakan suatu istilah yang pada awalnya diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam

⁹³ Taliziduhu Ndraha, Op.Cit., , hal.85

perkembangannya akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha – usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak, tidak efisien apa tidak prosedur yang tidak diperlukan. Akuntabilitas menunjuk pada pada institusi tentang “*cheks and balance*” dalam sistem administrasi.⁹⁴

Mohamad Mahsun membedakan akuntabilitas dan tanggungjawab, menurutnya keduanya merupakan hal yang saling berhubungan tetapi akuntabilitas lebih baik dan berbeda dengan tanggungjawab. Akuntabilitas didasarkan pada catatan/laporan tertulis sedangkan tanggungjawab didasarkan atas kebijaksanaan. Akuntabilitas merupakan sifat umum dari hubungan otorisasi asimetrik misalnya yang diawasi dengan yang mengawasi, agen dengan prinsipal atau antara yang mewakili dengan yang diwakili. Dari segi fokus dan cakupannya, tanggungjawab lebih bersifat internal sedangkan akuntabilitas lebih bersifat eksternal.⁹⁵

Mohamad Mahsun juga membedakan akuntabilitas dalam arti sempit dan arti luas, akuntabilitas dalam pengertian yang sempit dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab. Sedangkan pengertian akuntabilitas dalam arti luas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi

⁹⁴ Joko Widodo, Op.Cit., hal 148

⁹⁵ Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, BPFE, Yogyakarta, 2006, hal. 84

amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.⁹⁶

Menurut *The Oxford Advance Learner's Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara, akuntabilitas diartikan sebagai “*required or expected to give an explanation for one's action*” Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.⁹⁷

Miriam Budiarto mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberinya mandat. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.⁹⁸

Sedang Sedarmayanti mendefinisikan sebagai sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah

⁹⁶ Ibid, hal. 83

⁹⁷ LAN BPKP, Op.Cit hal. 43

⁹⁸ Miriam Budiarto, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, Mizan, Jakarta, 1998, hal.78

ditetapkan melalui media pertanggungjawaba yang dilaksanakan secara periodik.⁹⁹

Lembaga Administrasi Negara menyimpulkan akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.¹⁰⁰

Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa macam atau tipe, Jabra & Dwidevi sebagaimana dijelaskan oleh Sadu Wasistiono mengemukakan adanya lima perspektif akuntabilitas yaitu ;¹⁰¹

a. *akuntabilitas administ atif/organisasi*

adalah pertanggungjawaban antara pejabat yang berwenang dengan unit bawahnya dalam hubungan hierarki yang jelas.

b. *akuntabilitas legal,*

akuntabilitas jenis ini merujuk pada domain publik dikaitkan dengan proses legislatif dan yudikatif. Bentuknya dapat berupa peninjauan kembali kebijakan yang telah diambil oleh pejabat publik maupun pembatalan suatu peraturan oleh institusi yudikatif. Ukuran akuntabilitas legal adalah peraturan perundang undangan yang berlaku

c. *akuntabilitas politik,*

⁹⁹ Sedarmayanti, ⁹⁹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) , Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas menuju Good Governance* Op.Cit, hal.

¹⁰⁰ LAN BPKP, Op.Cit hal 23

¹⁰¹ Sadu Wasistiono, O.Cit.hal.

Dalam tipe ini terkait dengan adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber – sumber dan menjamin adanya kepatuhan melaksanakan tanggungjawab administrasi dan legal . Akuntabilitas ini memusatkan pada tekanan demokratik yang dinyatakan oleh administrasi publik

d. *akuntabilitas profesional*

hal ini berkaitan dengan pelaksanaan kinerja dan tindakan berdasarkan tolak ukur yang ditetapkan oleh orang profesi yang sejenis. Akuntabilitas ini lebih menekankan pada aspek kualitas kinerja dan tindakan.

e. *akuntabilitas moral.*

Akunatabilitas ini berkaitan dengan tata nilai yang berlaku di kalangan masyarakat . Hal ini lebih banyak berbicara tentang baik atau buruknya suatu kinerja atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif berdasarkan ukuran tata nilai yang berlaku setempat.

2. Konsep dan pengertian Transparansi

Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak – pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan

informasi lainya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak – pihak yang berkepentingan .¹⁰²

Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien , akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Transparansi adalah prinsip yang menjamain akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan , yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaanya serta hasil – hasil yang dicapai.¹⁰³ Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan infoermasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat beradsarkan preferensi publik.¹⁰⁴

Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam dua hal yaitu ; (1) salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat, dan (2) upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).¹⁰⁵

¹⁰² Mardiasmo, Op.Cit., hal.30

¹⁰³ Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bappenas dan Depdagri 2002, hal.18

¹⁰⁴ Meutiah Ganie Rahman, Op.Cit., hal .151

¹⁰⁵ BKSI, Op.Cit. hal2

Sedangkan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hubungannya dengan pemerintah daerah perlu kiranya perhatian terhadap beberapa hal berikut ; (1) publikasi dan sosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, (2) publikasi dan sosialisasi regulasi yang dikeluarkan pemerintah daerah tentang berbagai perizinan dan prosedurnya, (3) publikasi dan sosialisasi tentang prosedur dan tata kerja dari pemerintah daerah, (4) transparansi dalam penawaran dan penetapan tender atau kontrak proyek-proyek pemerintah daerah kepada pihak ketiga, dan (5) kesempatan masyarakat untuk mengakses informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya dalam penyusunan peraturan daerah yang menyangkut hajat hidup orang banyak hendaknya masyarakat sebagai *stakeholders* dilibatkan secara proporsional. Hal ini disamping untuk mewujudkan transparansi juga akan sangat membantu pemerintah daerah dan DPRD dalam melahirkan Peraturan Daerah yang *accountable* dan dapat menampung aspirasi masyarakat.

Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait --seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah-- dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggung jawab). Artinya, transparansi dibangun

atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau. Transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan “terlihatnya” segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.¹⁰⁶

Dalam implementasi di pemerintah daerah Seringkali kita terjebak dalam “paradigma produksi” dalam hal penyebaran informasi ini; seakan-akan transparansi sudah dilaksanakan dengan mencetak leaflet suatu program dan menyebarkannya ke setiap kantor kepala desa, atau memasang iklan di surat kabar yang tidak dibaca oleh sebagian besar komponen masyarakat. Pola pikir ini perlu berubah menjadi “paradigma pemasaran”, yaitu bagaimana masyarakat menerima informasi dan memahaminya.

Untuk mewujudkannya dalam pelaksanaan administrasi publik sehari-hari, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan di sini.

Pertama, kondisi masyarakat yang apatis terhadap program-program pembangunan selama ini membutuhkan adanya upaya - upaya khusus untuk

¹⁰⁶ Max H. Pohan , Op.Cit., hal2

mendorong keingintahuan mereka terhadap data/informasi ini. Untuk itu, dibutuhkan adanya penyebarluasan (diseminasi) informasi secara aktif kepada seluruh komponen masyarakat, tidak bisa hanya dengan membuka akses masyarakat terhadap informasi belaka.

Kedua, pemilihan media yang digunakan untuk menyebarkan informasi dan substansi/materi informasi yang disebarluaskan sangat bergantung pada segmen sasaran yang dituju. Informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat awam sangat berbeda dengan yang dibutuhkan oleh organisasi nonpemerintah, akademisi, dan anggota DPRD, misalnya. Selain itu, seringkali cara-cara dan media yang sesuai dengan budaya lokal jauh lebih efektif dalam mencapai sasaran daripada “media modern” seperti televisi dan surat kabar.

Ketiga, seringkali berbagai unsur nonpemerintah –misalnya pers, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM)– lebih efektif untuk menyebarkan informasi daripada dilakukan pemerintah sendiri. Untuk itu, penginformasian kepada berbagai komponen strategis ini menjadi sangat penting.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen

1. Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen

Terdapat dua pengertian tentang konsep pemerintahan daerah, pemerintahan daerah dalam arti luas dan pemerintahan daerah dalam arti sempit. Dalam arti luas maka pengertian pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Apabila ini yang digunakan maka Pemerintahan Daerah Kabupaten Kebumen adalah Bupati dan DPRD. Sedangkan pengertian pemerintahan daerah dalam arti sempit yang dimaksud di sini adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh kepala daerah.

Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen, sesuai dengan Pasal 1 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Unsur penyelenggara pemerintahan daerah sendiri terdiri atas Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Bupati dan Wakil, Bupati Kebumen yang menjalankan pemerintahan sekarang (periode 2005 – 2010) adalah Dra.Hj. Rustriningsih, M.Si dan KHM Nahiruddin Al Mansyur. Dengan berdasarkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Bupati dan Wakil Bupati Kebumen dipilih dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Bupati Kebumen sebagai Kepala Daerah di Kabupaten Kebumen mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 25 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut ;

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b. mengajukan rancangan Perda
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Sedangkan tugas Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 26 sebagai berikut;

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah
- b. Membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup

- c. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah
- d. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah ; dan
- e. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang , kepala daerah dan wakil kepala daerah juga mempunyai kewajiban yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1)

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan keutuhan NKRI
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi
- e. Menaati dan menegakan seluruh peraturan perundang – undangan
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang baik dan bersih
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah

- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana tersebut di atas sesuai Pasal 27 ayat (1) tersebut Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam Pasal 27 ayat (2) mengatur bahwa kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Sedangkan perangkat daerah menurut Pasal 120 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD , dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan .

Kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Kebumen pada Tahun 2006 adalah mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen terdiri atas ;

- a. Sekretariat Daerah

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris daerah .Sekretaris Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mekoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah, karena kedudukannya Sekreatris daerah juga sebagai

pembina pegawai negeri sipil di wilayahnya. Dalam pelaksanaan tugasnya tersebut, sekretaris daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Sekretariat Daerah Kabupaten Kebumen terdiri atas Sekretaris Daerah, 3 (tiga) Sekda dan 10 (sepuluh) Bagian. Tiga Asisten Sekda tersebut adalah

- 1) Asisten Pemerintahan yang membawahi 3 Bagian
- 2) Asisten Pembangunan yang membawahi 3 Bagian
- 3) Asisten Administrasi yang membawahi 4 Bagian

b. Sekretariat DPRD

Sekretaris DPRD Kabupaten diangkat dan diberhentikan oleh Bupati dengan persetujuan DPRD dan mempunyai tugas ;

- 1) menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD
- 2) menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD
- 3) mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD : dan
- 4) menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah

Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugas secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD sedangkan secara administrasi bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Sekretariat DPRD Kabupaten Kebumen terdiri 4 Bagian yang meliputi ;

- 1) Bagian Tata Usaha

- 2) Bagian Keuangan
 - 3) Bagian Risalah dan Perundang – Undangan
 - 4) Bagian Dokumentasi
- c. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dan penyusun dan pelaksana kebijakan daerah yang spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah dan emreka bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah

Lembaga teknis daerah di Kabupaten Kebumen terdiri atas 5 (lima) badan dan 5 (lima) kantor yang meliputi ;.

- 1) Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda)
- 2) Badan Pengelola Rumah Sakit Umum Daerah (BP RSUD)
- 3) Badan Pengawasan Daerah (Bawasada)
- 4) Badan Informasi Komunkasi dan PDE (BIK & PDE)
- 5) Badan Kepegawaian dan Diklat daerah (BKDD)
- 6) Kantor Pendapatan Daerah
- 7) Kantor Satuan Polisi Pamomg Praja
- 8) Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil
- 9) Kantor Pengelola Pasar
- 10) Kantor Kas Daerah

d. Dinas Daerah terdapat 12 (dua belas) dinas yaitu ;

Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah. Kepala Dinas daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris daerah.

Di Kabupaten Kebumen terdapat 12 (dua belas) Dinas daerah meliputi ;

- 1) Dinas Pemukiman dan Prasarana Daerah
- 2) Dinas Kesehatan
- 3) Dinas Pertanian
- 4) Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi
- 5) Dinas Sumberdaya Air Pertambangan dan Energi
- 6) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
- 7) Dinas Peternakan Perikanan dan Kelautan
- 8) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- 9) Dinas Perhutanan dan PDL
- 10) Dinas Kesbanglinmas dan Sosial
- 11) Dinas Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Masyarakat
- 12) Dinas Perhubungan
- 13) Dinas Dinas Pariwisata Seni dan Budaya

e. Kecamatan, di Kabupaten Kebumen terdiri dari 26 kecamatan

Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah . Selain itu camat juga

melaksanakan tugas umum pemerintahan di wilayahnya. Camat bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris daerah.

f. Kelurahan, terdiri atas 11 (sebelas) kelurahan

Kelurahan di Kabupaten Kebumen dibentuk di 3 wilayah Kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati Kebumen. Dalam pelaksanaan tugasnya lurah bertanggungjawab kepada Bupati melalui Camat.

g. Badan Usaha Milik Daerah/Perusahaan Daerah , yaitu memiliki 3 (tiga) Perusa

- 1) PD Bank Pasar
- 2) PD Apotik Luk Ulo
- 3) PD Air Minum

2. Kelembagaan DPRD Kabupaten Kebumen

Sebagaimana telah disebutkan di muka bahwa dalam Pasal 1 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa DPRD adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah. DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Sedangkan Kedudukan dan Fungsi DPRD masih diatur dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam Pasal 76 disebutkan bahwa DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan

rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Tentang Susunan dan Keanggotaan DPRD Kabupaten Kebumen, sebagaimana diatur dalam Pasal 68-72 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang – kurangnya dua puluh orang dan sebanyak – banyaknya empat puluh lima orang. DPRD Kabupaten Kebumen mempunyai 45 (empat puluh lima) anggota yang tergabung dalam 5 (lima) fraksi yang ada yaitu ;

- 1) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDI P) dengan 22 anggota
- 2) Fraksi Karya Pembangunan (FKB) dengan 7 anggota
- 3) Fraksi Partai Golkar dengan dengan 7 anggota
- 4) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) dengan 5 anggota
- 5) Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) dengan 4 anggota

Dengan melihat komposisi anggota DPRD Kabupaten Kebumen tersebut terlihat bahwa Kepala Daerah/ Bupati /Wakil Bupati Kebumen yang dalam Pilkada diusung dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan mempunyai dukungan hampir setengah anggota DPRD Kabupaten Kebumen.

a. Tugas Kewajiban dan Hak DPRD

Sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Berdasarkan fungsi tersebut DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai mana

diatur dalam Pasal 42 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut berikut ;

- 1) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- 2) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah
- 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang – undangan lainnya, peraturan kepala daerah , APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah
- 4) mengusulkan pengangkatan dn pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- 5) memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- 6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- 7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintahan daerah
- 8) meminta laporan keterangan keterangan pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

- 9) membentuk panitia pengawas kepala daerah
- 10) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- 11) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Berdasarkan tugas dan wewenangnya maka DPRD mempunyai hak dan kewajiban . Berdasarkan Pasal 43 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 hak DPRD adalah ;

- 1) hak interpelasi,
- 2) hak angket
- 3) hak menyatakan pendapat

Untuk menjelaskan ketiga hak DPRD tersebut dalam penjelasan dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepalad aerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara. Adapun hak angket adalah pelaksanaan fungsi DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepalad aerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara, yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang – undangan. Sedang hak hak menyatakan pendapat adalah adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat serta terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan

rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket

b. Alat Kelengkapan DPRD

Untuk dapat merealisasikan fungsi, tugas dan wewenang DPRD memiliki alat kelengkapan pendukung sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (4) Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 46 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut ;

- a. Pimpinan
- b. Panitia Musyawarah
- c. Badan Kehormatan
- d. Panitia Anggaran
- e. Badan Kehormatan dan
- f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan

Yang dimaksud dengan alat kelengkapan lain yang dibutuhkan di sini adalah berupa Panitia Khusus dan Panitia Legislasi yang dibentuk oleh pimpinan DPRD atas usul dan pendapat DPRD.

3. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen

a. Visi dan Misi

1) Visi

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Kebumen Tahun 2006 – 2010, Visi Kabupaten Kebumen adalah ;

“Dengan dukungan masyarakat yang agamis dan berkualitas, untuk mewujudkan perekonomian Kebumen yang mandiri dan berdaya saing tinggi”

2) Misi

Untuk mencapai visi tersebut di atas maka dijabarkan kedalam misi sebagai berikut ;

a) Misi Pertama

Pengembangan Sumber Daya Manusia berkualitas melalui peningkatan derajat kesehatan individu dan masyarakat, pendidikan, keterampilan serta profesionalisme

b) Misi Kedua

Perwujudan demokratisasi, penyaluran aspirasi masyarakat, pemberian perlindungan hak – hak asasi manusia serta meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang professional dan dinamis. Mengedepankan prinsip *good governance*.

c) Misi Ketiga

Pemerataan dan keseimbangan pembangunan secara berkelanjutan untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah dan tetap memperhatikan aspek lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumberdaya alam secara rasional, efektif dan efisien

d) Misi Keempat

Pembangunan perekonomian yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat melalui sinergi fungsi – fungsi pertanian , pariwisata, perdagangan, industri dan dengan penekanan pada peningkatan pendapatan masyarakat serta penciptaan lapangan kerja.

e) Misi Kelima

Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi daerah, terutama pengusaha kecil menengah dan koperasi, membangun mekanisme pasar serta mampu membuka pasar baru dan memiliki daya saing tinggi.

4. Kebijakan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004, menimbulkan hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pada dasarnya buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan untuk mengelola keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif.

Untuk mencapai hal tersebut, maka beberapa prinsip dalam pengelolaan keuangan dalam penysuan anggaran daerah di Kabupaten Kebumen adalah ;

- a. Pengelolaan Pendapatan Daerah di Kabupaten Kebumen diencanakan dengan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja
- b. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi anggarannya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah /Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan
- c. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan dilakukan melalui rekening Kas DAerah.

