

MENEGAKKAN AKUNTABILITAS PUBLIK UNTUK MEWUJUDKAN "GOOD LOCAL GOVERNANCE"¹

Oleh :

Prof. Dr. Mustopadidjaja AR dan Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.

Tujuan pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah pada dasarnya adalah untuk meningkatkan pelayanan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan keberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, serta pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam hubungan itu, kontrak sosial antara masyarakat dengan pemerintah daerah ditata melalui mekanisme pemilihan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, transparansi dan keterbukaan yang bertanggung jawab dan berkeadilan. Mekanisme ini menempatkan DPRD dalam kedudukan yang kuat dalam kesetaraannya dengan Kepala Daerah, dengan kekuasaan DPRD untuk menetapkan Kepala Daerah terpilih, meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugasnya dan mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah jika secara nyata dinilai tidak mampu mengemban tugas otonomi daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tulisan ini akan mencoba membedah bagaimana mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai wujud akuntabilitas publik pemerintah daerah kepada masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan kaidah-kaidah normatif yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Demokratisasi Otonomi Daerah

Undang-undang Nomor 22 Daerah menganut dalam pertimbangannya bahwa penyelenggaraan otonomi daerah perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sedangkan pengertian mengenai otonomi daerah itu sendiri sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 undang-undang tersebut, adalah sebagai kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah Otonom dalam hal ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Amanat dan ketentuan tersebut diatas secara mendasar merupakan kontrak sosial masyarakat di daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan mereka sendiri menurut prakarsa dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat itu sendiri, dalam ikatan NKRI. Tentu saja dalam pelaksanaannya masyarakat tidak mungkin begitu saja menyelenggarakan hak-hak serta kewajiban otonomi mereka dalam kehidupan modern dewasa ini.

¹ Tulisan ini pernah disampaikan pada acara Diskusi Panel: Membedah Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Daerah, diselenggarakan oleh Solidaritas Masyarakat Betawi Se-Jabotabek (MABES), Hotel President, Jakarta, Selasa 27 Februari 2001.

Masyarakat dalam kontrak sosialnya mempercayakan pemenuhan aspirasi dan kepentingannya kepada kelembagaan pemerintahan daerah otonom. Dalam sistem pemerintahan negara RI berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tata pemerintahan di daerah terdiri dari dua organ kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif yang terletak pada keberadaan institusi DPRD; dan kekuasaan eksekutif yang terletak pada Kepala Daerah dan Perangkat Daerah yang dipimpinnya. Meskipun Indonesia tidak mengenal sistem pemisahan kekuasaan sebagaimana halnya di Amerika Serikat, Perancis dan negara-negara maju lainnya sesuai ajaran *Trias Politica* dari Montesqueu; tetapi tujuan yang ingin dicapai pada dasarnya sama yaitu agar terdapat keseimbangan dan kontrol (*Checks and Balances*) atas penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh eksekutif. Hal ini bertujuan agar kekuasaan yang dipercayakan oleh rakyat kepada eksekutif tidak dimanfaatkan dengan sewenang-wenangnya untuk kepentingan eksekutif sendiri dan atau kelompok-kelompok tertentu yang merugikan atau memarjinalkan kelompok masyarakat lainnya. Adanya mekanisme keseimbangan dan kontrol inilah yang menjadi salah satu ciri terselenggaranya sistem pemerintahan yang demokratis.

Dalam sistem pemerintahan Daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 108 tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah ditetapkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD (Propinsi, Kabupaten, dan Kota) masing-masing (Pasal 31 dan 32, UU 22 Tahun 1999). Untuk itu setiap Kepala Daerah diwajibkan untuk menyampaikan pertanggungjawaban

kepada DPRD (Pasal 45 ayat 1 dan 2) baik laporan akhir masa jabatan, laporan akhir tahun anggaran maupun untuk hal-hal tertentu atas permintaan DPRD yang kemudian diatur dengan PP Nomor 108 tahun 2000. Kewenangan DPRD untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah atas penyelenggaraan otonomi Daerah selama dan dalam masa tugasnya pada hakekatnya merupakan perwujudan hak otonomi masyarakat daerah yang diwakilinya untuk mendapatkan jaminan dan kepastian seberapa jauh aspirasi dan kepentingannya terpenuhi oleh pihak eksekutif.

Model kekuasaan untuk meminta pertanggungjawaban eksekutif dihadapan DPRD dan demikian pula oleh DPR (*Legislative oversight*) pada tingkat nasional, tersebut mirip dengan apa yang disebut oleh McKinney dan Howard (1979: 31) sebagai sistem yang khas Amerika Serikat dalam upaya menegakkan akuntabilitas publik ("*... uniquely an American invention for securing accountability*").

Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan BPKP (2000) akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/ pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Sedangkan menurut Badan Standarisasi Akuntansi Pemerintahan Amerika Serikat (GASB) dalam Concept Statement No. 1, akuntabilitas dapat diartikan sebagai tuntutan atau kewajiban bagi pemerintah untuk memberikan jawaban kepada masyarakat – untuk mempertimbangkan peningkatan sumber daya publik dan kemanfaatan penggunaannya ("*Accountability requires governments to answer to the*

citizenry – to justify the raising of public resources and the purposes for which they are used.") (GASB, 1994).

Dari sisi lain, McKinney dan Howard (1979: 30) juga mendefinisikan bahwa: "akuntabilitas adalah sesuatu keadaan dimana seseorang yang memiliki dan menggunakan sesuatu kewenangan tertentu diharapkan dapat dikendalikan, dan pada kenyataannya memang terbatas ruang lingkup penggunaan kekuasaan dan kewenangannya itu oleh instrumen pengendalian eksternal, termasuk oleh sistem nilai internal yang berlaku dalam institusi yang bersangkutan." (*"Accountability may be defined as any situation in which individuals who exercise power are expected to be constrained and in fact are reasonably constrained by external means ... and to a degree by internal norms..."*). Bagaimanapun pertanggung-jawaban Kepala Daerah yang sedang kita bahas ini berarti adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Kepala Daerah untuk memberikan informasi dan jawaban kepada masyarakat melalui DPRD mengenai kinerja apa yang telah dan atau tidak dicapai selama menjalankan tugas penyelenggaraan otonomi daerah selama periode tertentu.

Pentingnya pertanggungjawaban lembaga eksekutif pemerintahan kepada rakyat melalui lembaga legislatif adalah konsekuensi dari kenyataan bahwa yang memegang kedaulatan negara adalah rakyat. Eksekutif pemerintahan baik Kepala Negara pada tingkat nasional, Gubernur sebagai Kepala Daerah pada tingkat Propinsi, dan Bupati serta Walikota pada tingkat Daerah Kabupaten dan Kota semuanya hanyalah pemegang mandat dari rakyat melalui lembaga perwakilan (MPR/DPR dan DPRD) guna melaksanakan kedaulatan rakyat menyelenggarakan pemerintahan untuk

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat untuk sebesar-besar kemakmuran masyarakat.

Selain dari pada itu, dalam tatanan sistem demokrasi pemerintahan hal tersebut merupakan kewajiban yang harus dipenuhi dengan transparansi dan keterbukaan pemerintah kepada masyarakat. Masyarakat sendiri memiliki hak untuk mengetahui segala sesuatu yang dilakukan pemerintah (eksekutif), dan ini merupakan hak asasi mereka, yaitu hak untuk mendapatkan informasi dan hak untuk memiliki akses yang seluas-luasnya terhadap informasi (Freedom of Information Rights).

Dalam sejarah Perancis, pada tanggal 24 Agustus 1789 telah diterbitkan dokumen Deklarasi Hak-hak Individu dan Masyarakat (*the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*) yang menyatakan bahwa: "*Society has the right to require of every public agent an account of his administration... All citizen have a right to decide, either personally or through their representatives, as to the necessity of public contribution ... and to know to what uses it is put*" (Alain Turc, 1997: 1). Ini berarti bahwa kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi seorang pejabat pemerintah pada sisi lain merupakan hak asasi setiap anggota masyarakat untuk secara pribadi atau melalui perwakilannya mengetahui apa yang dilakukan oleh pemerintah, dan bagaimana pemanfaatan sumbangan masyarakat (pajak) dilakukan untuk sebesar-besar kepentingan umum.

