

Tinjauan Yuridis Terhadap Sistem Transparansi dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Bidang Kelautan dan Perikanan di Kabupaten Jepara Tahun 2013

By: *Aini Rahmania** Udiyo Basuki **

Abstract

Transparency is an important element in the framework of realization of good governance. The principle of transparency determines that each activity of management of the regional budget should be accountable to the people as the supreme sovereignty. Related to that statement, The Government of Jepara Regency is obligated to manage the Regional Budget in open, efficient and fair. But from the data in 2013 the budget department of Marine and Fisheries Government of Jepara Regency absorbed only 45,7 percent of the budget Rp.17.229.808.000 with indirect expenditure category budgeted Rp.3.163.988.000 absorbed Rp.2.930.818.519 and direct expenditure budgeted Rp.14.065.820.000 and just absorbed Rp.4.939.324.3766. The results showed that the implementation of transparency in the Regional Budget Management of Marine and Fisheries of Jepara Regency in 2013 has not been implemented optimally. It is proved that the financial information published uncompleted and is very difficult to access and has not comply with a standard request by Law No. 28, 1999 about State Implementation of Clean and Free of Corruption, Collusion and Nepotism, Law No. 14, 2008 about Disclosure Public Information, Law No. 25, 2009 about Public Attendant, Information Commission Regulation No. 1, 2010 about Public Information Service Standards, Ministry of Home Affairs in 2012 Instruction No. 188.52 / 1797 / SJ about Improving Transparency Regional Budget Management. Furthermore, in terms of the realization of the use of budgets, in 2013 Regional Budget absorption is relative low and does not show the results and benefits to coastal communities that appropriate with the mandate of Law Number 12, 2008 about alteration the Second Amendment Law No. 32, 2004 about Regional Government. In the implementation of transparency of the Regional budget management of Marine Affairs and Fisheries encountered several obstacles, some of these obstacles are weak quality of human resources and the availability of budgets are not appropriate.

***Mahasiswa Alumni Program Studi Ilmu Hukum, Konsentrasi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Angkatan 2011. Email: rahmanea.ajja@yahoo.com.*

**Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta. E-mail: udiyobee@gmail.com.*

Abstrak

Transparansi adalah salah satu unsur penting dalam rangka perwujudan pemerintah yang baik (good governance). Asas transparansi menentukan bahwa setiap kegiatan dari pengelolaan APBD harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai kedaulatan tertinggi. Terkait dengan hal itu, pemerintah Kabupaten Jepara berkewajiban mengelola APBD secara terbuka, efisien dan adil. Namun dari hasil data yang diperoleh pada Tahun 2013 anggaran belanja dinas Kelautan dan Perikanan pemerintah Kabupaten Jepara hanya terserap 45,7 persen dari anggaran Rp.17.229.808.000 dengan kategori belanja tidak langsung yang dianggarkan Rp.3.163.988.000 terserap Rp.2.930.818.519 serta belanja langsung dianggarkan Rp.14.065.820.000 dan hanya terserap Rp.4.939.324.3766. Hasil penelitian dan analisis penyusun menunjukkan bahwa pelaksanaan transparansi dalam pengelolaan APBD bidang Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara pada Tahun 2013 belum secara maksimal dilaksanakan. Hal ini dibuktikan bahwa informasi keuangan yang dipublikasikan kurang lengkap dan masih sangat susah diakses serta belum memenuhi standar yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, Instruksi KEMENDAGRI Tahun 2012 Nomor 188.52/1797/SJ tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah. Selanjutnya dalam hal realisasi penggunaan dana, pada Tahun 2013 penyerapan APBD relatif rendah dan belum menunjukkan hasil serta manfaat yang harus diperoleh masyarakat pesisir sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pelaksanaan transparansi pengelolaan APBD Bidang Kelautan dan Perikanan ditemui beberapa kendala, beberapa kendala tersebut adalah masih lemahnya kualitas sumber daya manusia serta ketersediaan dana yang tidak tepat waktu.

Kata Kunci: Transparansi, Pelayanan Publik dan Otonomi Daerah.

A. Pendahuluan

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam

daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau daerah bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹

Pasal 18 A UUD 1945, mengamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.² Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah “Penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.” Adapun yang dimaksud Pemerintahan Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia. Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintah provinsi juga mengemban pemerintah pusat wakil pemerintah pusat di daerah.

¹Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), p. 1.

² *Ibid*, p. 2.

³ *Ibid*, p. 2.

Pemerintahan pusat dan daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat. Misi utama dari penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat tersebut bukan hanya keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi semangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintah pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya. Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan pada dasarnya merupakan subsistem dari sistem pemerintahan itu sendiri.⁴

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Demikian pula dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dinyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggara negara yang bersih, serta hubungan antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum yakni asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas arofesionalitas, asas akuntabilitas.

Transparansi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari pengelolaan APBD harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai kedaulatan tertinggi. Salah satu ciri utama dalam pengelolaan APBD adalah transparansi. Salah satu elemen penting dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah adanya pengelolaan APBD yang baik (*good financial governance*). Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses *stakeholders* terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik,

⁴HAW.Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), p. 145.

alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan.⁵

Untuk menindaklanjuti terselenggaranya proses pembangunan yang sejalan dengan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan daerah, dan menyalurkan informasi keuangan daerah kepada pelayanan publik. Pemerintah perlu mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi untuk membangun jaringan sistem informasi manajemen dan proses kerja yang memungkinkan pemerintahan bekerja secara terpadu dengan menyederhanakan akses antar unit kerja.⁶

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah tersebut berkewajiban untuk memberi pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur kepada masyarakat.⁷ Setiap penyelenggaraan pelayanan publik memiliki standar- standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi di dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya.⁸ Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Transparan sebagaimana dimaksud tersebut merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

Secara konseptual Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 11 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah juga menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dikelola secara transparan Pengelolaan keuangan Daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam kehidupan bernegara yang

⁵Agus Dwi Yanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2008), p. 223.

⁶Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2008), p. 427.

⁷Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁸Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya)*, (Yogyakarta: Gava Media, 2011), p. 28.

semakin terbuka, pemerintah Kabupaten Jepara bertanggungjawab untuk terbuka dan bertanggungjawab terhadap seluruh hasil pelaksanaan pembangunan. Bentuk tanggung jawab tersebut diwujudkan dengan melibatkan masyarakat dalam perumusan dan penyusunan APBD, mengelola APBD secara efisien dan adil, serta menyediakan informasi keuangan yang komprehensif kepada masyarakat luas. Dengan kemajuan teknologi informasi yang demikian pesat serta potensi pemanfaatannya secara luas, hal tersebut membuka peluang bagi berbagai pihak untuk mengakses, mengelola dan mendayagunakan informasi secara cepat dan akurat untuk lebih mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan, dan mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif.