Impelmentasi prinsip pengelolaan keuangan daerah dalam Pengelolaan Pendapatan dan Pengeluaran Daerah di Kabupaten Kebumen TA 2006 tersebut adalah ;

- a. Dalam Pengelolaan Pendapatan Daerah

Pendapatan Darah Kabupaten Kebumen Tahun Anggaran 2006 terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Pendapatan Lain yang Sah. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Hasil Perusahaan Milik Daerah dan

Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan ; dan lain – lain
Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Pendapatan daerah langsung yaitu melalui Pendapatan Asli Daerah pada hakekatnya diperoleh melalui mekanisme pajak dan retribusi atau pungutan lainnya yang dibebankan pada seluruh masyarakat. Pendapatan dari Bagian Dana Perimbangan dan Lain – lain Pendapatan yang sah ditentukan dari pemerintah di tingkat atasnya berdasarkan keputusan, perhitungan atau proporsi yang telah ditentukan dari pemberi dana , sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen tidak dapat mengambil peran penting dalam bagian pendapatan ini.

1) Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pendapatan Daerah

Berdasarkan kondisi umum dan permasalahan yang ada ,
maka arah dan kebijakan umum pendapatan daerah Kabupaten
Kebumen adalah;

- a) Meningkatkan dan menggali serta memanfaatkan berbagai potensi daerah sehingga penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) lebih tinggi sebesar 6 % dari target penetapan dengan didasarkan pada kecenderungan pertumbuhan dari tahun ke tahun pada jenis – jenis pendapatan tertentu
- b) Mengutamakan agar alokasi dana dari Pemerintah Pusat (DAU/DAK) lebih meningkat atau minimal sama dengan tahun sebelumnya

- c) Mengupayakan peningkatan pendapatan dari pos – pos lain pendapatan yang sah minimal sama dengan tahun sebelumnya
- d) Meningkatkan pendapatan dari pihak ke tiga hasil kerjasama atau jaringan yang dilakukan
- e) Peninjauan kembali Perda tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah maupun menyusun Perda baru

2) Target dan Realisasi Pendapatan

Estimasi pendapatan daerah didasarkan pada potensi dan perhitungan secara riil atas Pendapatan Daerah, baik Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah untuk komponen Pendapatan Asli Daerah. Dana Alokasi Umum mengacu pada pagu ancar – ancar, sedangkan estimasi anggaranya berdasarkan pada plafon tahun lalu.

Adapaun Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Kebumen Tahun Anggaran 2006 adalah ;

No	URAIAN	ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)
1	PENDAPATAN ASLI DAERAH	42.309.994.000	92.449.752.628
	a. Pajak Daerah	7.760.000.000	7.694.152.291
	b. Retribusi Daerah	17.557.520.000	17.234.955.274
	c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	1.148.362.000	1.269.376.679
	d. Lain – lain PEndapatan daerah yang sah	15.844.112.000	66.251.268.384
2	DANA PERIMBANGAN	600.001.675.000	620.394.452.445
	a. Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	16.278.912.000	29.797.733.155
	b. Dana Alokasi Umum	536.689.000.000	536.689.000.000
	c. Dana Alokasi Khusus	29.060.000.000	29.060.000.000
	d. Bagi Hasil Pajak, Retribusi dan Bantuan KEuangan dari Propinsi	17.973.763.000	24.848.719.290
3	LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH	-	-
	Penerimaan Dari Donatur	-	-
	JUMLAH PENDAPATAN DAERAH	642.311.669.000	712.844.205.073

Sumber : Perda Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2006 dan Lap. Realisasi

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah TA 2006 Kabupaten Kebumen .

b. Dalam Pengelolaan Belanja Daerah

Dengan diberikannya otonomi daerah yang lebih luas kepada daerah membawa konsekuensi terhadap tanggungjawab dan kemandirian daerah. Pendekatan regional dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat di daerah menjadi dominan. Otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah mendorong daerah untuk melaksanakan sesuai bidang – bidang tugas dan kewenangannya yang erat kaitanya dengan kebutuhan nyata masyarakat.

Belanja daerah merupakan semua pengeluaran kas daerah pada periode Tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Belanja daerah diupayakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Belanja Daerah dikelompokkan menjadi Belanja Aparatur dan Belanja Pelayanan Publik .

1) Kebijakan Umum Pengelolaan Belanja Daerah

Meningat keterbatasan sumberdaya dan sumber dana, maka arah kebijakan belanjad aerah fifokuskan pada prioritas pembangunan tahunan yang mengarah pada kebijakan dalam memecahkan permasalahan daerah dengan pertimbangan ;

- a) Berdampak luas pada penyelesaian permasalahan mendasar yang di hadapi masyarakat dan daerah

- b) Bersifat penting dan mendesak untuk segera dilaksanakan dalam tahun 2006 dengan mempertimbangkan pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam renstra.
- c) Realistis untuk dilaksanakan dan memenuhi aspek kebersinambungan/keberlanjutan.

Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2006 , prioritas yang strategis dilakukan adalah ;

- a) Melaksanakan dan melanjutkan kegiatan yang ada pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 yang belum dilaksanakan
- b) Memacu pertumbuhan ekonomi dan peran serta masyarakat didalam pelaksanaan kegiatan antara lain dengan cara pemberian bentuk – bentuk stimulant
- c) Pemerataan pembangunan ke beberapa wilayah terisolir, termasuk penanganan darurat/bencana alam
- d) Menumbuhkembangkan semangat good governence di Kabupaten Kebumen melalui dukungan terhadap program – program yang mengarah pada tujuan tersebut.
- e) Sarana dan mobilisasi aparatur dalam rangka menunjang tugas - tugas pemerintahan dari tingkat desa hingga kabupaten.

Adapun jumlah Anggaran Belanja daerah Tahun Anggaran 2006 adalah sebesar Rp.734.088.173.000,00 dengan perincian sebagai berikut ;

2) Target dan Realisasi Belanja

No	URAIAN	ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)
1	Belanja Aparatur	402.479.645.000	360.197.146.315
	a. Belanja Administrasi Umum	380.651.254.000	344.330.131.942
	b. Belanja Operasi dan Pemeliharaan	18.146.175.000	12.391.003.516
	c. Belanja Modal	3.682.216.000	3.476.010.857
2	Belanja Pelayanan Publik	331.608.528.000	254.881.451.939
	a. Belanja Administrasi Umum	8.906.403.000	7.427.995.607
	b. Belanja Operasi dan Pemeliharaan	87.044.863.000	67.830.036.983
	c. Belanja Modal	142.786.738.000	67.830.036.983
	D. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	83.494.576.000	78.199.926.910
3	Belanja Tidak Tersangka	9.375.948.000	1.414.191.809
	JUMLAH BELANJA DAERAH	734.088.173.000	616.492.790.063

Sumber : Perda Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2006 dan Perhitungan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2006

5. Upaya Penyelenggaraan Tata Pemerintahan Yang Baik di Kabupaten Kebumen

Dalam rangka mewujudkan *good governance* di Kabupaten Kebumen, maka pemerintah daerah menempatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam pembangunan dan aparat sebagai fasilitator. Untuk mendorong partisipasi publik maka pemerintah daerah Kabupaten Kebumen mempunyai komitmen terhadap transparansi dan akses masyarakat dalam proses kebijakan daerah yang mencakup juga implementasinya.

a. Pengembangan Perangkat Komunikasi Daerah.

Pembangunan yang dilakukan di Kabupaten Kebumen pada sebelum tahun 2002 sering dirasakan oleh masyarakat kurang tepat guna dan tepat sasaran. Faktor utama terjadinya kegagalan ini adalah kurangnya jaringan komunikasi antara masyarakat, pelaku pembangunan dan pemerintah.(tiga pilar *good governance*). Menyadari akan hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen melakukan pendekatan dengan cara membuka akses informasi publik melalui dua arah. Hal ini dilakukan mengingat kemampuan dan keinginan masyarakat yang beragam. Tujuan utama dari membuka akses informasi ini adalah ;

- 1) Menangkap aspirasi masyarakat yang selama ini terhambat karena faktor birokrasi, waktu dan tidak ada kepastian akan tindaklanjut dari aspirasi yang mereka sampaikan

- 2) Menyampaikan program – program pemerintah baik yang akan dilaksanakan, maupun yang sedang dan telah dilaksanakan secara kontinyu, murah dan mudah ditangkap oleh masyarakat.