Dan sesungguhnya dengan transparansi dan keterbukaan pemerintahlah maka demokrasi dapat terselenggara dengan benar. Hal ini sesuai dengan pemikiran Ramsey Clark, US Attorney General (1976) yang menyatakan :

"If government is to be truly of, by, and for the people, the people must know in detail the activities of government ... nothing so diminishes democracy as secrecy." Atau jika menggunakan pernyataan GASB (1994) dapat dikemukakan bahwa: *"Government accountability is based on the belief that the citizenry has a 'right to know,' a right to receive openly declared facts that may lead to public debate by the citizens and their elected representatives"*

Dengan demikian pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD adalah media akuntabilitas publik Kepala Daerah, dan umumnya pemerintah (eksekutif) daerah, kepada masyarakat daerah setempat atau melalui perwakilan mereka (DPRD) secara transparan dan terbuka, sebagai manifestasi demokratisasi otonomi daerah. Hal ini merupakan prasyarat bagi terciptanya pemerintahan yang baik di daerah (*Good Local Governance*) sesuai dengan prinsip-prinsip pemberian otonomi Daerah berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 dan PP Nomor 108 tahun 2000.

Mekanisme dan Permasalahan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Sistem penyelenggaraan pertanggungjawaban Kepala Daerah secara umum diatur dalam Pasal 44, Pasal 45, dan Pasal 46 UU Nomor 22 Tahun 1999 sedangkan peraturan pelaksanaannya ditetapkan berdasarkan PP Nomor 108 tahun 2000. Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD merupakan suatu hal baru yang tidak pernah diatur dan diberlakukan pada sistem pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, meskipun proses pemilihan Kepala Daerah pada waktu itu juga dilakukan

oleh DPRD. Bedanya pada waktu itu DPRD tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan untuk menetapkan seorang Kepala Daerah terpilih, karena kewenangan itu terletak pada pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden.

Sesuai dengan bunyi Pasal 44 ayat 1, UU Nomor 22 Tahun 1999, Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Ketentuan ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah sebenarnya kedudukan DPRD dengan Kepala Daerah adalah setara atau sejajar, bahkan disebutkan pula bahwa DPRD adalah mitra kerja Kepala Daerah dan Perangkat Daerah dalam penyelenggaraan otonomi Daerah. Namun demikian berdasarkan ketentuan pada ayat (2) Pasal tersebut, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

Bahkan dalam ketentuan Pasal 46, khususnya ayat (3) ditetapkan ketentuan bahwa bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, setelah diberi kesempatan untuk memperbaiki selama paling lama 30 hari setelah penolakan pertama, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden. Kenyataan ini menunjukkan bahwa meskipun kedudukan DPRD setara dengan Kepala Daerah tetapi ternyata DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden. Mekanisme ini menempatkan kedudukan DPRD lebih kuat daripada Kepala Daerah, meskipun DPRD kedudukannya setara Kepala Daerah. Hal ini sama sekali berbeda dengan kondisi DPRD berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, dimana kedudukan DPRD benar-benar lemah. Kuatnya kedudukan DPRD berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 ini juga didasarkan pada

kenyataan bahwa dalam sistem demokrasi presidensial yang dianut Indonesia, Kepala Daerah dalam kondisi bagaimanapun tidak dapat membubarkan DPRD.

Dalam pelaksanaan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai Kepala Daerah, berdasarkan PP Nomor 108 Tahun 1999 Pasal 3, kewajiban pertanggungjawaban tersebut adalah meliputi:

a. **Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran:**

Dalam hal ini adalah pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan selama satu tahun anggaran yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan tolok ukur Renstra (Pasal 1 ayat (5)).

b. **Pertanggungjawaban akhir masa jabatan:**

Yaitu pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan tolok ukur Renstra (Pasal 1 ayat (6)).

c. **Pertanggungjawaban untuk hal tertentu:**

Yaitu pertanggungjawaban atas perbuatan pribadi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah yang diduga mengandung unsur tindak pidana sewaktu-waktu selama masa jabatan (Pasal 1 ayat (7)).

Secara substantif materi pertanggungjawaban Kepala Daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 45 yang secara tersurat dirinci dalam Pasal 46 ayat (1), yaitu mencakup *pertanggungjawaban kebijakan*

pemerintahan maupun *pertanggungjawaban keuangan*. Sayangnya, dalam UU tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan pertanggungjawaban dalam bidang kebijakan pemerintahan dan keuangan tersebut. Dalam PP 108 tahun 2000 terdapat penjelasan mengenai materi pertanggungjawaban Kepala Daerah, tetapi tidak secara spesifik menjelaskan apa yang dimaksud pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan. PP tersebut menetapkan bahwa tolok ukur pertanggungjawaban Kepala Daerah adalah Rencana Strategik (Renstra) atau dokumen perencanaan daerah (Renstra) atau dokumen perencanaan daerah (Renstra), yaitu rencana lima tahunan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, strategi, program dan kegiatan pemerintah. Sedangkan pertanggungjawaban bidang keuangan berdasarkan PP 108 tahun 2000, tidak lain merupakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang mencakup pertanggungjawaban pelaksanaan APBD selama satu tahun anggaran berdasarkan tolok ukur Renstra (Rencana dan Realisasi Program dan Kegiatan/Proyek tahunan sebagaimana terindikasi dalam Renstra).

Berdasarkan hal tersebut di atas, tampaknya yang dimaksud dengan pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan oleh Kepala Daerah kepada DPRD tidak lain adalah pertanggungjawaban atas pelaksanaan Renstra. Pertimbangan tersebut dimungkinkan bahwa implementasi Renstra dapat dipastikan akan diikuti dengan penetapan berbagai kebijakan strategis dan operasional baik yang bersifat jangka pendek (satu tahun) dan jangka panjang (sampai lima tahun atau lebih). Namun demikian, agar terdapat kejelasan apa yang dimaksud dengan kebijakan pemerintahan tersebut, berikut ini akan diuraikan beberapa definisinya :

- a. Kebijakan adalah hasil (output) dari proses interaksi antara pejabat pemerintahan dan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat (Lindblom, 1968: 4)
- b. Kebijakan adalah tanggapan pemerintah terhadap berbagai kepentingan (interest) untuk memperbaiki kualitas hidup manusia dan masyarakat (Freeman dan Sherwood, 1968: 2)
- c. Kebijakan adalah sebuah indikasi kehendak (intention), pedoman kegiatan (a guide to action), yang mencakup nilai-nilai atau norma-norma dan berbagai prioritas serta interaksi antara pemerintah dengan masyarakat (Simmons, 1974: 465).
- d. Kebijakan adalah apa yang terjadi pada masyarakat sebagai dampak kegiatan dan tindakan pemerintah (McKinney dan Howard, 1979: 66).

Berdasarkan definisi-definisi tersebut di atas, kita sebenarnya dapat menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan pemerintahan yang harus dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah kepada DPRD adalah segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah berdasarkan kepentingan-kepentingan masyarakat dan untuk sebesar-besarnya kemanfaatan atau peningkatan kesejahteraan masyarakat. Karena seorang Kepala Daerah pada umumnya menjabat kedudukan tersebut selama lima tahun, maka penetapan Renstra daerah sebagai tolok ukur bagi pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan Kepala Daerah sudah tepat.