Berdasarkan data yang telah disusun dapat bahwa APBD bidang Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara Tahun 2013 hingga berganti tahun belum secara maksimal dilaksanakan terutama pada sektor belanja langsung. Hal ini tentu saja mendapatkan sorotan tajam dari berbagai pihak. Anggaran APBD Bidang Kelautan dan Perikanan ditetapkan oleh pemerintah Jepara Rp. 17.229.808.000, dengan kategori belanja tidak langsung yang dianggarkan Rp. 3.163.988.000 realisasinya Rp. 2.930.818.519 dan belanja langsung yang dianggarkan Rp. 14.065.820.000, realisasinya Rp. 4.939.324.366 dengan begitu dalam pelaksanaan anggaran APBD tersebut selama satu tahun hanya terserap 45,7 persen.⁹

Berkaitan dengan pertanggungjawaban pemerintah kabupaten Jepara terhadap sistem transparansi dalam pengelolaan APBD bidang Kelautan dan Perikanan tentu saja sangat berperan besar. Apakah ketidakmaksimalan penyerapan APBD bidang Kelautan dan Perikanan karena ketidakterbukaan para Pejabat Publik dalam pengelolaan APBD, mengingat bahwa akses terhadap informasi merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dan dilindungi konstitusi. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi menyatakan bahwa Badan Publik harus menjamin akses setiap orang terhadap informasi publik sedemikian rupa secara cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan dengan cara sederhana.

Dari uraian di atas maka dapat ditemukan permasalahan bagaimana sistem transparansi dalam pengelolaan APBD bidang Kelautan dan Perikanan pemerintah Kabupaten Jepara Tahun 2013. Jika dilihat dalam negara ini terlihat bahwa, pemerintah daerah belum sepenuhnya dan sangat kurang melaksanakan sistem transparansi sesuai dengan amanat

⁹Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Jepara.

undang-undang. Transparansi ini sangat diperlukan guna untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, jujur dan bebas korupsi.

B. Tinjauan Yuridis terhadap Pengelolaan Umum Sistem Transparansi Pelayanan Publik dalam Pemerintah Daerah

1. Dasar dan Konsep Penyelenggaraan 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 pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan adanya pembagian kekuasaan negara dan pemerintahan.¹⁰

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang*”.

Dengan adanya kemajuan hukum dan ketatanegaraan di Indonesia maka Pemerintah telah mengeluarkan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain 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, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara substansial undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan pemerintahan daerah sesuai zamannya. Secara empiris undang-undang tersebut dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun

¹⁰Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut Undang–Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), p. 39

1974 dan undang-undang sebelumnya memberikan implikasi terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif lebih dominan dari kekuasaan legislatif daerah. Dalam Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya, kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, memiliki kewenangan lebih besar dari pada kekuasaan DPRD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif. Secara ekstrim dapat dikatakan bahwa bahwa kepala daerah tidak dapat dipertanggungjawab sepenuhnya kepada DPRD, dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban.¹¹

Dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa penyelenggraan pemerintah berpedoman pada asas-asas umum penyelenggraan 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.
- i. Asas efektivitas.

Dalam Penjelasan Pasal 3 Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme diberikan pengertian Asas Umum Penyelenggraan Negara tersebut sebagai berikut:

- a. Yang dimaksud dengan asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangundangan, 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.

¹¹Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), p. 54.

- 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.

Selanjutnya Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. dan Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sebelum memasuki pembahasan tentang konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah, perlu dipahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan istilah pemerintahan itu sendiri. Menurut Syauckani HR dkk 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 lainya.¹²

Selanjutnya menurut Utrech yang dikutip oleh Azikin Solthan pemerintah mencakup tiga pengertian yang berbeda, yaitu:¹³

¹²Syauckani HR, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 233.

¹³Azikin Solthan, *Format Pemerintahan Daerah dalam Penyusunan Kebijakan APBD Pasca Pilkada Langsung*, (Yogyakarta: Ombak, 2011), p. 24-25.

- a. Pemerintah sebagai gabungan dari semua unsur kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti yang luas, yaitu semua badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum. Ini berarti mencakup badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- b. Pemerintah sebagai gabungan badan-badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu Negara.
- c. Pemerintah dalam arti kepala negara (presiden) bersama dengan para menteri, sebagai organ eksekutif yang disebut dewan menteri atau kabinet.

Sedangkan menurut Samuel Edward Finer pengertian pemerintahan atau *government* paling sedikit mempunyai arti:¹⁴

- a. Menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of governing*).
- b. Menunjukkan masalah-masalah negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*state of affairs*).
- c. Menunjukkan orang-orang yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people charge with the duty of governing*).
- d. Menunjukkan cara, metode atau sistem di mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method or sistem by which a particular society is governed*).

Dari uraian tersebut, dapat ditarik suatu pengertian mengenai pemerintahan sebagai suatu lembaga negara yang mempunyai kekuasaan yang dijalankan untuk berbagai aktifitas eksekutif (pengadilan angkatan perang, penarikan pajak dari masyarakat), legislatif (membuat undang-undang), dan yudikatif.

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 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

¹⁴*Ibid*, p. 25.

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.¹⁵

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintah daerah terdiri dari gubernur, bupati, dan walikota dibantu oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Sedangkan DPRD selaku lembaga perwakilan rakyat, juga sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

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 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.¹⁶

Selama Indonesia merdeka, kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah telah mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis. Selama kurun waktu setengah abad lebih, sistem pemerintahan daerah sarat dengan pengalaman yang panjang seiring dengan konfigurasi politik yang terjadi pada tataran pemerintah negara. Pola hubungan kekuasaan, pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dipungkiri sangat bergantung pada konfigurasi politik pemerintahan pada saat itu. Realitas demikian tentu mempengaruhi formalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemberian otonomi daerah di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari semua pengaruh yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintah

¹⁵Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: FSH UII Press, 2002), p. 102.

¹⁶Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, (Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 2001), p. 22-23.

daerah, semua kebijakan selalu dijiwai oleh kesatuan pandang yang sama, yaitu seluruh daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷

Penyelenggaraan 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.¹⁸

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa, pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau sebagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, yang mana dipertegas dalam Pasal 5 bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat-syarat administrasi, teknis, dan fisik kewilayahan.