Untuk meningkatkan informasi dan komunikasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen kepada masyarakat dalam rangka menciptakan transparansi penyelenggaraan pemerintahan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen mengambil langkah yang strategis . Hal ini dilaksanakan dengan mengubah organisasi Bagian Humas yang semula berada di bawah Sekretariat daerah menjadi Badan Informasi Komunikasi dan Pengelolaan Data Elektronik (BIK & PDE). Badan ini menfokuskan pada pengembangan enam perangkat komunikasi yaitu ;

- 1) Radio Pemerintah Kabupaten Kebumen (Radio IN FM) dan TV Lokal (ratih TV) . Melalui program “Selamat Pagi Bupati” media ini dianggap efektif untuk menyebarkanluaskan kebijakan publik. Dengan terbukanya akses masyarakat terhadap Bupati , maka secara tidak langsung telah dikembangkan transparansi publik. Sehingga akan membuka akses terhadap keadilan dalam ranah otonomi daerah. Hal ini ke depan akan dapat mewujudkan good governance di daerah yang memjunjung tinggi keadilan, transparansi dan akuntabilitas publik.
- 2) Press Center, didirikan sebagai komitmen Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dengan media massa dengan tujuan

menyediakan sarana untuk dapat melakukan komunikasi dua arah /timbale balik bagi Pers dan ajaran Pemkab yang lebih objektif, wajar jujur dan berimbang

3) Pustaka Foto , Film Video dan Direct Mail (Surat Dari Bupati)

Penerbitan Direct Mail (Surat Dari Bupati) dilayangkan kepada warga Kebumen sampai penjurur desa, bahkan RT/RW. Media ini adalah media cetak yang diterbitkan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen yang isinya mengenai transparansi pada tiap – tiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

4) Website www.kebumen.go.id

Dengana danya situs ini cukup diharapkan dapat memmangkas birokrasi internal maupun eksternal . saat ini pengembangan jaringan dengan menggnakan LAN direncanakan pengembananya yang dengan system wireless akan mampu menjangkau semua kecamatan.

b. Perda Partispasi Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Publik

Untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif, demokratis dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat maka perlu adanya landasan hukum yang dapat memberikan kekuatan hukum bagi masyarakat untyuk dapat menyampaikan aspirasinya tersebut. Perangturan hukum yang dapat menjadik kerangka yang jelas bagi terciptanya akses masyarakat dalam pproses kebijakan publik. Mengingat adanya kebutuhan tersebut maka Pemerintah

Daerah Kabupaten Kebumen memandang perlu untuk mengundang Peraturan Daerah Nomor 53 Tahun 2004 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan Publik. PERda tersebut mendudukan partisipasi masyarakat sebagai bagian penting dalam setiap proses kebijakan publik Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen

Dengan adanya Peraturan Daerah tersebut maka lembaga publik mempunyai kewajiban untuk ;

1. Mengumumkan tentang rencana waktu dan rancangan kebijakan publik kepada masyarakat
2. Memelihara dan mengembangkan budaya transparansi sebagai perwujudan akuntabilitas demi terwujudnya tata pemerintahan yang baik

Selain adanya kewajiban bagi pemerintah daerah tersebut, di sisi lain warga masyarakat juga mempunyai kewajiban untuk mendukung implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan dan memiliki kekuatan hukum

Dengan diberlakukanya Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor Nomor 53 Tahun 2004 tersebut memberikan kejelasan terhadap bentuk partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik, yakni melalui orang pribadi, organisasi social, LSM, Media massa , maupun lembaga publik. Sedangkan untuk memantau dan menevaluasi pelaksanaan kebijakan publik , melakukan konsultasi dengan stakeholder dan melakukan mediasi antar pihak yang

bermasalah, amka atas inisiatif masyarakat dan prakarsa masyarakat dapat dibentuk Komisi Patisipasi masyarakat.

Sebagai konsekuensi adanya perda tersebut , apabila lembaga publik tidak melaksanakan ketentuan Perda Nomor 53 Tahun 2004 tersebut maka dapat dikenakan sanksi adminsitratif sesuai ketentuan yang berlaku. Dalam Perda ini terdapat jangka waktu peninjauan kembali terhadap kebijakan publik yaitu paling lama 90 (sembilan puluh) hari kalender .

- c. Penandatanganan Nota Kesepakatan Bersama Antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dan DPRD Kebumen dengan Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Perwakilan BPKP Provinsi Jawa Tengah

Dalam rangka melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik di Kabupaten Kebumen salah satunya adalah melalui pencegahan korupsi dini. Pemkab Kebumen memandang hal ini penting karena bahwa dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik memang diperlukan suatu perencanaan kegiatan memang duiperlukan dan berguna bagi masyarakat. Jadi semua kegiatan harus bermanfaat, efisien dan efektif tidak asal emnghabiskan anggaran tetapi tidak jelas kinerjanya. Demikain juga bahwa pemberantasan korupsi tidak selalu identik dengan penindakan atas suatu kasu yang terjadi, namun yang tidak akalh penting adalah tindakan pencegahan yang bersifat terus menerus dalam jangka panjang.

Untuk merealisasikan hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen melakukan penandatanganan nota kesepakatan bersama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dan DPRD Kabupaten Kebumen dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Perwakilan BPKP Provinsi Jawa Tengah. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan dan menguatkan kerangka pencegahan dan pemberantasan korupsi dengan efektif dan efisien, memfasilitasi dan mendukung secara bersama dan memberikan bantuan teknis dalam upaya pencegahan korupsi dan meningkatkan integritas, akuntabilitas dan manajemen sector publik.

B. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen

Kebijakan desentralisasi dan implementasi otonomi daerah pada yang ada di Indonesia pada dasarnya menyangkut pengalihan kewenangan dan sumber daya dari pusat ke daerah – daerah. Dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan harus dipertanggungjawabkan. Karena itu, setiap kekuasaan harus dipikirkan beban tanggungjawab bagi setiap penerima kekuasaan. Beban tanggungjawab dan bentuknya ditentukan oleh cara kekuasaan itu diperoleh.¹⁰⁷ Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu : atributif dan derivatif¹⁰⁸

¹⁰⁷ Zudan Arif Fakrulloh, *Konstruksi dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah dalam Seminar Nasional UUD 1945 Sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai dasar Menuju Milenium II, Semarang, 5 Juli 2007

¹⁰⁸ Irawan Soejito, *Op.Cit.*, hal.39

Kekuasaan atributif bersifat asli, kekuasaan yang timbul karena pembentukan dari yang belum ada, dan dapat dilihat dilihat dalam konstitusi dan undang - undang. Seadng kekuasaan derivatif/pelimpahan artinya kekuasaan yang telah ada dan dialihkan kepada pihak lain dalam bentuk delegasi atau mandat.

Desentralisasi berkaitan juga dengan aspek administrasi. Sedangkan salah satu aspek penting dari administrasi adalah organisasi dan organisasi selalu terdiri dari jenjang hierarki. Pada setiap jenjang hierarki terdapat pejabat yang bertanggungjawab atas satuan organisasi yang menjadi wewenangnya. Pada pemerintah provinsi terdapat gubernur, pada pemerintah kabupaten terdapat bupati dan pada pemerintah kota terdapat walikota. Gubernur bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan walikota bertanggungjawab atas penyelenggraan pemerintah kota.¹⁰⁹

Untuk terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah sejalan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, bertanggungjawab serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif dan efisien sesuai dengan prinsip tata pemerintahan yang baik, maka Kepala Daerah wajib melaporkan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan dimaksud dalam bentuk LPPD, LKPJ, dan Informasi LPPD. Bagi Pemerintah LPPD dapat dijadikan salah satu bahan evaluasi untuk keperluan pembinaan terhadap pemerintah daerah.

Dengan dilaksanakannya pemilihan langsung kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka hubungan kerja

¹⁰⁹ Hanif Nurcholis, Op.Cit., hal. 7-8

Kepala Daerah dengan DPRD mengalami perubahan yang cukup mendasar dibandingkan ketika Kepala Daerah dipilih DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD. Pemilihan langsung kepala daerah telah menyebabkan adanya kesetaraan dan kemitraan hubungan antara kepala daerah yang menjalankan fungsi eksekutif dengan DPRD yang menjalankan fungsi legislatif dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Kondisi tersebut menjadi landasan terbentuknya hubungan *checks and balances* yang lebih seimbang antara kepala daerah dengan DPRD. Dalam kaitan hubungan tersebut maka kepala daerah berkewajiban menyampaikan LKPI kepada DPRD. Selain hal tersebut kepala daerah berkewajiban pula untuk menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah dilaksanakan kepada masyarakat sebagai perwujudan adanya transparansi dan akuntabilitas kepala daerah terhadap masyarakat.

Pada saat berlakunya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Pertanggungjawaban Kepala Daerah berkewajiban laporan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap tahun anggaran sedangkan kepada Presiden Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai tindak lanjut dari pengaturan masalah pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut kemudian diterbitkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 dan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2001.

Pelaksanaan pertanggungjawaban Pemerintah Kabupaten Kebumen merupakan implementasi dari pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kebumen sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat.