Permasalahannya justru terletak pada apakah Renstra yang mencakup rumusan visi dan misi strategis tersebut adalah renstra atau visi dan misi Kepala Daerah sebagai pejabat terpilih kepala pemerintahan daerah, ataukah renstra dalam artian visi dan misi daerah yang

mencerminkan kehendak masyarakat daerah yang bersangkutan yang jangka waktunya bisa saja batasan waktunya lebih dari lima tahun? Hal ini berkaitan dengan kenyataan, bahwa di berbagai daerah yang muncul sebagai visi dan misi dalam rumusan renstra di daerah ternyata lebih merupakan manifestasi rumusan visi dan misi Kepala Daerah sebagaimana yang pernah diungkapkannya dalam proses pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD. Kalaupun rumusan itu yang menjadi landasan pertanggungjawaban Kepala Daerah, tentu saja hal itu tidak tepat dan salah kaprah, karena rumusan visi dan misi Kepala Daerah secara pribadi tidak selalu mencerminkan kepentingan masyarakat yang sebenarnya. Hal itu lebih merupakan rumusan visi dan misi pribadi Kepala Daerah dalam menjalankan kepemimpinan Daerah. Dan hal ini bisa diuji keselarasannya dengan Renstra Daerah.

Dengan demikian sebuah Renstra Daerah sebagai tolok ukur akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak harus mengalami pergantian setiap lima tahun atau bahkan kurang dari itu, atau setiap kali terjadi penggantian Kepala Daerah. Kalau perlu sebuah Renstra Daerah ditetapkan dengan Perda cukup sekali saja untuk jangka waktu 10 (sepuluh) hingga 15 (lima belas) tahun. Namun apabila terdapat perubahan kondisi lingkungan strategis yang akan berdampak signifikan terhadap tolok ukur output, hasil, maupun dampaknya bagi masyarakat, Renstra tersebut sewaktu-waktu dapat direvisi untuk kebaikan masyarakat. Hal ini akan memberikan kepastian hukum yang lebih baik kepada Kepala Daerah, DPRD, maupun masyarakat yang sebenarnya merupakan pemegang kewenangan otonomi daerah.

Mengingat hal-hal tersebut di atas, pertanggungjawaban yang menjadi kewajiban Kepala Daerah kepada DPRD berdasarkan ketentuan UU Nomor 22 tahun 1999 dan PP 108 tahun 2000, menunjukkan adanya dua kategori pertanggungjawaban, yaitu pertanggungjawaban yang bersifat kolektif dan yang bersifat pribadi. Pertanggungjawaban yang bersifat kolektif adalah berkenaan dengan pelaksanaan seluruh penyelenggaraan otonomi daerah oleh pihak eksekutif atau perangkat daerah di bawah kepemimpinan Kepala Daerah yang bersangkutan. Selain itu, pertanggungjawaban kolektif juga menyangkut pelaksanaan APBD dalam kerangka arah kebijakan dan perundang-undangan Daerah dan Renstra Daerah. Sedangkan pertanggungjawaban yang bersifat pribadi adalah mencakup segala tindakan dan perilaku Kepala Daerah sebagai pribadi selama yang bersangkutan duduk dalam jabatan tersebut, yang dinilai mengandung unsur-unsur tindakan pelanggaran hukum (Pidana maupun Perdata), serta pelanggaran HAM yang merugikan orang lain.

Meskipun sistem pemerintahan di Indonesia berbeda dengan sistem pemerintahan di Inggris, baik pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, ternyata terdapat sedikit kesamaan dalam hal pertanggungjawaban eksekutif terhadap legislatif. Greenwood dan Wilson (1989: 283) menulis bahwa dalam sistem pemerintahan di Inggris hubungan pertanggungjawaban eksekutif kepada parlemen bukan hanya meliputi pertanggungjawaban hukum dan perundang-undangan (*legal responsibility*), tetapi juga mencakup pertanggungjawaban politik dan kelembagaan (*political and institutional responsibility*) yang bersifat konvensi. Konvensi mengenai pertanggungjawaban eksekutif kepada parlemen mencakup dua hal, yaitu:

- a. *Collective Responsibility*, yaitu pertanggungjawaban kolektif para menteri atas penyelenggaraan pemerintahan; dan
- b. *Individual Responsibility*, yaitu pertanggungjawaban pribadi para menteri kepada parlemen baik yang menyangkut tindakan dan perilaku pribadinya, maupun lembaga pemerintahan yang dipimpinya.

Kedua jenis pertanggungjawaban tersebut dalam prakteknya saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Secara konvensi seorang pejabat eksekutif yang dinilai parlemen telah melanggar konvensi pertanggungjawaban tersebut, biasanya diminta untuk mengundurkan diri secara sukarela. Sedangkan di Indonesia, khususnya dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, Kepala Daerah dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh DPRD kepada Presiden jika ternyata pertanggungjawabannya ditolak DPRD untuk kedua kalinya setelah diberi tenggang waktu selama 30 hari untuk memperbaiki pertanggungjawaban yang sebelumnya ditolak (Pasal 46 UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP 108 Tahun 2000, Pasal 7 - 16, Pasal 19-20, dan Pasal 24-26).

Perbedaan mekanisme pertanggungjawaban eksekutif di Inggris dengan di Indonesia adalah terletak pada subyeknya. Di Inggris, setiap anggota kabinet bertanggungjawab kepada Parlemen (Kabinet Parlementer), sedangkan di Indonesia setiap anggota Kabinet hanya bertanggungjawab kepada Presiden (Kabinet Presidensial). Sehingga Parlemen di Indonesia hanya bisa meminta pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan kepada Kepala Pemerintahan, apakah itu Presiden pada tingkat nasional, atau Gubernur, Bupati, atau Walikota pada Daerah Propinsi,

Kabupaten atau Kota. Sehingga pertanggungjawaban kolektif dan individu lebih berfokus kepada figur kepala eksekutif.

Bagaimanapun, sistem dan mekanisme pertanggungjawaban eksekutif pemerintahan kepada lembaga legislatif, sebagaimana yang berlaku dewasa ini baik di pusat maupun di daerah; sebenarnya merupakan sesuatu hal yang baru dalam praktek demokrasi pemerintahan di Indonesia. Khususnya di Daerah, pelaksanaan mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD sempat menimbulkan efek negatif berupa kekagetan kultural (*Cultural Shock*) dan euforia reformasi dikalangan eksekutif maupun legislatif daerah. Gejala yang nyata dengan dilaksanakan ketentuan UU Nomor 22 tahun 1999 Pasal 44 dan 45 sebelum diterbitkannya PP Nomor 108 tahun 2000, berdasarkan pengalaman di berbagai daerah menunjukkan beberapa hal sebagai berikut:

a. **Euforia Reformasi:**

Terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974, dapat dikatakan merupakan salah satu produk reformasi di masa pemerintahan transisional BJ Habibie untuk memenuhi tuntutan Gerakan Reformasi Total yang dipelopori mahasiswa pada tahun 1997/98 lalu. Pada saat yang sama, baik di tingkat pusat maupun di daerah, DPR dan DPRD telah diisi oleh para anggota baru hasil Pemilu tahun 1999. Para anggota legislatif ini mengidentifikasi dirinya sebagai produk era reformasi. Mereka untuk pertama kalinya pada periode 1999-2000 melaksanakan persidangan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, oleh Presiden BJ Habibie dan para

Gubernur, Bupati, dan Walikota di berbagai Propinsi, Kabupaten, dan Kota di Indonesia. Euforia reformasi sangat tampak dari pengalaman penolakan pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie oleh para anggota MPR/DPR yang tidak menghendakinya berkuasa kembali, karena dianggap *warisan Orde Baru*. Penolakan tersebut secara jelas sangat subyektif dan syarat muatan politis, meskipun sempat dilakukan voting dalam proses pengambilan keputusannya. Sementara itu di berbagai daerah, proses pertanggungjawaban Kepala Daerah baik ditingkat Propinsi maupun di daerah Kabupaten dan Kota juga diwarnai oleh euforia yang sama. Banyak laporan Kepala Daerah yang pada kesempatan pertama ditolak oleh DPRD tanpa adanya kejelasan mengenai berbagai tolok ukur dan kriteria penolakannya. Bahkan ada pula yang kemudian pada kesempatan kedua juga masih ditolak, meskipun Kepala Daerah bersama perangkat Daerahnya telah berusaha dengan berbagai cara, termasuk "*money politics*", agar pihak DPRD dapat menerima laporan pertanggungjawaban kinerja Kepala Daerah. Padahal laporan pertanggungjawaban tersebut, pada umumnya merupakan pertanggungjawaban tahunan, bukan akhir masa jabatan. Jadi, euforia reformasi sempat merambah semangat para anggota DPRD untuk menjatuhkan Kepala Daerah yang mereka anggap sebagai *warisan Orde Baru* itu melalui mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah.