2. Konsep Transparansi dalam Sistem Pelayanan Publik

Konsep transparansi menurut *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* yang dikutip oleh Arifin Tahir adalah sebagai berikut:¹⁹ *As transparency is a core governance value. The regulatory activities of government constitute one of the main contexts within which transparency must be assured. There is a strong public demand for greater transparency, which is substantially related to the rapid increase in number and influence of non governmental organisations (NGOs) or civil society groups, as well as to increasingly well educated and diverse populations.*

Menurutnya bahwa konsep transparansi adalah merupakan nilai utama dari sistem pemerintahan. Konteks utama aktivitas pemerintah harus diyakini berdasarkan pada transparansi. Terdapat kekuatan publik yang menuntut transparansi yang lebih besar. Pada hakekatnya ada kaitannya dengan percepatan dan pengaruh terhadap organisasi swasta, sebagaimana terus meningkatnya populasi masyarakat. Ini berarti tuntutan

¹⁷Hari sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), p. 1.

¹⁸Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), p. 24 - 26

¹⁹Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Pustaka Indonesia Press, 2011), p. 165.

publik terhadap transparansi sudah semakin kuat. Transparansi bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.²⁰ Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.²¹

Menurut P. De Haan yang dikutip oleh Hendra Karianga mengemukakan bahwa keterbukaan dalam prosedur memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui, ikut memikirkan, bermusyawarah, dan ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan serta hak ikut memutuskan.²² Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.²³

Adapun transparansi (keterbukaan) bagaimana tercantum dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Menurut Smith yang dikutip oleh Arifin Tahir bahwa proses transparansi meliputi:²⁴

- a. *Standard procedural requirements* (Persyaratan Standar Prosedur), bahwa proses pembuatan peraturan harus melibatkan partisipasi dan memerhatikan kebutuhan masyarakat.
- b. *Consultation processes* (Proses Konsultasi), Adanya dialog antara pemerintah dan masyarakat

²⁰Herdiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya)*, (Yogyakarta: Gava Media, 2011), p. 24.

²¹Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2004), p. 24.

²²Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Bandung: PT Alumni, 2011), p. 231.

²³Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, (Bappenas dan Depdagri, 2002), p.18.

²⁴*Ibid*, p. 165.

- c. *Appeal rights* (Permohonan Izin), adalah pelindung utama dalam proses pengaturan. Standard dan tidak berbelit, transparan guna menghindari adanya korupsi.

Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh M. C. Burkens yang dikutip oleh Hendra Karianga sebagai berikut:²⁵

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul.
- d. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas.
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka.
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenbeng dan Sri Soemantri Mertosoewignjo menurutnya lima asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat*, dua diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik yang lainnya adalah asas-asas politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan.²⁶

Transparansi adalah unsur lain yang menopang terwujudnya *good governance* yang akan menghasilkan pemerintahan yang bersih. Akibat tidak adanya prinsip transparansi ini, menurut banyak ahli, Indonesia telah terjerembab ke dalam kubungan korupsi yang berkepanjangan dan parah. Untuk tidak mengulangi pengalaman masa lalu dalam pengelolaan kebijakan publik, khususnya bidang ekonomi, pemerintah harus menerapkan prinsip transparansi dalam proses kebijakan publik. Hal ini mutlak dilakukan dalam rangka menghilangkan budaya korupsi di kalangan pelaksana pemerintah pusat maupun bawahannya.²⁷

Terhadap alokasi anggaran, masyarakat dan *stakeholders* juga memiliki hak untuk mengakses informasi mengenai jumlah anggaran yang dialokasikan untuk suatu kegiatan tertentu termasuk juga alasan yang melatarbelakanginya. Masyarakat dan *stakeholders* perlu mengetahui seberapa besar pemerintah memberikan perhatian terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Dengan memiliki akses terhadap informasi

²⁵Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan...* p. 231.

²⁶*Ibid*, p. 231.

²⁷A. Ubaidillah, dkk, *Demokrasi Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICC UIN Syarif Hidayatullah, 2006), p. 220.

mengenai alokasi anggaran maka mereka dapat menilai seberapa banyak uang yang dimiliki pemerintah digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat banyak. Masyarakat juga dapat mengetahui apakah pemerintah membelanjakan uangnya untuk kepentingan rakyat, atau untuk kepentingan para pejabatnya.²⁸

Lebih dari itu, masyarakat dan *stakeholders* juga perlu mengetahui apakah kebijakan pemerintah beserta jumlah sumber daya yang mendukungnya benar-benar menghasilkan kinerja sesuai dengan yang diharapkan atau tidak. Karena alasan tertentu, banyak kebijakan yang telah direncanakan tidak dapat dilaksanakan seperti yang diharapkan, serta banyak belanja yang dilakukan tidak seperti yang direncanakan. Seberapa banyak kebijakan dan belanja yang telah direncanakan berhasil dilakukan dengan baik, berapa banyak belanja yang dilakukan benar-benar dapat memperbaiki kesejahteraan masyarakat, dan seberapa banyak kebocoran terjadi dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah, merupakan informasi-informasi penting yang perlu diketahui oleh masyarakat dan *stakeholders*.²⁹

Dengan demikian 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.

C. Format Transparansi dalam Pengelolaan APBD Bidang Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara Tahun 2013

²⁸Agus Dwi Yanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), p. 224.

²⁹ *Ibid.* p. 224.

Sistem demokrasi mendorong terwujudnya pemerintah terbuka (*open government*). Ada 5 syarat untuk terwujudnya pemerintah terbuka, yaitu hak untuk memantau perilaku pejabat publik dalam menjalankan peran publik, hak untuk memperoleh informasi, hak untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses pembentukan kebijakan publik, kebebasan berekspresi, salah satunya mewujudkan dalam kebebasan pers, dan hak untuk mengajukan keberatan manakala penguasa menolak memenuhi keempat hak tersebut.³⁰ Salah satu karakteristik *good governance* adalah transparansi. Karakteristik ini sesuai dengan semangat zaman yang serba terbuka akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan tersebut mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik, dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik, sampai pada tahapan evaluasi.³¹

Sejalan dengan aktualisasi prinsip transparansi tersebut, pemerintah memberlakukan dan menerapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang secara implementatif memberikan ruang gerak kepada masyarakat dalam mengakses informasi berbagai kebijakan publik dan pembangunan. Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang transparan adalah merupakan wujud kesadaran bersama dalam menindaklanjuti reformasi dalam tata pemerintahan demokrasi yang pada prinsipnya mengharuskan pemerintah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang bebas, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan pemerintahan dengan berbagai kebijakan dan programnya. Keterbukaan yang bertanggungjawab inipun bermuara pada terbangun kokohnya sistem pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN, dan lebih penting dari semua itu adalah semakin intens dan efektifnya kontrol masyarakat terhadap berbagai kebijakan publik untuk pembangunan kemasyarakatan dan kenegaraan.³²

Sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah Jepara dalam pengelolaan APBD Bidang Kelautan dan Perikanan, Pemerintah Kabupaten Jepara sebagai salah satu Badan Publik mewujudkan komitmennya dengan membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) yang dikelola langsung oleh Bagian Humas Sekretariat Daerah Jepara yang bertugas merumuskan kebijakan dalam mewujudkan jalinan komunikasi antara Pemkab Jepara dengan masyarakat serta menjadi pintu informasi kebijakan publik kepada masyarakat. Saat ini, Bagian Humas juga melaksanakan tugas sebagai PPID di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jepara serta menunjuk pembantu PPID atau

³⁰W. Riawan Tjandra dkk, *Legislative Drafting*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), p. 101.

³¹Utang Rosyidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), p. 180-181.

³²Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Pustaka Indonesia Press), p. 184.

pejabat kedua PPID dalam hal ini adalah sekretaris masing-masing SKPD berdasarkan Keputusan Bupati Jepara Nomor 155 Tahun 2011 tentang Penetapan Struktur Organisasi, Penunjukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Pembantu di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jepara. Dengan terbentuknya PPID, pemohon informasi sesuai dengan haknya dapat memperoleh informasi publik yang dihasilkan oleh Pemkab Jepara sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.³³

Adapun tugas dan tanggung jawab dari PPID berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah sebagai berikut:³⁴

1. Penyediaan, penyimpanan, pendokumentasian, dan pengamanan informasi.
2. Pelayanan informasi sesuai dengan aturan yang berlaku.
3. Pelayanan Informasi Publik yang cepat, tepat, dan sederhana.
4. Penetapan prosedur operasional penyebarluasan Informasi Publik.
5. Pengujian Konsekuensi.
6. Pengklasifikasian Informasi dan/atau pengubahannya.
7. Penetapan informasi yang Dikecualikan yang telah habis Jangka Waktu Pengecualiannya sebagai Informasi Publik yang dapat diakses.
8. Penetapan pertimbangan tertulis atas setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas Informasi Publik.

Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 7 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik bahwa tanggung jawab dan wewenang PPID adalah PPID bertanggungjawab mengkoordinasikan penyimpanan dan pendokumentasian seluruh Informasi Publik yang berada di Badan Publik, PPID bertugas mengkoordinasikan pengumpulan seluruh Informasi Publik secara fisik dari setiap unit/satuan kerja yang meliputi: a. informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, b. informasi yang wajib tersedia setiap saat, c. informasi terbuka lainnya yang diminta Pemohon Informasi

³³Wawancara dengan Bapak Wahyanto, S.Sos., M.M Kasubag Media Massa SETDA Jepara. 26 Juni 2014.

³⁴Pasal 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Publik. Tugas PPID selanjutnya adalah mengkoordinasikan pendataan Informasi Publik yang dikuasai oleh setiap unit/satuan kerja di Badan Publik dalam rangka pembuatan dan pemutakhiran Daftar Informasi Publik setelah dimutakhirkan oleh pimpinan masing-masing unit/satuan kerja sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam sebulan.

Bentuk komitmen Pemerintah Kabupaten Jepara untuk mewujudkan pemerintah yang transparan dalam pengelolaan APBD selanjutnya adalah dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 11 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013. Dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 11 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa transparansi merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.³⁵

Selain yang telah disebut di atas, bentuk konkrit lainnya dari Pemerintah Kabupaten Jepara dalam mengaktualisasikan transparansi adalah adanya laporan pertanggungjawaban secara tepat waktu, baik berupa Laporan Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun Anggaran 2013, maupun Realisasi Anggaran Tahun 2013 dengan memperoleh opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) dari BPK atas laporan keuangan Tahun Anggaran 2013.³⁶ Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah yang harus disampaikan tepat waktu, dan disusun sesuai dengan PP No. 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Untuk menghasilkan informasi keuangan yang bermanfaat bagi para pemakai, maka laporan keuangan harus disusun sesuai dengan karakteristik kualitatif laporan keuangan yaitu ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya.

³⁵Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

³⁶Wawancara dengan Bapak Nurohmad, S.E. Staf Akutansi DPPKAD. Jepara, 26 Juni 2014.

Keterbukaan bukan saja secara aktif dengan menerapkan prinsip manajemen secara terbuka dengan memberikan secara akurat, tepat waktu dan tepat sasaran terhadap sebanyak mungkin akses kepada masyarakat luas. Melainkan juga secara konvensional lewat pengumuman melalui media elektronik maupun media cetak. Kegiatan komunikasi dari pemerintah Jepara dalam pengelolaan APBD dapat dilihat di website <http://ppidjepara.blogspot.com>, dan di majalah Kartini Jepara. Adapun untuk website dinas kelautan dan perikanan dapat dilihat di alamat dislutkan.jeparakab.go.id/. Peningkatan sistem transparansi dalam pengelolaan APBD oleh pemerintah Jepara akan terus dilakukan guna untuk mewujudkan pemerintah daerah yang baik sesuai dengan amanat undang-undang, dimana nilai-nilai akuntabilitas, profesionalisme, menjadi kerangka kerja utama.³⁷

Kesemuanya itu sebagai bukti nyata dari pengelolaan APBD bidang Kelautan dan perikanan Pemerintah Kabupaten Jepara yang merupakan bentuk tanggungjawab dalam mewujudkan prinsip *good governance*, yaitu transparansi yang bertanggungjawab. Transparansi anggaran adalah kata kunci bagi peran masyarakat dalam pembangunan. Semakin transparan informasi mengenai APBD, maka masyarakat akan semakin bersedia untuk ikut serta membangun daerahnya. Hal ini merupakan modal yang sangat berharga bagi sebuah bangsa.

D. Permasalahan Transparansi dalam Pengelolaan APBD Bidang Kelautan dan Perikanan Tahun 2013

Proses transparansi adalah suatu proses pemenuhan oleh penyelenggara pemerintah yang baik dimana setiap orang dapat mengakses informasi yang ada baik diminta atau tidak diminta. Beberapa dasar pemikiran yang menjadi landasan bentuk transparansi dari pemerintah daerah Jepara dalam Pengelolaan APBD Bidang Kelautan dan Perikanan adalah:³⁸

1. Kebebasan memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis.
2. Tuntutan dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Informasi Keterbukaan Publik yang muatannya adalah mewajibkan Badan Publik untuk memberikan informasi yang benar, dan tidak menyesatkan. serta Kewajiban badan publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan informasi.