Dalam Pasal 27 ayat (2) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan pemerintahan kepada masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah bertanggungjawab terhadap tujuan pembangunan daerah yang telah ditetapkan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Perencanaan pembangunan di daerah dituangkan dalam ;

a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kebumen dituangkan dalam Peraturan Bupati Kebumen Nomor 28. Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Kebumen Tahun 2006 - 2010. RPJMD Kabupaten Kebumen memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah , kebijakan umum

dan program satuan kerja perangkat daerah dan program kewilayahan yang disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

b. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana Kerja Pemerintah Daerah merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2006 dituangkan dalam Peraturan Bupati Kebumen Nomor 23 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2006, yang kemudian diubah dengan Peraturan Bupati Kebumen Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Rencana Kerja Bupati Kebumen Nomor 23 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2006.

Pengaturan tentang Rencana Kerja Pembangunan Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah di atur dalam Pasal 150 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 150 ayat (3) huruf e disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Menengah Daerah ditetapkan dengan Peraturan daerah.

Tetapi terdapat ketidaksinkronan antara ketentuan dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, di mana dalam Pasal 19 ayat (3) diatur bahwa RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah kepala daerah dilantik. RPJMD Kabupaten Kebumen masih disusun dengan berdasar pada ketentuan Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2004, karena itu ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

1. Dasar Hukum Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

Dalam pelaksanaan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen adalah berdasarkan pada ;

- a. Undang - Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah – Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950
- b. Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme .
- c. Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- d. Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- e. Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan.

- f. Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah .
- g. Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah .
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang - Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah – Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah.
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat
- l. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 2 Tahun 2003 tentang Pokok – Pokok Pengelolaan Daerah.
- m. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 53 Tahun 2004 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik.

- n. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 1 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2006.
- o. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2006.
- p. Peraturan Bupati Kebumen Nomor 23 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2006
- q. Peraturan Bupati Kebumen Nomor 28 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Kebumen Tahun 2006 – 2010
- r. Peraturan Bupati Kebumen Nomor 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Kebumen Nomor 23 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2006

2. Bentuk Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

Dengan berdasarkan peraturan perundangan tersebut di atas maka ada 3 bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah Kabupaten Kebumen yaitu ;

- a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah (LPPD)
- b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada DPRD

- c. Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat.

Adapun ruang lingkup dan materinya ketiga bentuk Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah tersebut adalah ;

- a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah (LPPD)

Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah (LPPD) adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Pemerintah. Pemerintah yang dimaksud di sini adalah Pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah (LPPD) Kabupaten Kebumen Tahun Anggaran 2006 mencakup ;

- 1) Laporan Penyelenggaraan Urusan Desentralisasi

Penyelenggaraan urusan desentralisasi adalah penyelenggaraan urusan pemerintah yang wewenangnya telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahnya

Penyelenggaraan urusan desentralisasi ini meliputi ;

- a) urusan wajib
- b) urusan pilihan

Dalam penyusunan LPPD di Kabupaten Kebumen materi urusan wajib dan urusan pilihan tidaklah dipisahkan tersendiri.

Urusan desentralisasi yang dilaporkan dalam LPPD meliputi ;

- a) Bidang Administrasi Umum dan Pemerintahan
- b) Bidang Pertanian
- c) Bidang Peternakan, Perikanan dan Kelautan
- d) Bidang Perhutanan dan Pengendalian Dampak Lingkungan
- e) Bidang Ketenagakerjaan
- f) Bidang Kesehatan
- g) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan
- h) Bidang Sosial
- i) Bidang Pemukiman
- j) Bidang Pekerjaan Umum
- k) Bidang Perhubungan
- l) Bidang Kependudukan
- m) Bidang Kepariwisata
- n) urusan pilihan

2) Laporan Penyelenggaraan Urusan Pembantuan

Urusan atau disebut juga tugas pembantuan dalam pemerintahan di daerah adalah penugasan dari pemerintah kepada

daerah dan/atau desa dari propinsi kepada kabauapaten/kota dan /atau desa serta dari pemerintah kabupaten kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Sebagai konsekuensi dari diterima tugas pembantuan di Kabupaten Kebumen, maka dalam LPPD dilaporkan tugas pembantuan yang telah dilaksanakan di Kabupaten Kebumen meliputi 50 tugas pembantuan yang diterima Kabupaten Kebumen baik dari Pemerintah Propinsi maupun dari Pemerintah Pusat.

3) Laporan Penyelenggaraan Urusan Tugas Umum Pemerintahan

Laporan Penyelenggaraan Urusan Tuga Umum Pemerintahan meliputi ;

- a) Kerjasama Antar daerah
- b) Koordinasi dengan Instansi Vertikal
- c) Pembinaan Batas Wilayah
- d) Pencegahan dan Penanggulangan Bencana

b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD (LKPJ) adalah laporan yang berupa informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran atau akhir masa jabatan yang disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD.

Sebagaimana Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang disampaikan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen kepada DPRD Kabupaten Kebumen meliputi ;

- 1) Penyelenggaraan Urusan Desentralisasi
- 2) Penyelenggaraan Tugas Pembantuan dan
- 3) Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD menurut Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 pada dasarnya terdiri atas ;

- 1) LKPJ Akhir Tahun Anggaran ; dan
- 2) Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD Akhir Masa Jabatan.

Sedangkan yang dibahas di sini adalah LKPJ Akhir Tahun Anggaran 2006. Penyusunan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD ini berdasarkan pada RKPD yang merupakan penjabaran tahunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kabupaten Kebumen TA 2006 kepada DPRD tersebut menjelaskan ;

- 1) Arah kebijakan umum pemerintah daerah

Arah kebijakan umum daerah ini memuat visi, misi, strategi, kebijakan dan prioritas daerah

2) Pengelolaan keuangan daerah secara makro, termasuk pendapatan dan belanja daerah

Pengelolaan keuangan daerah ini memuat ;

a) pengelolaan pendapatan daerah meliputi intensifikasi dan ekstensifikasi, target dan realisasi, pendapatan asli daerah, permasalahan dan solusi

b) pengelolaan belanja daerah meliputi kebijakan umum anggaran, target dan realisasi angarn pendapatan dan belanja daerah, permasalahan dan solusi

3) Penyelenggaraan Urusan Desentralisasi

Hal ini mencakup penyelenggaraan urusan wajib dan urusan pilihan , meliputi ;

a) Program dan kegiatan serta realisasi pelaksanaan program dan kegiatan ;

b) Permasalahan dan solusi

4) Penyelenggaraan Tugas Pembantuan

Penyelenggaraan tugas pembantuan yang dilaporkan meliputi tugas pembantuan yang diterima dan tugas pembantuan yang diberikan.

c. Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat

Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat melalui media yang tersedia di daerah. Informasi LPPD yang disusun Pemerintah Kabupaten Kebumen disampaikan kepada masyarakat

3. Mekanisme Penyusunan dan Penyampaian Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah.

Untuk menyusun Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah (LPPD), Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2006 , Bupati Kebumen membentuk Tim Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun Anggaran 2006 dengan Keputusan Bupati Kebumen Nomor : 131/29/KEP/2007 tertanggal 15 Januari 2007.

Tim yang diketuai Sekretaris Daerah Kabupaten Kebumen ini bertugas untuk pengumpulan data, pengolahan, perhitungan/analisa serta penyusunan materi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tahun 2006. Dalam melaksanakan tugasnya Tim bertanggungjawab kepada Bupati Kebumen.

a. Penyampaian Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD)

Mekanisme penyampaian Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun Anggaran 2006 Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen berpedoman pada Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota disampaikan oleh bupati/walikota kepada Menteri melalui Gubernur. Menteri yang dimaksud di dalam PP 3 Tahun 2007 adalah Menteri Dalam Negeri, sedangkan Gubernur adalah Gubernur Jawa Tengah.

Berdasarkan pada peraturan tersebut LPPD Kabupaten Kebumen TA 2006 yang telah tersusun kemudian disampaikan kepada Menteri Dalam negeri melalui Gubernur Jawa Tengah dengan Surat Surat Bupati Kebumen Nomor 130/906 tanggal 18 Juli 2007.

Selanjutnya LPPD yang telah dikirimkan kepada Mendagri melalui Gubernur tersebut sesuai Pasal 12 Peraturan Pemerintah 3 Tahun 2007 dijadikan bahan evaluasi oleh Gubernur yang ringkasan hasil evaluasinya disampaikan kepada Menteri paling lambat 1 (satu) bulan setelah Gubernur menerima Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Hasil evaluasi tersebut dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota

- b. Penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD (LKPJ)

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen TA 2006 sesuai dengan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 disampaikan oleh Kepala Daerah dalam rapat paripurna DPRD. Untuk melaksanakan hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dengan Surat Bupati Kebumen Nomer 130/282/ tanggal 17 Maret 2007 perihal Penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD Tahun Anggaran 2006 kepada DPRD Kabupaten Kebumen , meminta kepada DPRD agar DPRD Kabupaten Kebumen mengagendakan Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Kebumen untuk penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD TA 2006.

Mekanisme dalam Pembahasan LKPJ Kabupaten Kebumen TA 2006 selanjutnya adalah ;

- 1) Rapat Panitia Musyawarah DPRD pada tanggal 22 Maret 2007.