b. **Shock:**

Para eksekutif daerah yang mengalami perubahan iklim politik daerah seperti tersebut di atas, sempat terkaget-kaget (shock) karena memang sebelumnya tidak

terbiasa menghadapi sikap DPRD yang kritis dan vokal. Fenomena penolakan Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah sempat membuat perangkat daerah sibuk dan sekaligus kikuk. Secara positif terapi ini telah membuat Kepala Daerah dan perangkatnya semakin berhati-hati dalam bertindak dan mengambil kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Tetapi dampak negatif yang kemudian muncul relatif dominan adalah sikap-sikap defensif dengan menggunakan berbagai media, mulai dari pendekatan lobby hingga ke permainan uang (*money politicking*). Maka tidak jarang terjadi pembahasan mengenai laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak dilakukan di ruang sidang DPRD, melainkan di hotel-hotel mewah, atau di tempat lainnya yang terpencil yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian kita dapat melihat bahwa indikasi budaya KKN yang menjadi tuntutan para mahasiswa dalam Gerakan Reformasi Total di daerah ternyata masih merupakan jargon politik semata. Tidak kurang keputusan penolakan terhadap laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah oleh DPRD pun akhirnya ditandai dengan berbagai atribut seperti: "Ditolak Sementara", atau "Ditolak Dengan Catatan", tanpa secara tegas menyatakan "Ditolak" saja; tokoh pada kesempatan pertama Kepala Daerah masih diberi hak untuk memperbaiki pertanggungjawabannya.

c. Kriteria dan Tolok Ukur Tidak Jelas:

Kondisi ini akhirnya muncul menggejala sebagai praktek yang kurang sehat dalam pelaksanaan pelaporan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Karena didorong oleh Euforia reformasi

dan sekaligus efek dari menguatnya kekuasaan DPRD, pembahasan mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah lebih diwarnai oleh subyektivitas pandangan para anggota DPRD, terutama mereka yang bukan dari Partai Golkar pada khususnya. Sebagian dari mereka memiliki kecenderungan asal menolak, bahkan sebelum dokumen laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut mereka terima. Akibatnya, pembahasan mengenai pertanggungjawaban itu tidak dilandasi oleh kriteria dan tolok ukur yang jelas yang disepakati bersama baik oleh eksekutif maupun legislatif. Di pihak lain, Kepala Daerah dan perangkat Daerah telah berusaha menampilkan Laporan Pertanggungjawaban dengan berbagai kriteria dan tolok ukur yang dipahami sendiri oleh pihak eksekutif, sehingga pada saat disampaikan kepada DPRD banyak anggota DPRD yang tidak dapat memahaminya. Akibatnya muncullah berbagai penilaian subyektif, bahkan pertanyaan-pertanyaan empirik yang dilandasi oleh pengalaman dan penggalan para anggota DPRD terhadap berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang tidak sejalan atau tidak dicantumkan dalam laporan Kepala Daerah, mungkin karena sifatnya yang terlalu teknis atau mikro. Apapun yang terjadi, mekanisme pelaksanaan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD pada tahap awal pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1999 sebelum terbitnya PP Nomor 108 tahun 2000 lebih merupakan *shock therapy* bagi Pemerintah Daerah yang telah berdampak baik positif maupun negatif yang perlu dipertimbangkan kembali agar tidak

menjadi preseden buruk bagi pelaksanaan-nya di kemudian hari.

Dari tiga fenomena tersebut, jika kita lihat dari proses pendidikan politik dalam rangka demokratisasi pemerintahan daerah untuk terciptanya "Good Local Governance", hasilnya adalah semakin jelasnya kekuatan dan keberdayaan fungsi DPRD atas eksekutif Daerah. Kondisi ini tidak pernah sekalipun muncul dalam implementasi pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974 selama hampir seperempat abad lamanya.

Bagaimanapun, bagi para pengamat maupun otoritas kebijakan di Pusat, perlu dijaga agar jangan sampai terjadi bahwa ungkapan "*power tends to corrupt*" justru menjadi epidemi baru di kalangan para anggota legislatif daerah, sebagai akibat kedudukan yang semakin kuat tersebut. *Power Syndrome* atau *sindroma superioritas*, yang dikhawatirkan terjadi di kalangan DPRD tersebut dalam banyak hal ternyata telah mulai bermunculan di berbagai daerah. *Bargaining position* yang lebih kuat dalam diri para anggota DPRD telah dimunculkan dalam berbagai fenomena, mulai dari tekanan DPRD untuk disetarakan gaji dan fasilitasnya dengan Kepala Daerah atau para eksekutif daerah, hingga campur tangan berlebihan para oknum anggota DPRD dalam proyek-proyek Daerah dalam berbagai manifestasinya. Bahkan tidak kurang dari sebagian Ketua DPRD yang memanfaatkan kedudukannya untuk kepentingan memenangkan pencalonan dirinya sebagai Kepala Daerah, meskipun ada calon lain yang lebih baik dari dirinya.

Sementara di kalangan Birokrasi, telah muncul epidemi *sindroma inferioritas*, yang secara negatif berdampak pada sikap birokrasi yang permisif bahkan akomodatif terhadap pola-pola

penyalahgunaan kewenangan yang dipaksakan terhadap eksekutif oleh oknum-oknum anggota DPRD untuk kepentingan dirinya atau kelompoknya sendiri. Kalau sudah begini maka yang terjadi bukanlah terciptanya *Good Local Governance* dengan akuntabilitas yang tinggi baik dari unsur legislatif maupun eksekutif, akan tetapi munculnya neo-KKN yang tidak sejalan dengan amanat Gerakan Reformasi Total.

Penolakan Pertanggungjawaban dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Dalam Pasal 46 ayat (1) diatur bahwa Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak pada kesempatan pertama, diwajibkan atau diharuskan untuk melengkapi dan atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan atau menyempurnakan pertanggungjawabannya, menyampaikan kembali kepada DPRD (Pasal 46 ayat 2). Dan sesuai dengan ketentuan Pasal 46 ayat (3), jika pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden. Sebelum keluarnya PP 108 tahun 2000, mekanisme penolakan dan pengusulan pemberhentian Kepala Daerah yang telah ditolak untuk kedua kalinya, telah menimbulkan permasalahan tersendiri sebagaimana sebagian telah diuraikan sebelumnya.

Sebagaimana telah diuraikan, beberapa waktu lalu telah terjadi semacam euforia reformasi di kalangan anggota DPRD yang dimanifestasikan dalam bentuk penolakan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Tujuannya adalah untuk menjatuhkan atau untuk mempercepat pergantian Kepala Daerah yang saat itu dianggap sebagai produk atau

warisan Orde Baru dan dianggap tidak sehaluan dengan politik reformasi. Kondisi seperti ini tidak kurang telah membikin repot Menteri Dalam Negeri maupun Meneg Otda, sehingga muncul keterangan Meneg Otda bahkan Keputusan Menteri Dalam Negeri yang mengatur atau memberikan pedoman bagi legislatif dan eksekutif Daerah, bahwa laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang bersifat laporan tahunan adalah sebuah "progress report" yang penolakan terhadapnya tidak dapat dijadikan alasan untuk menjatuhkan vonis usulan pemberhentian Kepala Daerah.