³⁷Wawancara dengan Bapak Wahyanto, S.Sos., M.M Kasubag Media Massa SETDA Jepara. 26 Juni 2014.

³⁸Wawancara dengan Bapak Wahyanto, S.Sos., M.M. KASUBAG Media Massa SETDA Jepara. 26 Juni 2014.

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi artinya informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan. Informasi pengelolaan APBD Pemerintah Kabupaten Jepara secara umum belum secara maksimal dikomunikasikan kepada masyarakat kabupaten Jepara, meskipun terdapat website namun dalam realisasinya informasi terkait biaya, target dan reformasi pelayanan publik dan produser untuk mengeluh dan mengadu sangat jarang *diupdate* dan susah untuk diakses. Dapat dibuktikan bahwa dalam website PPID Rincian APBD 2013 menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, Pendapatan Belanja dan Pembiayaan baru dipublikasikan pada tanggal 6 November Tahun 2013 dan penjabaran APBD dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun 2013 baru di publikasikan pada tanggal 6 September Tahun 2013, sedangkan Laporan Realisasi Keuangan Tahun 2013 Kabupaten Jepara belum dipublikasikan di *website*.

Untuk mewujudkan pemerintah yang transparan dan mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif, Pemerintah Kabupaten Jepara bertanggungjawab melibatkan masyarakat dalam perumusan, penyusunan APBD, dan pengelolaan APBD. Namun realisasinya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan APBD Kabupaten Jepara Tahun 2013 masih sangat kecil, masyarakat hanya dilibatkan dalam perencanaan APBD saja. Hal ini yang kemudian mendapatkan kritikan dari beberapa pihak.³⁹

Dalam hal transparansi penggunaan keuangan Dinas Kelautan dan Perikanan, berdasarkan data yang dihasilkan penyusun, pada Tahun 2013 ditemui beberapa masalah yang timbul terkait APBD bidang Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Jepara. Masalah pertama terkait APBD Kabupaten Jepara secara keseluruhan menunjukkan besarnya Sisa Lebih Perhitungan APBD (SILPA) pada APBD 2013 yang mencapai Rp. 140 miliar mendapat catatan dari DPRD karena Sisa Lebih Penghitungan Anggaran (SILPA) yang pada tahun anggaran 2012 lalu Rp. 100 miliar lebih, di tahun 2012 dewan berharap angkanya turun, supaya anggaran yang ada tidak berhenti di kas daerah dan secepatnya bermanfaat untuk masyarakat. Namun di akhir tahun 2013 malah justru naik menjadi Rp. 140 miliar.⁴⁰ Dapat dikatakan bahwa dalam pengelolaan APBD sangat diperlukan adanya evaluasi secara teratur supaya pejabat pemerintah dapat

³⁹Wawancara dengan Bapak Lukman Khakim, Litbang LAKPESDAM NU, tanggal 25 Juni 2014.

⁴⁰Bag- humas.jeparakab. go.id, diakses 29 September 2014 21.00 WIB.

memaksimalkan program kerja yang belum dilaksanakan agar segera merealisasikannya.

Adapun Masalah kedua terkait APBD bidang Kelautan dan Perikanan pada Tahun 2013 hanya terserap 45,7 persen, APBD Bidang Kelautan dan Perikanan ditetapkan oleh pemerintah Jepara Rp. 17.229.808.000, dengan kategori belanja tidak langsung yang dianggarkan Rp. 3.163.988.000 realisasinya Rp. 2.930.818.519 dan belanja langsung yang dianggarkan Rp. 14.065.820.000, realisasinya Rp. 4.939.324.366.⁴¹ Beberapa alasan terkait rendahnya penyerapan APBD bidang Kelautan dan Perikanan pada Tahun 2013 dalam Laporan Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah dinas Kelautan dan Perikanan disebutkan sebagai berikut:⁴²

1. Keterlambatan dalam menyelesaikan kelengkapan dokumen perencanaan (RAB & gambar) dan penetapan perangkat kegiatan yang menyebabkan terbatasnya waktu pengadaan barang jasa.
2. Adanya pergeseran rekening dan penetapan APBD-P sekitar bulan Oktober sehingga waktu tidak mencukupi untuk melaksanakan kegiatan.
3. Waktu penetapan APBD-P sekitar bulan Oktober yang menyebabkan waktu pelaksanaan pekerjaan terlalu singkat, sehingga pekerjaan dilaporkan untuk TA berikutnya.

Alasan lain yang mengakibatkan rendahnya penyerapan APBD bidang Kelautan dan Perikanan adalah terjadinya banyak kebocoran dan penyimpangan sebagai akibat dari adanya praktek KKN di dinas Lain, rendahnya profesionalisme aparat pemerintah dalam mengelola anggaran publik. Sehingga dari beberapa alasan tersebut sangat menghambat kinerja dari Dinas Kelautan dan Perikanan yang mengakibatkan banyak program kerja yang tidak terlaksana.⁴³ Untuk mendukung terwujudnya prinsip *good governance* yakni transparansi Pemerintah Kabupaten Jepara terus berupaya meningkatkan transparansi pengelolaan keuangan baik dalam hal penyampaian informasi maupun penggunaan dana. Permasalahan-permasalahan dalam hal pengelolaan APBD di tahun 2013 akan dijadikan bahan evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten Jepara dalam pengelolaan APBD Tahun 2014.

1. Sistem Transparansi dalam Pengelolaan APBD Bidang Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara Tahun 2013

⁴¹Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2013 Dinas Kelautan dan Perikanan.

⁴² Wawancara dengan Bapak Nurohmad, S.E. Staf Akutansi DPPKAD Jepara, 26 Juni 2014.

⁴³ Wawancara dengan Bapak Andi Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara, 30 Juni 2014.