Rapat ini menetapkan bahwa DPRD Kabupaten Kebumen bahwa akan melaksanakan Rapat Paripurna DPRD dengan agenda Penyampaian LKPJ Tahun Anggaran 2006 Kepala Daerah kepada DPRD pada tanggal 28 Maret 2006 dan selanjutnya juga akan dibentuk Panitia Khusus untuk membahas LKPJ Bupati Kebumen TA 2006

2) Rapat Paripurna DPRD dengan agenda Penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Kebumen Tahun Anggaran 2006 dilaksanakan pada tanggal 28 Maret 2007 di Gedung DPRD Kabupaten Kebumen dan dihadiri oleh Bupati Kebumen, Muspika Kebumen, Ketua Pengadilan Negeri Kebumen, Pimpinan dan segenap Anggota DPRD, Sekretaris daerah, para Asisten Sekda serta Sekretyaris DPRD Kabupaten Kebumen, Kepala Dinas, Kepala Bagian pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dan Camat se Kabupaten Kebumen. Selain itu acara penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD TA 2006 juga disiarkan oleh radio IN FM Kebumen.

3) Pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Pembahasan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban bupati Kebumen TA 2006. Pansus beranggotakan 10 (sepuluh) orang anggota DPRD yang merupakan representasi Faraksi – Fraksi yang ada di DPRD. Pansus ini dibentuk dengan Keputusan Ketua DPRD Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2007 tanggal 28 maret 2007 dan bertugas membahas LKPJ Bupati Kebumen TA 2006.

Mekanisme Pembahasan LKPJ di DPRD Kabupaten Kebumen berpedomana pada Tata Tertib DPRD Kabupaten Kebumen yaitu Keputusan DPRD Kabupaten Kebumen Nomor 06 Tahun 2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Kebumen.

Setelah Pansus LKPJ TA 2006 dibentuk, mereka melakukan pembahasan terhadap materi LKPJ yang telah disampaikan Bupati.

- 4) Rapat Paripurna Internal DPRD Kabupaten Kebumen dengan Agenda Laporan Pansus dan Pengambilan Keputusan Atas Pembahasan LKPJ Bupati TA 2006.

Rapat ini dilaksanakan pada tanggal 25 April 2007 dengan dihadiri oleh Internal anggota DPRD. Atas Laporan hasil pembahasan Pansus, setelah melalui pembahasan secara internal dengan beberapa amaran dan saran dari anggota dewan akhirnya Laporan Pansus dijadikan sebagai Penetapan Keputusan DPRD Kabupaten Kebumen tentang Tanggapan Terhadap LKPJ Bupati Kebumen TA 2006 yang ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2007 .

- 5) Rapat Paripurna Istimewa DPRD Kabupaten Kebumen Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Kebumen Akhir Tahun Anggaran 2006.

Rapat Paripurna ini dilaksanakan pada tanggal 26 April 2007 dengan dihadiri Bupati Kebumen, Muspika Kebumen , Ketua Pengadilan Negeri Kebumen, Pimpinan dan segenap Anggota DPRD, Sekretaris daerah, para Asisten Sekda serta Sekretyaris DPRD Kabupaten Kebumen, Kepala Dinas, Kepala Bagian pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dan Camat se Kabupaten

Kebumen. Selain itu acara penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD TA 2006 juga disiarkan oleh radio IN FM Kebumen.

Rekomendasi dari DPRD yang disampaikan pada tanggal 25 April 2007 ini adalah masih sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD Bupati harus sudah selesai dibahas oleh DPRD selama 30 hari, jika lebih dari 30 hari maka dianggap tidak ada rekomendasi dari dewan untuk penyempurnaan

Rekomendasi DPRD Kabupaten Kebumen terhadap LKPD Bupati Kebumen TA 2006 merupakan hasil evaluasi serta pencermatan DPRD yang disampaikan untuk perbaikan dan peningkatan kinerja Bupati pada tahun anggaran selanjutnya.

- c. Penyampaian Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.

Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat yang merupakan ringkasan LPPD mekanisme penyampaiannya diatur dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, yang mengatur bahwa Informasi LPPD disampaikan kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik.

Penyampaian informasi LPPD ini menurut Pasal 27 ayat (2) disampaikan bersamaan dengan penyampaian LPPD kepada pemerintah melalui . Informasi LPPD disampaikan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen melalui ;

- 1) Media Surat Kabar Harian Suara Merdeka tanggal 26 April 2007
- 2) Direct Mail “Surat Bupati” yang diterbitkan pada bulan Juni 2007. Direct mail ini merupakan Media Komunikasi dan Informasi Kabupaten Kebumen yang disampaikan kepada masyarakat lewat jalur birokrasi sampai ke tingkat RT/RW
- 3) Di dalam website : [http : www.kebumen.go.id](http://www.kebumen.go.id).

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita – cita bangsa dan negara. Untuk mewujudkan hal tersebut maka menurut Sedarmayanti diperlukan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat lebih berdaya guna dan berhasil guna dan bertanggungjawab.¹¹⁰

Apabila kita melihat sistem pertanggungjawaban pemerintah daerah Kabupaten Kebumen yang dilaksanakan berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 maka terlihat bahwa pertanggungjawaban yang dilaksanakan terdiri dari 3 (tiga) jenis pertanggungjawaban yaitu

¹¹⁰ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*,
Loc.Cit, hal.2

pertanggungjawaban *vertical* ke pemerintah pusat, pertanggungjawaban *horisontal* kepada DPRD dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Bila kita melihat bahwa ketiga unsur dalam *good governance* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat maka terlihat bahwa ketiga unsur tersebut sudah dilibatkan dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah.

C. Implementasi Prinsip Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik di Daerah.

Era otonomi daerah mengakibatkan bergesernya pusat – pusat kekuasaan dan meningkatnya operasionalisasi dan berbagai kegiatan yang semula banyak dilakukan di pemerintah pusat bergeser kepada pemerintah daerah. Konsekuensi logis pergeseran tersebut harus diiringi dengan meningkatnya *good governance* di daerah.¹¹¹

Dengan dikeluarkannya Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah mekanisme pertanggungjawaban pemerintah daerah. Mekanisme pertanggungjawaban yang digunakan dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 dianggap kurang mencerminkan adanya akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah. Karena hal tersebut maka dalam Peraturan Pemerintah Nomor tentang Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala

¹¹¹ Sedarmayanti, , *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah* hal.23

Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat ditegaskan bahwa pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah daerah menggunakan asas akuntabilitas dan transparansi..

1. Implementasi prinsip akuntabilitas dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah

Asas Akuntabilitas menurut Pasal 20 Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melihat model pertanggungjawaban pemerintah daerah yang dilaksanakan berdasarkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, maka sifat laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah tersebut lebih cenderung bersifat *progress report* . Sebagaimana dikemukakan SB Yudhoyono , hal ini dikarenakan ;¹¹²

d. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta keuangan yang dilakukan dalam satu tahu anggaran merupakan bagian tidak terpisahkan dari program jangka menengah (lima tahunan). Hal ini

¹¹² Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah daerah dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hal.83.

adalah tahapan dari proses atau bagian dari misi yang harus dilakukan dalam upaya memberi kontribusi terhadap pencapaian visi (jangka panjang)

- e. Selama kurun waktu satu tahun, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan telah memperoleh pengawasan dari perangkat pengawasan fungsional dan DPRD sendiri. Jika dalam waktu satu tahun terdapat suatu kasus tertentu yang membutuhkan transparansi dan akuntabilitas maka DPRD dapat memanggil Kepala Daerah untuk dimintai keterangan.

Bila kita melihat definisi yang diberikan oleh Sedarmayanti bahwa akuntabilitas adalah suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.¹¹³, maka dapat kita lihat bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban secara periodik sebagai mana diatur dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007.

Yang belum bisa dilihat dari definisi akuntabilitas menurut Sedarmayanti tersebut adalah bahwa bila kita melihat isi pertanggungjawaban pemerintah daerah maka dari situ terlihat bahwa yang diperlihatkan adalah

¹¹³ Sedarmayanti, ¹¹³ Loc.Cit, hal .

keberhasilan dari apa yang telah berhasil dilakukan Pemerintah Kabupaten sedangkan kegagalan pelaksanaan kegiatan sedikit sekali dimunculkan.