Kondisi tersebut di atas sempat menimbulkan protes dari kalangan DPRD, karena dianggap bertentangan dengan semangat otonomi daerah. Apalagi dalam ketentuan Pasal 46 UU Nomor 22 Tahun 1999 memang tidak dibedakan antara laporan pertanggungjawaban akhir dengan laporan pertanggung-jawaban tahunan. Bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah yang ditolak untuk kedua kalinya, itulah yang dapat diusulkan kepada Presiden. sebagai alasan untuk memberhentikan Kepala Daerah

Dengan keluarnya PP 108 tahun 2000, kesimpangsiuran tersebut di atas tampaknya sudah terpecahkan. Tidak kurang dari 10 (sepuluh) Pasal (Pasal 7 sampai dengan Pasal 16) yang mengatur mengenai mekanisme penolakan dan usulan pemberhentian Kepala Daerah setelah pertanggungjawaban akhir tahun anggarannya ditolak untuk kedua kalinya. Berdasarkan ketentuan tersebut, seorang Kepala Daerah yang pertanggung-jawaban akhir tahun anggarannya ditolak untuk kedua kalinya, dimungkinkan untuk diusulkan pemberhentiannya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi

Daerah untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati dan Walikota. Yang menarik dalam hal ini, pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) yang dapat diusulkan untuk diberhentikan ternyata bukan hanya Gubernur, Bupati, atau Walikota, tetapi juga bersama-sama Wakil Gubernur, Wakil Bupati atau Wakil Walikota sekaligus.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 11 Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah akan membentuk Komisi Penyelidik Independen untuk Propinsi, dan Gubernur membentuk Komisi Penyelidik Independen untuk Kabupaten/Kota. Dan apabila ternyata berdasarkan hasil penyelidikan komisi tersebut menilai bahwa keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Gubernur atau Bupati atau Walikota telah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka berdasarkan ketentuan Pasal 14 PP 108 tahun 2000 usul pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat diteruskan kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah untuk disahkan. Sebaliknya jika ternyata tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka Presiden dan atau Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dapat membatalkan keputusan DPRD dan menolak usulan pemberhentian Kepala Daerah yang diajukan DPRD. Selanjutnya DPRD diwajibkan untuk merehabilitasi nama baik Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. (Pasal 15 dan Pasal 16 PP 108 tahun 2000).

Tidak cukup dengan 10 Pasal itu saja, untuk menjelaskan dan memberikan kepastian hukum yang lebih lengkap, maka dalam PP108 Tahun 2000 juga diatur mengenai mekanisme penerimaan ataupun penolakan laporan

pertanggungjawaban akhir masa jabatan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk hal-hal tertentu, serta mekanisme pengusulan pemberhentiannya oleh DPRD jika kedua pertanggungjawaban tersebut mengalami penolakan untuk kedua kalinya.

Mengenai pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah, mekanisme penolakan oleh DPRD – jika itu terjadi – berdasarkan Pasal 19 PP 108 Tahun 2000 dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra (Ayat 1); dalam persidangan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPRD dan dengan persetujuan dari sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPRD yang hadir. Dalam hal pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah itu ditolak, berdasarkan Pasal 20 Kepala Daerah yang bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk masa jabatan berikutnya.

Jadi berdasarkan ketentuan tersebut, tidak jelas dirinci apakah Kepala Daerah diberi kesempatan untuk memperbaiki atau menyempurnakan pertanggungjawabannya dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari seperti halnya pertanggungjawab-an akhir tahun anggaran. Jika memang tidak diatur, maka PP tersebut jelas tidak memberikan hak pembelaan bagi Kepala Daerah dan Wakilnya atas pertanggungjawab-an yang ditolak DPRD tersebut. Ini jelas melanggar hak-hak hukum ataupun hak-hak asasi individu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan.

Sedangkan dalam hubungannya dengan pertanggungjawaban karena hal tertentu yang menyangkut Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas, prosesnya selain melalui persidangan di DPRD, juga melibatkan proses penyidikan dan pengadilan hukum pidana sebelum akhirnya ditetapkan oleh Presiden dan atau Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Jika ternyata Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah secara hukum dinyatakan bersalah dan dijatuhi sanksi hukum, maka usul pemberhentiannya dapat disahkan oleh Presiden untuk Gubernur/ Wakil Gubernur, atau oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah untuk Bupati atau Walikota dan atau Wakilnya masing-masing.

Dalam mekanisme penolakan pertanggungjawaban dan usulan pemberhentian Kepala Daerah tersebut di atas, yang menarik adalah ternyata bahwa ketentuan dalam UU Nomor 22 tahun 1999 dengan PP 108 tahun 2000 terdapat sedikit perbedaan. Dalam UU 22 tahun 1999 usulan pemberhentian akibat penolakan terhadap pertanggungjawaban hanya ditujukan kepada Kepala Daerah saja, dan tidak ada keterangan atau penjelasan bahwa Wakil Kepala Daerah juga dapat diusulkan untuk diberhentikan, sebagaimana diatur dalam PP 108 tahun 2000. Menurut Indra Perwira (Pikiran Rakyat, Selasa 20 Februari 2001) hal itu merupakan sebuah “norma baru” yang *“...bertentangan dengan logika hukum apabila Wakil Kepala Daerah harus menanggung akibat dari sesuatu yang bukan menjadi tanggungjawabnya. Bahkan semestinya Wakil Kepala Daerah diberi kesempatan untuk menggantikan apabila Kepala Daerah diberhentikan.”*

Menurut Indra Perwira, PP 108 tahun 2000 mengandung 2 (dua) persoalan pokok, yaitu bahwa PP tersebut telah menetapkan sebuah aturan baru yang berbeda dari peraturan yang lebih tinggi, padahal "teori perundang-undangan mengajarkan bahwa suatu peraturan pelaksana tidak boleh melahirkan suatu norma atau kaidah baru, kecuali yang bersifat prosedural." Sedangkan persoalan yang kedua adalah menyangkut kedudukan Wakil Kepala Daerah yang harus menanggung akibat penolakan pertanggungjawaban Kepala Daerah, yaitu harus ikut diberhentikan (Pasal 10 PP108 tahun 2000); padahal "... secara hukum Wakil Kepala Daerah tidak (diwajibkan, - penulis) bertanggungjawab kepada DPRD, melainkan kepada Kepala Daerah. Penilaian kinerja Wakil Kepala Daerah tidak dilakukan oleh DPRD, sehingga tidak ada alasan bagi DPRD untuk mengusulkan pemberhentian Wakil Kepala Daerah. Bahkan dalam Pasal 58 UU Nomor 22 Tahun 1999 dikatakan, apabila Kepala Daerah "berhalangan tetap", jabatan Kepala Daerah diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya."

Ruang Lingkup, Kriteria dan Tolok Ukur Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Terlepas dari berbagai kendala dan permasalahan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pengaturan mengenai mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah tampaknya juga masih kurang memiliki kejelasan yang berkaitan dengan ruang lingkup dan kriteria-kriteria normatif maupun substantif. Berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 dan PP 108 Tahun 2000, ruang lingkup pertanggungjawaban Kepala Daerah adalah mencakup pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, pertanggungjawaban akhir masa jabatan

Kepala Daerah, dan pertanggungjawaban karena hal tertentu (Pasal 44 dan 45 UU No.22 Tahun 1999, dan Pasal 3 PP 108 Tahun 2000). Sedangkan dalam Pasal 46 UU No. 22 Tahun 1999 ayat (1) terdapat uraian bahwa pertanggungjawab-an Kepala Daerah itu mencakup baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan dan pertanggungjawaban keuangan. Pada pembahasan di atas telah dikaji bagaimana ruang lingkup pertanggungjawaban Kepala Daerah secara umum, khususnya mengenai Pertanggungjawaban Kebijakan Pemerintahan Dalam Hubungannya Dengan Tolok Ukur Renstra.