Transparansi atau keterbukaan bagi pemerintah jepara dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan merupakan prinsip yang harus senantiasa dipegang dan ditaati dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangan yang diembannya. Hal itu merupakan ketentuan yang harus dipatuhi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta ketentuan Pasal 20 ayat (1) huruf d dan g Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas Penyelenggaraan Negara yang salah satunya adalah asas keterbukaan dan asas akuntabilitas. Kemudian dijelaskan juga dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah bahwa Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Lebih lanjut dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Meskipun Pemerintah Jepara telah membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), serta telah menyediakan wadah informasi baik melalui media elektronik maupun media cetak, sebagian besar narasumber di luar pemerintah menyatakan bahwa pejabat yang bersangkutan belum memiliki peran yang signifikan sebagai pintu masuk untuk mengakses data yang dibutuhkan, serta informasi APBD yang dipublikasikan belum memenuhi harapan transparansi.⁴⁴ Dari data yang disusun peroleh bahwa pada Tahun 2010 Kabupaten Jepara mendapat peringkat pertama dalam hal transparansi sedangkan pada Tahun 2013 Kabupaten Jepara mengalami penurunan yakni dengan mendapatkan peringkat ke empat. Hal tersebut dikarenakan pada Tahun 2013 Pemerintah Jepara belum menyediakan alur-alur informasi yang jelas dan tidak adanya tempat informasi.⁴⁵ Dalam Pasal 4 Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik dijelaskan

⁴⁴Wawancara dengan Bapak Lukman Khakim, Litbang LAKPESDAM NU, tanggal 25 Juni 2014.

⁴⁵Wawancara dengan Bapak Wahyanto, S.Sos., M.M. KASUBAG Media Massa SETDA Jepara. 26 Juni 2014.

kewajiban Badan Publik salah satunya adalah menetapkan peraturan mengenai standar prosedur operasional layanan Informasi Publik.

Berdasarkan Pasal 9 ayat (2) (c) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyebutkan bahwa Informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan kepada publik adalah informasi mengenai laporan keuangan. Kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik dalam pasal 11, informasi laporan keuangan termasuk kedalam salah satu informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala yang sekurang-kurangnya terdiri atas, rencana dan laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku, dan daftar aset dan investasi.

Selanjutnya dalam instruksi dari Kementerian dalam Negeri Tahun 2012 Nomor 188.52/1797/SJ tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah bahwa pemerintah daerah diharuskan menyediakan satu kanal khusus transparansi pengelolaan anggaran yang di dalamnya mesti mempublikasikan ringkasan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, ringkasan Rencana Kerja dan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, Rancangan Peraturan Daerah APBD, Rancangan Peraturan Daerah Perubahan APBD, Peraturan Daerah APBD, Peraturan Daerah Perubahan APBD, ringkasan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, ringkasan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, Laporan Realisasi Anggaran seluruh SKPD, Laporan Realisasi Anggaran PPKD, Lembaga Keuangan Pemerintah Daerah (audit), dan opini BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Sedangkan dalam website PPID Kabupaten Jepara pembublikasian hanya meliputi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013, Rincian APBD 2013 menurut urusan Pemerintah Daerah, Organisasi, Pendapatan Belanja dan Pembiayaan, dan penjabaran APBD dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun 2013.

Terbentuknya PPID bukan berarti SKPD lepas tangan dan menyerahkan tanggungjawab sepenuhnya mengenai informasi kepada PPID. Sekretaris SKPD sebagai pembantu dari PPID harus saling bersinergi dengan PPID Pusat sehingga nantinya informasi baik terkait APBD maupun informasi terkait program kerja akan terpublikasikan secara tepat waktu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang berlaku. Karena masyarakat mempunyai hak untuk mengetahui setiap kegiatan pemerintah daerah. Di Dinas Kelautan dan Perikanan sendiri pada Tahun

2013 menunjukkan tingkat transparansi yang cukup rendah. Hal ini bisa dilihat dalam website Dinas Kelautan dan Perikanan dengan alamat dislutkan.Jeparakab.go.id. Informasi-informasi terkait dinas tidak lengkap dan jarang *diupdate*.

Seharusnya program yang sudah terlaksana maupun belum terlaksana diinformasikan secara tepat waktu kepada masyarakat. Sesuai amanat Pasal 11 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik menyebutkan “ringkasan informasi tentang program dan/atau kegiatan yang sedang dijalankan dalam lingkup Badan Publik yang sekurang-kurangnya terdiri atas: nama program dan kegiatan, penanggungjawab, pelaksana program dan kegiatan serta nomor telepon dan/atau alamat yang dapat dihubungi, target dan/atau capaian program dan kegiatan, jadwal pelaksanaan program dan kegiatan anggaran program dan kegiatan yang meliputi sumber dan jumlah, agenda penting terkait pelaksanaan tugas Badan Publik, informasi khusus lainnya yang berkaitan langsung dengan hak-hak masyarakat, informasi tentang penerimaan calon pegawai dan/atau pejabat Badan Publik Negara, informasi tentang penerimaan calon peserta didik pada Badan Publik yang menyelenggarakan kegiatan pendidikan untuk umum.” Adapun akses yang diberikan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan untuk mendapatkan dokumen anggaran masih sebatas permintaan secara formal maupun informal.

Anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparan jika memenuhi beberapa kriteria berikut: terdapat pengumuman kebijakan anggaran, . tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses, tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu, terakomodasinya suara/usulan rakyat dan terdapat sistem pemberian informasi kepada publik. Asumsinya semakin transparan kebijakan publik yang dalam hal ini adalah APBD maka pengawasan yang dilakukan oleh Dewan dan masyarakat akan semakin meningkat karena masyarakat juga terlibat dalam mengawasi kebijakan publik. Menurut Bahtiar Arif pokok-pokok transparansi keuangan adalah sebagai berikut:⁴⁶

- a. Kejelasan dari peranan dan tanggungjawab sektor pemerintah harus dengan jelas dibedakan dari bagian-bagian lain dengan baik.
- b. Tersedianya informasi publik kepada publik harus disediakan dengan lengkap mengenai aktivitas keuangan pemerintah masa lalu, masa sekarang dan yang diproyeksikan.

⁴⁶Bahtiar Arif, dkk, *Akuntansi Pemerintahan*, (Penerbit Salemba Empat: Jakarta, 2002), hlm. 135.

- c. Keterbukaan dalam penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran.
- d. Diperbolehkannya kepastian yang indepen atas intergritas.