2. Implementasi prinsip transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah

Asas Transparansi atau adalah keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Untuk mewujudkan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah di Kabupaten Kebumen adalah bahwa Informasi LPPD Kabupaten Kebumen TA 2006 Kabupaten Kebumen disampaikan melalui beberapa media yaitu ;

- 1 Media Surat Kabar Harian Suara Merdeka tanggal 26 April 2007
- 2 Direct Mail “Surat Bupati” yang diterbitkan pada bulan Juni 2007. Direct mail ini merupakan Media Komunikasi dan Informasi Kabupaten Kebumen yang disampaikan kepada masyarakat lewat jalur birokrasi sampai ke tingkat RT/RW
- 3 Di dalam website : [http : www.kebumen.go.id](http://www.kebumen.go.id).
- 4 Melalui siaran langsung di Radio In FM Kebumen jalanya Rapat Paripurna DPRD dengan agenda Penyampaian LKPJ Bupati Kepada DPRD

Menurut Meutiah prinsip transparansi memiliki dua aspek yaitu ;

- a. komunikasi publik oleh pemerintah
- b. hak masyarakat terhadap akses informasi

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi artinya informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kebumen telah diupayakan dikomunikasikan kepada masyarakat Kabupaten Kebumen melalui media cetak dan elektronik. Dengan penyampaian tersebut memungkinkan masyarakat mengetahui pelaksanaan pemerintahan daerah di Kabupaten Kebumen selama 1 (satu) tahun.

Sedangkan Lalolo Krina menyebutkan bahwa informasi dan keterbukaan ini mencakup ;

1. Memberikan fakta dan analisis tentang keputusan – keputusan kebijakan
2. Menjelaskan alasan – alasan dan keputusan administratif
3. Membuka informasi “*guide lines internal*” tentang cara – cara bagian tersebut berhubungan dengan publik
4. menyediakan informasi tentang biaya, target dan reformasi pelayanan publik dan prosedur untuk mengeluh dan mengadu
5. memenuhi permintaan informasi khusus.¹¹⁴

Apabila dicermati Informasi LPPD yang telah disampaikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen, terlihat bahwa materi Informasi

¹¹⁴ Lalolo Krina, “*indikator dan alat ukur akuntabilitas, transparansi dan partisipasi*” [Http// good governance : Bappenas.go.id./informasi.Htm](http://goodgovernance.gov.id/informasi.htm), Sekretaris Good Public Governance. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

LPPD hanya bersifat ringkasan dan ini belum dapat cakupan informasi sebagaimana yang disampaikan oleh Lalolo Krina.

Transparansi dalam pelaksanaan pemerintah daerah mensyaratkan keterbukaan pihak pemerintah daerah dalam proses pembuatan keputusan atau kebijakan atau pelaporan – pelaporan atas kerjanya sehingga publik dapat mengetahui, mengkaji dan membereikan masukan serta mengawasi pelaksanaan pemerintahan. Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah dengan masyarakat sehingga dapat mewujudkan *good governance* di daerah.

Agar pembahasan LKPJ Kepala Daerah yang disampaikan kepada DPRD dapat lebih akuntabel dan transparansi DPRD dalam pembahasan ditingkat Panitia Khusus melakukan *publik hearing* (dengar pendapat) dengan berbagai unsur masyarakat yang ada di Kabupaten Kebumen yang terdiri dari para tokoh masyarakat, unsur LSM, unsur Organisasi Masyarakat, unsur Kepala Desa dan BPD, unsur wanita, pemuda, , unsur perguruan tinggi untuk diminta tanggapan dan responya terhadap LKPJ Bupati , baik terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun terhadap implementasi APBD selama satu tahun anggaran yaitu pada tahun anggaran 2006.

D. Kendala yang dihadapi dalam Implementasi Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang dilaksanakan berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 mengalami perubahan mekanisme dan substansi materi tentang pertanggungjawaban pemerintah daerah .

Berdasarkan kedua peraturan tersebut maka Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada DPRD tidak bersamaan dengan penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 298 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2004.

Penyampaian LKPJ Kepala Daerah sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 disampaikan kepada DPRD dalam tenggang waktu 3 (tiga) bulan. Sedangkan penyampaian pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (atau sering disebut sebagai perhitungan akhir APBD) sesuai Pasal 298 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2004 diberikan tenggangwaktu 6 (enam) bulan.

Raperda pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD yang diserahkan kepada DPRD memuat laporan keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, catatan atas laporan keuangan, serta dilampiri dengan laporan kinerja yang telah diperiksa BPK dan ikhtisar laporan keuangan milik daerah/perusahaan daerah.

Dokumen LKPJ Kepala Daerah dan Raperda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan DPRD merupakan dua dokumen yang saling berkaitan sebagai dokumen pendukung dalam melakukan penilaian terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Dengan terpisahnya penyampaian kedua dokumen ini mengakibatkan dalam mensinkronkan kedua dokumen tersebut. Hal ini menyebabkan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah dalam satu tahun sulit dinilai.

Anggota DPRD Kabupaten terdiri dari unsur Fraksi – Fraksi yang merupakan kepanjangan tangan partai politik yang memperoleh dukungan suara dari masyarakat dalam Pemilihan Umum Tahun 2004. Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang disampaikan kepada DPRD, masing – masing anggota (dalam koordinasi fraksi – fraksi) akan memberikan sikap dan materi tanggapan yang jelas berbeda , relatif tidak sama sesuai dengan persepsi politik yang telah digariskan oleh partai sebagai organisasi induknya.

Dalam memberikan sikap terhadap permasalahan yang bersifat umum dan mewakili kepentingan masyarakat atau kepentingan lembaga DPRD, antar anggota secara lintas fraksi memang sering terlihat sama persepsinya, namun akan terlihat adanya perbedaan sikap dan pendapat apabila kemudian sudah masuk ke dalam ranah politik, antara anggota yang sejak awal termasuk “pendukung” kepala daerah dengan anggota lain yang mewakili kelompok “oposisi”.

Dalam pembahasan LKPJ yang disampaikan kepala daerah, terhadap hal – hal tertentu pada kenyataannya memang sering terjadi sikap dan pendapat yang

penuh dengan nuansa dan kepentingan politik yang dikemas dalam sikap kamufase dan terselebung sehingga sering terjadi semacam tarik ulur dalam pembahasan masalah yang sebenarnya merupakan masalah teknis, namun karena ada kecurigaan atau kekhawatiran bahwa permasalahannya akan melebar menjadi menjadi permasalahan politis, bisa saja kemudian terjadi untuk pengambilan keputusan terhadap permasalahannya sampai dilakukan pemungutan suara.

Untuk mewujudkannya dalam pelaksanaan akuntabilitas dan transparansi dalam administrasi publik sehari-hari, menurut Max Pohan terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan di sini.¹¹⁵

- a. Kondisi masyarakat yang apatis terhadap program-program pembangunan selama ini membutuhkan adanya upaya khusus untuk mendorong keingintahuan mereka terhadap data/informasi ini. Untuk itu, dibutuhkan adanya penyebarluasan (diseminasi) informasi secara aktif kepada seluruh komponen masyarakat, tidak bisa hanya dengan membuka akses masyarakat terhadap informasi belaka tetapi juga pemilihan media yang digunakan untuk menyebarluaskan informasi
- b. Substansi/materi informasi yang disebarluaskan sangat bergantung pada segmen sasaran yang dituju. Informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat awam sangat berbeda dengan yang dibutuhkan oleh organisasi nonpemerintah, akademisi, dan anggota DPRD, misalnya. Selain itu,

¹¹⁵ Max Pohan, *Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah*, Disampaikan pada Musyawarah Besar Pembangunan Musi Banyuasin ketiga, Sekayu, 29 September – 1 Oktober 2000 Kepala Biro Peningkatan Kapasitas Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

seringkali cara-cara dan media yang sesuai dengan budaya lokal jauh lebih efektif dalam mencapai sasaran daripada “media modern” seperti televisi dan surat kabar.

Dalam implementasi asas akuntabilitas dan transparansi pada pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah daerah di Kabupaten Kebumen indikasi yang dikemukakan oleh Max Pohan dapat terlihat di kabupaten Kebumen. Informasi LPPD yang telah disampaikan oleh pemerintah Kabupaten Kebumen tidak begitu mendapat tanggapan dari masyarakat.

Hal ini bisa terjadi karena apabila dilihat dari materi Informasi LPPD merupakan informasi yang bersifat makro tentang jalanya pemerintahan kabupaten dalam 1 (satu) tahun sehingga seringkali sulit untuk dapat dipahami dan dimengerti oleh masyarakat.

Kurang adanya tanggapan dari masyarakat atas Informasi LPPD yang disampaikan kepada Pemerintah Daerah juga karena sebagian karena masyarakat kurang percaya bahwa tanggapan mereka akan direspon dan mendapat tindaklanjut yang mereka inginkan.

Dalam Pasal 27 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat, disebutkan bahwa tata cara penyampaian informasi dan tanggapan atau saran dari masyarakat atas Informasi LPPD akan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan yang tersebut sebenarnya dapat

dijadikan pegangan bagi Pemda untuk emindaklanjuti aduan dari masyarakat, tetapi sayangnya sampai saat ini peraturan sebagai tindaklanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tersebut belum terbit.

Kendala lain yang dihadapi dalam implementasi akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban Pemerintah Daerah adalah bahwa berdasarkan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 ditentukan bahwa Gubernur melakukan evaluasi terhadap LPPD Kabupaten Kota. Evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur yang kemudian juga disampaikan kepada pemerintah daerah dan Pemerintah pusat nantinya dapat digubakan sebagai dasar evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten dan dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Sayangnya evaluasi ini sampai saat ini belum dapat dilakukan oleh Gubernur .