Pada bagian tulisan ini, tidak akan kembali dibahas mengenai persoalan tersebut di atas, melainkan akan dibahas mengenai ruang lingkup substansi materi pertanggungjawaban yang tidak secara jelas dijabarkan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP 108 Tahun 2000. Secara teoritik, JD Stewart (1984: 14-15) mengungkapkan bahwa akuntabilitas memiliki lima tingkatan yaitu:

- Level 1: Akuntabilitas Kebijakan (Policy Accountability)**, yaitu seleksi kebijakan yang ditetapkan dan yang ditolak (mencakup nilai-nilai atau values);
- Level 2: Akuntabilitas Program (Program Accountability)**, pemenuhan atau pencapaian sasaran-sasaran program (outcomes dan effectiveness);
- Level 3: Akuntabilitas Kinerja (Performance Accountability)**, mencakup nilai-nilai efisiensi operasional pemerintahan (efficiency and economy);
- Level 4: Akuntabilitas Proses (Process Accountability)**, mencakup penggunaan dan pelaksanaan prosedur-

prosedur kerja dan instrumen-instrumen kerja yang memadai dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan (misalnya dalam mekanisme perencanaan, pengalokasian dan distribusi anggaran maupun sumber-sumber, dan dalam proses manajemen pemerintahan); dan

Level 5: Akuntabilitas Hukum dan Perundang-undangan (*Probity and Legality Accountability*), yaitu pertanggungjawaban yang meliputi kepatuhan dan ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, ataupun kepatuhan terhadap rencana, misalnya kesesuaian antara realisasi dengan rencana anggaran keuangan (*Compliance*)

Sedangkan menurut MacKinney dan Howard (1979: 417), para administrator publik memiliki akuntabilitas yang terdiri dari:

- a. **Fiscal Accountability**, yaitu pertanggungjawaban atas penggunaan dana publik (keuangan negara atau daerah);
- b. **Legal Accountability**, yaitu pertanggungjawaban atas kepatuhan atau ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- c. **Program Accountability**, yaitu pertanggungjawaban atas keberhasilan pelaksanaan program-program pemerintah;
- d. **Process Accountability**, yaitu pertanggungjawaban atas pemenuhan atau penataan terhadap berbagai ketentuan prosedural; dan
- e. **Outcome Accountability**, yaitu pertanggungjawaban atas hasil (*result*) atau kinerja penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan mengacu kepada landasan teoritis tersebut di atas, tampaknya baik UU 22 Tahun

1999 dan PP 108 Tahun 2000 tidak secara eksplisit menjelaskan bagaimana substansi kriteria dan indikator penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, meskipun dalam Pasal 46 ayat (1) telah disebutkan bahwa pertanggungjawaban itu mencakup pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan dan keuangan, yang secara umum tercakup dalam pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, pertanggungjawaban akhir masa jabatan, dan pertanggungjawaban karena hal-hal tertentu. Sedangkan tolok ukur yang dijadikan instrumen penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah berdasarkan PP 108 Tahun 2000 adalah Rencana Strategis Daerah, yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

Berdasarkan Penjelasan Pasal 5 PP 108 Tahun 2000 diperoleh gambaran bahwa yang dimaksud dengan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah adalah mencakup: (a) Laporan perhitungan APBD; (b) Nota perhitungan APBD; (c) Laporan Aliran Kas; dan (c) Neraca Daerah. Sedangkan yang berkaitan dengan tolok ukur Renstra, Penjelasan Pasal 5 menguraikan bahwa indikatornya adalah meliputi:

- a. **Dampak**: bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan;
- b. **Manfaat**: bagaimana tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat, maupun pemerintah;
- c. **Hasil**: bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (*output*) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan;
- d. **Keluaran**: bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (*input*) yang digunakan;

- e. **Masukan** : bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber yang digunakan, sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.

Kriteria dari penilaian terhadap pertanggungjawaban tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 adalah mencakup kriteria *efisiensi, efektivitas, dan transparansi*, termasuk juga kriteria *penyimpangan atau kepatuhan terhadap ukuran target dan peraturan perundang-undangan*.

Indikator-indikator tersebut di atas jelas merupakan peningkatan dari implementasi kebijakan pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Mekanisme dan instrumen penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP 108 Tahun 2000, secara umum ternyata sudah cukup mendekati kriteria-kriteria dan indikator-indikator teoritis sebagaimana telah dikemukakan. Akan tetapi, jika dihubungkan dengan ketentuan-ketentuan lain dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, tampaknya PP 108 Tahun 2000 masih perlu mendapatkan klarifikasi lebih lanjut. Misalnya berhubungan dengan Kewajiban dan Larangan bagi Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 43 dan Pasal 48; serta ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 yang mengatur mengenai prinsip-prinsip penye-lenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Apakah ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya masuk dalam kategori pertanggungjawaban individual yaitu berkaitan dengan pertanggungjawaban karena hal-hal tertentu,

ataukah dapat dimasukkan ke dalam kategori pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan pertanggungjawaban akhir masa jabatan kepala Daerah?

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 43 UU Nomor 22 Tahun 1999, seorang Kepala Daerah memiliki kewajiban sebagai berikut:

- Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945;
- Memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- Menghormati kedaulatan rakyat;
- Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
- Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; dan
- Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama DPRD.

Sementara berdasarkan Pasal 48, seorang Kepala Daerah dilarang :

- Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik Negara/Daerah, atau dalam yayasan bidang apapun juga;
- Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasikan warga negara dan golongan masyarakat lainnya;
- Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan Daerah yang bersangkutan;

- d. Menerima uang, barang, dan /atau jasa dari pihak lain yang patut diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan; dan
- e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, selain yang dimaksud dalam Pasal 47 (UU No. 22 Tahun 1999).

Seluruh indikator dan kriteria kewajiban dan larangan bagi Kepala Daerah secara tegas melukiskan batasan-batasan mana seorang Kepala Daerah dapat dimintakan pertanggungjawabannya, meskipun dalam prakteknya banyak penafsiran yang dapat dikemukakan. Tampaknya dalam implementasi kewajiban pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD beberapa waktu yang lalu, butir-butir ketentuan tersebut belum banyak yang menjadi sorotan penilaian, kecuali dugaan-dugaan adanya unsur KKN atau unsur penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun golongan-golongan tertentu.

Pada kenyataannya sampai saat ini hanya satu dua saja Kepala Daerah yang dijatuhkan dengan jeratan ketentuan mengenai kewajiban dan larangan tersebut. Dengan kriteria yang sederhana saja kita melihat masih banyak Kepala Daerah yang korup bisa lolos dari proses pertanggungjawaban; bagaimana lagi yang akan terjadi dengan tolok ukur yang kompleks berkaitan dengan Renstra, kaidah-kaidah anggaran, maupun tolok ukur makro lainnya yang lebih sulit untuk verifikasi, mengingat kapasitas dan kompetensi SDM DPRD yang ada dewasa ini.

Semua itu tentu saja memerlukan pertimbangan lebih lanjut, bagaimana secara operasional, pemerintah pusat dapat memberdayakan baik

lembaga legislatif Daerah maupun Kepala Daerah dan Perangkat Daerahnya agar mampu menciptakan konsensus atas berbagai kriteria, indikator dan tolok ukur pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Transparansi, keterbukaan dan akses terhadap informasi yang mengalir baik ke arah legislatif maupun masyarakat pemilih, dapat dijamin akan mampu menjembatani mekanisme akuntabilitas publik di Daerah, sehingga akan terdapat keseimbangan dan kesetaraan yang lebih berimbang dan rasional dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara demokratis; sehingga mampu mendorong ke arah terwujudnya *Good Local Governance*.

Pokok-Pokok Rekomendasi Menuju Terwujudnya Good Local Governance

Paradigma pemerintahan yang berkembang dewasa ini di berbagai belahan dunia pada hakekatnya telah bergeser dari paradigma konvensional atau tradisional pemerintahan dan pembangunan, yang mencakup pengaturan, penjagaan keamanan dan ketertiban (*Law and Order*), *public service provision and delivery*, sentralisasi dan sebagainya. Kini berbagai negara dan masyarakat bangsa di dunia tengah mencoba mengarahkan pola pemerintahannya kepada terwujudnya karakteristik *Good Governance*, yang menurut Gambhir Bhatta (1996) karakteristiknya meliputi:

- a. **Akuntabilitas (*Accountability*)**, yaitu kewajiban seorang pejabat publik untuk memberikan jawaban atas tindakan ataupun kinerjanya kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban.