Selain informasi yang dipublikasikan langkah selanjutnya yang diperlukan Pemerintah Kabupaten Jepara dalam mewujudkan tata pemerintahan yang terbuka, bersih dan berwibawa adalah dengan membuka secara lebih luas ruang bagi akses partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat Jepara dalam pengelolaan APBD hanya sampai dalam tahapan perencanaan dan pembahasan saja. Partisipasi masyarakat ini seharusnya tidak sebatas partisipasi dalam perencanaan dan pembahasan APBD saja, melainkan juga partisipasi dalam monitoring dan evaluasi. Dengan adanya partisipasi masyarakat, dalam penyusunan dan kebijakan publik akan berdampak pada peningkatan transparansi kebijakan publik dalam penyusunan APBD. Pemerintah merasa terawasi dengan tingginya tingkat keterlibatan masyarakat dalam mengawasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, sehingga dapat meminimalkan adanya kebocoran-kebocoran anggaran yang hal ini menjadi salah satu alasan rendahnya penyerapan APBD bidang Kelautan dan Perikanan Tahun 2013.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, memberikan jaminan konstitutif kepada warganegara atau masyarakat dalam kedudukannya didalam pemerintahan maupun dalam pembangunan, bahwa masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi secara aktif dalam berbagai bentuk hak dan kemampuannya dalam pemerintahan. Kemudian dalam Pasal 28F UUD 1945 disebutkan bahwa “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan dan mengolah, serta menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pemerintahan lebih jelas juga diatur dalam Undang-Undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, ketentuan itu secara tegas disebutkan dalam Pasal 8 yang untuk jelasnya dikutipkan sebagai berikut: peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih, Hubungan antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 3 (asas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas). Kemudian Pasal 9 menegaskan mengenai bentuk peran serta masyarakat dengan mengatur bahwa: Peran serta masyarakat diwu-

judkan dalam bentuk: a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara; b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara; c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara; d. Hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal: (1). melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c; (2). Diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, dan saksi ahli, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, ketentuan ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan undang-undang dan dengan mentaati norma agama dan norma sosial lainnya, Ketentuan peran serta lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dengan membuka partisipasi masyarakat secara luas diharapkan rasa keadilan dapat benar-benar dirasakan oleh warga negara. Masyarakat mempunyai hak untuk ikut serta menyelenggarakan negara. Selain itu, terwujudnya rasa keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara diharapkan dapat mendorong terjadinya pemerataan kesejahteraan di Indonesia. Hal ini sangatlah penting untuk mewujudkan pemerintah terbuka yang merupakan prinsip *good governance*.

2. Sistem Transparansi dalam Penggunaan APBD Bidang Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara Tahun 2013

Laporan Realisasi Anggaran APBD Bidang Kelautan dan Perikanan Tahun Anggaran 2013 merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar dengan mengutamakan prinsip-prinsip Akuntabilitas dan Transparansi. Adapun pemaparan realisasi APBD bidang Kelautan dan Perikanan Tahun 2013 sebagai berikut:

Sumber dana APBD Bidang Kelautan dan Perikanan diperoleh dari Dana APBD Tahun 2013 yakni PAD yang meliputi Retribusi, Anggaran Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah, Hasil Penjualan Kekayaan yang tidak dipisahkan, Pendapatan Penjualan Hasil Perikanan. Dana selanjutnya bersumber dari dana APBD Kabupaten Jepara Tahun Anggaran 2012, dan besumber dari Provinsi Tahun 2013.

Untuk dana yang bersumber dari APBD Tahun 2013 dengan kategori Pendapatan Asli Daerah Tahun 2013, bidang Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara dengan target sebesar Rp 372.000.000 terealisasi sebesar Rp 117.398.143 atau terjadi rendahnya penyerapan 31,6 persen. Realisasi Retribusi Daerah Tahun Anggaran 2013 sebesar 105.398.143 atau terserap 29,3 persen dari anggaran sebesar Rp 360.000.000 yang berarti sisa anggaran sebesar Rp 254.601.857. Selanjutnya Anggaran Pendapatan Retribusi Jasa Usaha Rp. 360.000.000

dengan realisasi sebesar Rp. 105.398.143 atau terserap 29,3 yang berarti sisa anggaran Rp. 254.601.857. Kemudian Anggaran Pendapatan Retribusi Tempat Pelelangan Rp. 360.000.000 realisasi anggaran sebesar Rp. 105.398.143 atau terserap 29,3 sisa anggaran Rp. 254.601.857. Anggaran Lain-lain Pendapat Asli Daerah yang Sah terealisasi sesuai dengan anggaran yakni sebesar Rp. 12.000.000. Sedangkan Hasil Penjualan Kekayaan yang tidak dipisahkan dan Pendapatan Penjualan Hasil Perikanan masing-masing dianggarkan sebesar Rp. 12.000.000 dengan realisasi Rp. 12.000.000. dengan begitu anggaran terserap 100 persen.

Adapun Belanja Dinas Kelautan dan Perikanan Tahun 2013 sebesar Rp. 17.229.808.000 realisasi sebesar Rp. 7.870.142.885 atau terserap 45,7 persen terdapat sisa anggaran sebesar Rp. 9.359.665.115 dengan kategori Belanja tidak Langsung dan Belanja Langsung. Adapun Belanja tidak Langsung dianggarkan sebesar Rp. 3.163.988.000 dengan realisasi Rp. 2.930.818.519 atau terserap 92,6 persen, sisa anggaran sebesar Rp. 233.169.481. Sedangkan Belanja Langsung Rp. 14.065.820.000 dengan realisasi Rp. 4.939.324.366 atau terserap 35,1 persen, dan terdapat sisa anggaran sebesar Rp. 9.126.495.634.

Obyek Belanja Langsung Dinas Kelautan dan Perikanan yang dananya bersumber dari APBD Tahun 2013 antara lain program pelayanan administrasi perkantoran dengan anggaran Rp. 567.200.000 dan realisasinya sebesar Rp. 536.858.614, program peningkatan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan anggarannya sebesar Rp. 25.000.000 realisasinya sebesar Rp. 24.954.000, program peningkatan mitigasi bencana alam laut dan prakiraan iklim laut anggaran 50.000.000 dengan realisasi Rp. 49.999.950, program pengembangan perikanan tangkap anggarannya Rp. 2.834.223.000 dengan realisasi Rp. 569.053.000, sebagian dana bersumber dari dana APBD Tahun 2012. Program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan anggarannya Rp. 7.869.205.000 realisasinya Rp. 2.759.388.942, sebagian dana bersumber dari Provinsi Tahun 2013. program peningkatan kesadaran dan penegakan hukum dalam pendayagunaan sumber daya laut, anggarannya Rp. 40.000.000 realisasi Rp. 39.927.000. Program pengelolaan sumber daya kelautan, pesisir, dan pulau-pulau Kecil anggaran sebesar Rp. 955.000.000 realisasinya Rp. 208.299.860, sebagian dana bersumber dari dana Provinsi Tahun 2013. Program pengembangan budidaya perikanan dengan anggaran Rp. 1.725.192.000 realisasinya Rp. 750.843.000, sebagian dana bersumber dari Provinsi.