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

- 1 Impelementasi pertanggungjawaban pemerintah daerah Kabupaten Kebumen dilaksanakan berdasarkan Pasal 32 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daeran dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat. Berdasarkan ketentuan tersebut ada 3 bentuk pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen yaitu ;
 - a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah
 - b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - c. Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat

- 2 Implementasi akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan penyampaian Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Di Kabupaten

Kebumen Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah disampaikan melalui media ;

- a. Media Surat Kabar Harian Suara Merdeka
- b. Direct Mail “Surat Bupati”. Direct mail ini merupakan Media Komunikasi dan Informasi Kabupaten Kebumen yang disampaikan kepada masyarakat lewat jalur birokrasi sampai ke tingkat RT/RW
- c. Di dalam website : [http : www.kebumen.go.id](http://www.kebumen.go.id).

Agar pembahasan LKPJ Kepala Daerah yang disampaikan kepada DPRD dapat lebih akuntabel dan transparan, maka DPRD dalam pembahasan ditingkat Panitia Khusus melakukan *publik hearing* (dengar pendapat) dengan berbagai unsur masyarakat yang ada di Kabupaten Kebumen yang terdiri dari para tokoh masyarakat, unsur LSM, unsur Organisasi Masyarakat, unsur Kepala Desa dan BPD, unsur wanita, pemuda, , unsur perguruan tinggi untuk diminta tanggapan dan responya terhadap LKPJ Bupati , baik terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun terhadap implementasi APBD selama satu tahun anggaran yaitu pada tahun anggaran 2006.

3. Kendala yang dihadapi dalam implementasi akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah yang dihadapi adalah ;
 - a. Kurang adanya tanggapan dari masyarakat yang disampaikan langsung kepada Pemerintah Kabupaten Kebumen terhadap Informasi LPPD yang telah dipublikasikan lewat media cetak dan elektronik yang ada. Selain itu

juga belum ada mekanisme/aturan yang jelas terhadap pengaduan masyarakat atas penyampaian informasi LPPD

- b. Pembahasan LKPJ Kepala Daerah di DPRD cenderung subjektif/politis sehingga rekomendasi yang diberikan DPRD atas LKPJ Kepala Daerah kurang objektif.
- c. Tidak adanya evaluasi dari pemerintah atas Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang telah disampaikan kepada pemerintah pusat
- d. Penyampaian LKPJ Kepala Daerah yang waktunya tidak bersamaan dengan penyampaian Raperda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD pada satu tahun anggaran menyebabkan kesulitan dalam pembahasan LKPJ oleh DPRD

B. Saran

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di daerah diperlukan sinergi antar komponen dalam *good governance* yaitu pemerintah, masyarakat dan swasta. Agar implementasi akuntabilitas dan transparansi dalam terlaksana dengan baik maka :

- 1 Diperlukan partisipasi aktif dari masyarakat dan swasta untuk memberi tanggapan atas Informasi Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang telah disampaikan kepada masyarakat. Karena dengan adanya tanggapan dari masyarakat dan swasta dapat dijadikan evaluasi dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Kebumen. Seyogyanya pemerintah juga segera menerbitkan Peraturan

yang mengatur mekanisme penanganan penagduan atas Informasi Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang telah disampaikan Pemerintah Kabupaten kepada masyarakat.

2. Seyogyanya Pemerintah memberikan evaluasi atas Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang telah disampaikan oleh Pemerintah Kabupaten kepada Mendagri melalui Gubernur sehingga dapat dijadikan evaluasi bagi pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah daerah di tahun berikutnya.
3. Perlu dievaluasi kembali mengenai ketentuan peraturan yang mengatur tidak samanya tenggangwaktu antara penyampaian antara 2 (dua) dokumen pertanggungjawaban untuk satu tahun anggaran yaitu dokumen LKPI Kepala Daerah dengan dokumen Raperda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Toga Press, Yogyakarta, 2006
- Bagir Manan , *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang – Undang Dasar 1945* , Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002
- _____, *Good Governance, dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, 2004
- Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2002
- Denny Hariandja, *Birokrasi Nan Pongah : Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta
- E .Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Pariba, Jakarta, 2001
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005
- Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992
- HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT Rajagrafindo, Persada, Jakarta, 2005
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1984,
- Indra Iswara, *Ranjau – Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002, hal.132
- Ismail Suny , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986

- JB Kristiadi, *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan*, dalam JIIS, Nomor 2 Tahun 1992
- Joko Widodo, *Good Governance* (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah), Insan Cendekia, Surabaya, 2001
- Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah pusat dan daerah di Indonesia*, PT Bina Akasara, Jakarta, 1982
- J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005
- Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta Karya, Bandung, 1979
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan , *Akuntabilitas Dan Good Governance*” Lembaga Admnistrasi Negara dan Badan Penagwas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000
- Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2004
- Meuthia Ganie Rahman, “*Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya*” *dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)*, Penerbit Komnas HAM, Jakarta, 2000
- Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik* , BPF, Yogyakarta, 2006
- Miftah Thoha, “Praktik Birokrasi Publik Yang Menjadi Kendala Terwujudnya Good Governance” , dalam Miftah Thoha (ed), *Menyoal Birokrasi Publik*, Balai Pustaka Jakarta 1999
- Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik* , PT Gramedia, Jakarta, 1986
- _____, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, Mizan, Jakarta, 1998

- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta Cipta, Jakarta, 2000
- _____, *Hukum dan Pilar – Pilar Demokrasi* Yogyakarta, 19
- Masyarakat Transparasi Indonesia “Panduan Pengawasan Keuangan Daerah”(Wawasan dan Instrumen Monitoring Keuangan Daerah) , Editor, Adib Achmadi MTI dan Uni Eropa, Jakarta, 2005
- Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999
- Moeljarto Tjokrowinoto, *Beberapa Pemikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*, dalam Mahfud MD *Hukum dan Pilar – Pilar Demokrasi* Yogyakarta, 2000
- Priyatmoko, “Peningkatan Kinerja Eksekutif dan Impelementasi Otonomi daerah “ dalam Syamsudin Haris (ed) *Desentralisasi dan Otonomi daerah* , LIPI Press, Jakarta, 2005
- Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi* Mandar Maju, Bandung, 2004
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003,
- Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara*, Andalas Univ. Press, Padang, 2006
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Angkasa, Bandung, 1986
- _____, *Hukum dan Masyarakat* , Penerbit Angkasa, Bandung, 1986
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003
- _____, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) , Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas menuju Good Governance* , Mandar Maju, Bandung, 2004, hal 43

- SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001
- _____, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002
- SF Marbun dan Mahmud MD, *Pokok Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty Yogyakarta, 2000,
- S.F.Marbun , *Peradilan Adminsitrasi Negara dan Upaya Administrasi di Inonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1997,
- Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembanganya* , Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994
- Soehino, *Perkembangan Pmerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1991
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982
- Soetandyo Wignyosoebroto, “*Menyiapkan Usulan Disertasi Yang Memenuhi Syarat*”, makalah t.th
- Soetandyo Wignyosoebroto, “*Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya*” makalah, t.th
- Syamsudin Haris (Editor), *Desentralisasi & Otonomi Daerah* (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah), LIPI Press, Jakarta, 2005
- Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003
- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT Raja Grafndo Persada, Jakarta, 1999

Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, (Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006

B. PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme .

Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat.

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 53 Tahun 2004 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik.

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 1 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2006.

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2006.

Peraturan Bupati Kebumen Nomor 23 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2006

Peraturan Bupati Kebumen Nomor 28 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Kebumen Tahun 2006 – 2010

Peraturan Bupati Kebumen Nomor 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Kebumen Nomor 23 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2006

C. ARTIKEL, JURNAL, MAJALAH DAN KORAN

Dadang Solihin, PENGUKURAN GOOD GOVERNANCE INDEX Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik – BAPPENAS, 2007

Hardijanto, “*Pendayagunaan Aparatur Negara Menuju Good Governance*”, Makalah TOT Pengadaan Barang atau Jasa, Kementrian PAN, Jakarta , 2000

Hendrikus Triwibawanto Dedeona “*Akuntabilitas Kelembagaan Eksekutif*”, Jurnal Ilmu Adminsitrasi, STIA LAN , Bandung, Vol.4 No 1 Maret 2007

Lalolo Krina P, “*indikator dan alat ukur akuntabilitas, transparasi dan partisipasi*” [Http// good governance : Bappenas.go.id./informasi.Htm](http://goodgovernance.bappenas.go.id/informasi.htm), Sekretaris Good Public Governance. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Satjipto Rahardjo, “Sumbangan Pemikiran ke Arah Pengusahaan Ilmu Hukum Yang Bersifat Indonesia, (Makalah pada Seminar Pengembangan Ilmu Hukum yang Berkualitas Indonesia) Semarang, 11 Januari 1988.

Kompas, 13 Juni 2007