- b. **Transparansi** (*Transparency*), yaitu dapat diketahuinya oleh masyarakat atau pihak yang berwenang mengenai segala sesuatu kebijakan dan tindakan pejabat publik dalam penyelenggaraan pemerintah;
- c. **Keterbukaan** (*Openness*), yaitu terbukanya akses dan aliran informasi dari pemerintah kepada masyarakat atau pihak-pihak yang berwenang dan berkepentingan untuk tujuan-tujuan positif, dan sebaliknya dari masyarakat kepada pemerintah dalam upaya penyampaian aspirasi dan masukan bagi proses pengambilan keputusan maupun perumusan kebijakan pemerintahan dan pembangunan; dan
- d. **Aturan Hukum** (*Rule of Law*), yaitu adanya penataan dan kepatuhan terhadap berbagai ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik oleh pemerintah, swasta, maupun masyarakat umum, dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan. Penegakkan hukum dan jaminan keadilan serta adanya kepastian hukum yang jelas baik dalam penyelesaian sengketa maupun dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari.

Terselenggaranya sistem pertanggungjawaban sebagai media akuntabilitas Kepala Daerah baik di Propinsi, maupun di Kabupaten dan Kota, jelas akan sangat mendukung terciptanya Good Local Governance. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa akuntabilitas pejabat publik yang tinggi dapat dipastikan akan timbul dari dimunculkannya sikap-sikap transparansi dan keterbukaan untuk menerima dan menanggapi berbagai masukan, pendapat serta tuntutan aspirasi yang berkembang.

Sementara itu, akuntabilitas yang tinggi tidak mungkin dapat terjadi jika para pejabat publik

tidak secara sungguh-sungguh tunduk, taat, patuh, dan menjalankan serta menegakkan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan tidak hanya itu, seorang pejabat publik yang memiliki nilai akuntabilitas publik yang tinggi, juga akan menghormati sistem nilai sosial budaya maupun politik yang berlaku dalam masyarakat, dan sangat kondusif bagi terselenggaranya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang sehat dan demokratis.

Mengingat hal-hal tersebut di atas, dalam upaya mengembangkan akuntabilitas publik yang lebih baik dikalangan pemerintahan daerah, khususnya para Kepala Daerah, maka beberapa hal dapat direkomendasikan dalam makalah ini, sebagai berikut:

- a. Hilangkan segera euforia reformasi yang mengarah kepada sindroma kekuasaan atau sindroma superioritas di kalangan elit politik lokal, khususnya para anggota legislatif Daerah (DPRD); dan sebaliknya hilangkan pula sindroma inferioritas dikalangan birokrat Daerah – khususnya Kepala Daerah – karena hal tersebut telah terbukti mengarahkan mereka pada perilaku politik dan administratif yang berbau KKN, antara lain melalui praktek *money politics*;
- b. Dalam hubungannya dengan sistem dan mekanisme pertanggungjawaban atau akuntabilitas Kepala Daerah kepada DPRD, hendaknya pemerintah pusat dan pemerintah propinsi mampu memberikan pedoman yang relatif lebih rinci dan praktis mengenai kriteria-kriteria dan berbagai indikator serta tolok ukur penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah, sebagaimana terlihat dalam contoh dalam lampiran makalah ini.

- c. Tingkatkan pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan limitasi apa yang membatasi kewenangan aparatur pemerintah daerah, khususnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan seluruh jajaran perangkat daerahnya.
- d. Perkenalkan kepada seluruh unsur aparatur penyelenggara pemerintahan daerah berbagai sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat di lingkungan tugas mereka, sehingga dapat dikembangkan sensitivitas para pejabat pemerintah daerah terhadap kondisi lingkungan strategisnya, serta tuntutan aspirasi masyarakat, baik yang tersurat maupun tersirat;
- e. Berikan pengetahuan yang memadai mengenai sosiologi kemasyarakatan lengkap dengan instrumen pemecahan masalah yang relevan untuk mengatasi berbagai kemungkinan kendala dalam pelaksanaan tugas;
- f. Tingkatkan pemahaman atas filosofi politik lokal maupun nasional yang berlaku agar dapat memahami nilai-nilai fundamental yang terkait dengan kedudukan sebagai perangkat dan pejabat pemerintahan daerah.

Selain hal-hal tersebut di atas, perlu pula dipertimbangkan beberapa upaya yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan keseimbangan antara penguasa kekuasaan dan kewenangan dalam diri seorang Kepala Daerah atau pejabat publik lainnya dengan tingkat akuntabilitas atau kemampuan pertanggungjawabannya, sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas publik atau kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban oleh Kepala Daerah kepada DPRD, harus

dipandang sebagai suatu keselarasan hubungan antara pemerintah Daerah sebagai institusi publik dengan masyarakat yang dilayani, dan juga sebagai pemegang kedaulatan negara atau hak-hak otonomi daerah;

- b. Sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD sebagai media akuntabilitas publik harus memberikan kekuasaan yang seimbang bukan saja kepada para anggota DPRD secara kelembagaan yang berwenang menilai akuntabilitas Kepala Daerah, tetapi juga kepada Kepala Daerah dan perangkat pemerintah daerah yang memberikan pelayanan publik, serta masyarakat atau pihak-pihak yang memanfaatkan layanan pemerintah daerah;
- c. Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang mencerminkan akuntabilitas publik yang tinggi, dapat dicapai antara lain dengan memberikan kepuasan yang optimal kepada masyarakat yang dilayani atas pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
- d. Pemberian kesempatan berperan serta aktif dalam kegiatan administrasi pemerintahan bagi masyarakat juga akan mendorong terciptanya akuntabilitas publik perangkat pemerintah daerah secara kondusif.

Demikianlah beberapa hal yang dapat direkomendasikan sebagai urun rembug dalam upaya membedah mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Semoga pokok-pokok pikiran yang sederhana ini mampu memberikan inspirasi yang lebih luas lagi dalam rangka menegakkan akuntabilitas pemerintahan daerah menuju terwujudnya otonomi daerah yang demokratis dan bercirikan *Good Local Governance*.

DAFTAR PUSTAKA

- Bhatta, Gambhir, 1996, *Capacity Building at the Local Level for Effective Governance, Empowerment Without Capacity is Meaningless*.
- Fernanda, Desi, *LPJ Kepala Daerah: Media Akuntabilitas Publik*, Handout kuliah Manajemen Pembangunan, Program S-2 BKU Kebijakan Publik, UNPAD-LAN, Bandung, tp,tt.
- Governmental Accounting Standards Board (GASB), 1994, *Service Efforts and Accomplishments Reporting*, Concepts Statement No.2 of the Governmental Accounting Standards Board.
- Greenwood, John; David Wilson , 1988, *Public Administration in Britain Today*, 2nd ed, London: Unwin Hyman.
- Helgason, Siguldur, 1997, *Towards Performance-Based Accountability: Issues for Discussion*, Public Management Service, OECD.
- LAN-BPKP, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta
- Litvack, Jennie; Junaid Ahmad and Richard Bird, 1998, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington DC: The World Bank.
- Martin, John, 1997, *Changing Accountability Relation: Politics, Consumers and the Market*, Public Management Service, OECD.
- McKinney, Jerome B., Lawrence C Howard, 1979, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, Oak Park, Illinois : Moore Publishing Company, Inc.
- Mustopadidjaja, AR, Desi Fernanda, 2000, *Manajemen Pembangunan Nasional: Kebijakan, Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Jakarta: LAN RI.
- Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah
- Perwira, Indra, 2001, "Inkonsistensi Pada PP 108 Tahun 2000", *Harian Umum Pikiran Rakyat*, Selasa 20 Februari 2001, Bandung.
- Stewart, J.D. 1984, "The Role of Information in Public Accountability", dalam Anthony Hopwood and Cyril R. Tomkins, eds., *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford, England: Phillip Alan.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 2000, *Good Governance. Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta : UI Press.
- Turc, Alain, 1997, *Accountability in Public Organization: Responsiveness to Political Authorities, Users and Market Forces*, Public Management Service, OECD.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

TABEL 1.
MODEL INDIKATOR KINERJA

DAMPAK	Bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan ?
MANFAAT	Bagaimana tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat, maupun pemerintah ?
HASIL	Bagaimana tingkat capaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan output kebijakan/program yang sudah dilaksanakan?
KELUARAN	Bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan inputs yang digunakan ?
MASUKAN	Bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber yang digunakan: SDM, Dana, Material, Waktu, Teknologi dan sebagainya ?

TABEL 2.
CONTOH INDIKATOR KINERJA:
PENGENTASAN KEMISKINAN

DAMPAK	Meningkatnya kesejahteraan 500 KK penduduk miskin, tingkat kemiskinan secara makro berkurang dengan 500 KK
MANFAAT	500 KK penduduk miskin meningkat penghasilannya rata-rata 15% selama tahun berjalan (1 tahun)
HASIL	500 KK penduduk miskin mampu berusaha dengan tambahan modal kerja Rp.4 juta .
KELUARAN	500 KK penduduk miskin mendapatkan bantuan kredit modal usaha @ Rp. 4.000.000,-
MASUKAN	Rp. 2 milyar Dana JPS 2 juta orang penduduk miskin

TABEL 3.

- Membandingkan antara target (rencana) dengan realisasi kinerja (Menilai deviasi)
- Menghitung rasio-rasio input - output baik menggunakan parameter umum maupun indikator proksimasi kinerja
- Menghitung atau menaksir kecenderungan suatu kondisi berdasarkan rentang waktu
- Membandingkan kinerja sesuatu lembaga/ daerah dengan lembaga/daerah lainnya

TABEL 3.
MODEL KITERIA/TOLOK UKUR PENILAIAN KINERJA
(Contoh Pengentasan Kemiskinan)

COMPLIANCE	- Tingkat kebocoran dana (korupsi) - Kesesuaian Dana yang diterima KK - Ketepatan prosedur seleksi penerima bantuan
EFFICIENCY	- % penurunan penduduk miskin - % KK meningkat penghasilannya 15% setahun
EFFECTIVE-NESS	- Rasio KK gagal menambah penghasilan 15% selama tahun berjalan - Rasio KK gagal mengembalikan kredit usaha - Tingkat sebaran geografis program

TABEL 4.
MODEL KITERIA/TOLOK UKUR PENILAIAN KINERJA
(Contoh Pembangunan Ekonomi)

COMPLIANCE	- Tingkat kebocoran dana (korupsi) - Kesesuaian Dana yang diterima KK - Ketepatan prosedur seleksi penerima bantuan
EFFICIENCY	- % penurunan penduduk miskin - % KK meningkat penghasilannya 15% setahun
EFFECTIVE-NESS	- Rasio KK gagal menambah penghasilan 15% selama tahun berjalan - Rasio KK gagal mengembalikan kredit usaha - Tingkat sebaran geografis program

TABEL 6.
BAGAIMANA INDIKATOR DAN KRITERIA PENILAIAN KEWAJIBAN KEPALA DAERAH ?

- **Mempertahankan dan memelihara NKRI sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945**
 - Seberapa jauh terbukti memiliki sikap dan perilaku mengarah kepada disintegrasi atau makar berupa dukungan atau tindakan pemisahan diri dari NKRI
 - Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945
 - Seberapa jauh terbukti mendukung atau bertindak ingin mengganti ideologi Pancasila dengan ideologi lain dan pengingkaran terhadap isi, jiwa, dan semangat UUD 1945.
- **Menghormati kedaulatan rakyat :**
 - Tingkat konsistensi dalam mengakomodasi dan memfasilitasi serta daya tanggap terhadap aspirasi dan partisipasi masyarakat
 - Seberapa jauh masyarakat terlibat dalam proses perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik
 - Seberapa jauh memiliki kecondongan otoriter dan tidak adil dalam pelaksanaan tugasnya
 - Tingkat frekuensi atau intensitas protes dan demo masyarakat atas kebijakan atau keputusan serta tindakan Kepala Daerah dan aparatnya dalam berbagai kasus.
- **Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan :**
 - Tingkat intensitas pelanggaran terhadap aturan hukum, perundang-undangan nasional maupun Daerah, serta peraturan-peraturan pelaksanaannya
 - Intensitas tuntutan/gugatan hukum oleh masyarakat dimana terbukti Kepala Daerah kalah dalam perkara tersebut
 - Tingkat pelanggaran hukum dan peraturan perundang-undangan oleh seluruh aparat daerah/ perangkat Daerah di bawah kepemimpinan seorang Kepala Daerah dalam satuan waktu tertentu
 - Tingkat kinerja pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku
- **Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat:**
 - Laju pertumbuhan ekonomi
 - Tingkat perbaikan kesejahteraan rakyat (PDRB per kapita)
 - Tingkat kemiskinan atau kesenjangan ekonomi masyarakat (Gini Ratio)
 - Tingkat pencapaian Indeks Pembangunan Manusia dibandingkan tahun sebelumnya, dan dalam perbandingan dengan daerah lainnya.
 - Tingkat pengangguran dari waktu ke waktu
 - Insiden kemiskinan penduduk secara umum
 - Rasio-rasio kinerja bidang kesehatan, dan pendidikan
 - Insiden kelaparan, penyakit epidemik dll.
- **Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat**
 - Tingkat intensitas unjuk rasa maupun kerusuhan massa di dalam wilayah Daerah dalam satu waktu tertentu dibandingkan dengan waktu sebelumnya, maupun daerah lainnya.
 - Tingkat kriminalitas dalam masyarakat dari waktu ke waktu
 - Tingkat kepatuhan masyarakat terhadap berbagai peraturan perundang-undangan baik nasional maupun Daerah.
 - Tingkat stabilitas sosial dan politik masyarakat secara makro di daerah.
- **Mengajukan Raperda dan menetapkannya sebagai Perda bersama dengan DPRD**
 - Volume Raperda dan Perda yang dihasilkan dalam periode berjalan dibandingkan periode sebelumnya
 - Tingkat kinerja pelaksanaan ketentuan Perda
 - Tingkat efisiensi dan efektivitas kinerja pelaksanaan Perda
 - Tingkat efisiensi produk hukum Daerah
 - Tingkat Inovasi dan Penyempurnaan Produk Hukum Daerah.
 - Produktivitas produk hukum dan akuntabilitas pelaksanaannya.
 - Tingkat pelanggaran produk hukum daerah (Perda)

PENDOKTERAN PENYATAAN KELEMBAGAAN KAWASAN PERKOTAAN

Dr. H. H. H. H. H.

Abstract: The study aims to analyze the institutional statement of urban areas. The research method used is qualitative. The data source is the institutional statement of urban areas. The data analysis method used is content analysis. The results of the study show that the institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area.

Urban areas are areas that have a high density of population and economic activities. The urban area is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area.

The study aims to analyze the institutional statement of urban areas. The research method used is qualitative. The data source is the institutional statement of urban areas. The data analysis method used is content analysis. The results of the study show that the institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area.

The study aims to analyze the institutional statement of urban areas. The research method used is qualitative. The data source is the institutional statement of urban areas. The data analysis method used is content analysis. The results of the study show that the institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area.

The study aims to analyze the institutional statement of urban areas. The research method used is qualitative. The data source is the institutional statement of urban areas. The data analysis method used is content analysis. The results of the study show that the institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area. The institutional statement of urban areas is a statement that is made by the urban area to describe the urban area.