Adapun dana APBD yang bersumber dari APBD Tahun 2012 adalah kategori dari program pengembangan perikanan tangkap yaitu pengembangan sarana dan prasarana pemberdayaan ekonomi masyarakat

di pulau-pulau kecil anggarannya Rp. 1.004.223.000,00 dan program tersebut tidak terlaksana. Sedangkan dana APBD yang bersumber dari Provinsi Tahun 2013 antara lain pembangunan tambatan perahu di beberapa TPI anggaran Rp.1.000.000.000. selanjutnya program peningkatan jalan produksi ke TPI, rehabilitasi TPI, rehabilitasi muara sungai, penataan tempat bongkar muat nelayan, penataan lingkungan TPI, pengadaan prasarana sistem rantai dingin paska panen hasil perikanan, pengadaan sarana dan prasarana pengolahan hasil perikanan, pembangunan jalan produksi TPI, penataan jalan produksi TPI, dan program-program tersebut dianggarkan Rp. 200.000.000. Program selanjutnya terkait penanganan abrasi wilayah pantai dengan target Rp. 300.000.000, program normalisasi kolam pelabuhan Jepara target Rp. 800.000.000. Dari program-program yang dijeaskan tersebut tidak ada program yang terlaksana.

Tolak ukur keberhasilan pelaksanaan anggaran dapat dilihat dari penyerapan anggaran dan dilihat dari kinerja. Hasil pemaparan di atas menunjukkan pada Tahun 2013 penyerapan APBD bidang Kelautan dan Perikanan masih sangat rendah. Jika dikaitkan dari Jumlah penduduk Kabupaten Jepara adalah 1.107.837 jiwa (Susenas 2009) jumlah penduduk 614.299 jiwa (55,45%) bertempat tinggal di kecamatan pesisir, maka sangat disayangkan penyerapan APBD pada sektor belanja langsung sangat rendah yakni dengan anggaran Rp. 14.065.820.000 realisasinya Rp. 4.939.324.366. Pemerintah Kabupaten Jepara dalam hal ini dinas Kelautan dan Perikanan perlu memperhatikan amanat dari Pasal 167 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa:

1. Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah.
2. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan sekurang-kurangnya 20 %, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial.
3. Belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja; dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tolak ukur keberhasilan pelaksanaan anggaran ditentukan dari pendekatan kinerja diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Selanjutnya, ketentuan anggaran berbasis kinerja tersebut juga diatur dalam Pasal 180 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi: berdasarkan prioritas dan plafon anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai, maka APBD disusun, artinya yang menjadi indikator keberhasilan pelaksanaan anggaran adalah hasil (*output*) dan manfaat (*outcome*). *Output* dan *outcome* tersebut merupakan tolak ukur dan perwujudan keberhasilan visi, misi, dan tugas pokok dari unit pengguna anggaran. Dari sisi pemberantasan korupsi, anggaran berbasis kinerja akan mendorong penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam proses penganggaran. Namun, dari realisasi program kerja Dinas Kelautan dan Perikanan Tahun 2013, menurut hemat penyusun menunjukkan bahwa dinas Kelautan dan Perikanan belum melaksanakan program kerja secara maksimal hal ini ditunjukkan dari data yang diperoleh pada Tahun 2009-2013 tingkat produksi ikan tangkap Kabupaten Jepara tidak setabil.. Bisa dibuktikan bahwa pada Tahun 2009 nilai produksi ikan tangkap mencapai Rp.23.219.000.000, pada Tahun 2010 nilai produksi mengalami penurunan Rp.16.355.700.000, kemudian Tahun 2011 nilai produksi semakin menurun Rp. 6.481.250.000, selanjutnya pada Tahun 2012 nilai produksi mengalami peningkatan mencapai Rp. 16.924.150.000 sedangkan pada Tahun 2013 nilai produksi terjadi penurunan yakni Rp. 14.164.150.000.⁴⁷ Hal tersebut dapat disebabkan karena dinas Kelautan dan Perikanan tidak melaksanakan program secara maksimal sehingga memungkinkan terjadinya ketidak setabilan pada nilai produksi perikanan tangkap tersebut. Dampak dari ketidakmaksimalan dalam melaksanakan program kerja Dinas Kelautan dan Perikanan adalah terjadi kesenjangan ekonomi yang cukup mencolok dalam masyarakat pesisir.⁴⁸

E. Penutup

⁴⁷ Buku Profil Dinas Kelautan dan Perikanan Tahun 2013.

⁴⁸ Wawancara dengan masyarakat pesisir Ibu Khumairo dkk, Panggung Jepara, tanggal 25 Juni 2014.

Transparansi dalam pengelolaan APBD bidang Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara pada Tahun 2013 belum secara maksimal dilaksanakan. Hal ini dibuktikan bahwa informasi yang dipublikasikan belum memenuhi standar yang diamanatkan oleh Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik, partisipasi masyarakat masih sangat kecil hanya sebatas perencanaan APBD saja tidak dilibatkan dalam monitoring dan evaluasi. Selanjutnya dalam hal realisasi penggunaan dana, pada Tahun 2013 penyerapan APBD relatif rendah dan belum menunjukkan hasil serta manfaat yang harus diperoleh masyarakat pesisir sesuai dengan visi-misi Dinas Kelautan dan Perikanan. Prinsip transparansi memang sangat berperan dalam mewujudkan *good governance*, dimana keterbukaan tersebut mencakup semua aspek aktifitas yang menyangkut kepentingan publik, dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik, sampai dengan tahapan evaluasi.

Dalam pelaksanaan transparansi pengelolaan APBD bidang Kelautan dan Perikanan ditemui beberapa kendala, beberapa kendala tersebut adalah Masih lemahnya kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintahan sehingga belum dapat dioptimalkan fungsi pelayanan umum dan kinerja aparatur dalam perwujudan sistem transparansi, serta ketersediaan dana yang tidak tepat waktu. Dengan adanya sumber daya manusia dan yang tepat maka dapat mendukung terwujudnya transparansi secara maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaidillah, dkk, *Demokrasi Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICC UIN Syarif Hidayatullah, 2006.
- Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Pustaka Indonesia Press, 2011.
- Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bappenas dan Depdagri, 2002.
- Dwi Yanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya)*, Yogyakarta: Gava Media, 2011.
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

- Hendra Karinga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Bandung: PT Alumni, 2011.
- Herdiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya)*, Yogyakarta: Gava Media, 2011.
- HR, Syaokani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomni Daerah*, Yogyakarta: FSH UII Press, 2002.
- Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2004.
- Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 2001.
- Solthan, Azikin, *Format Pemerintahan Daerah dalam Penyusunan Kebijakan APBD Pasca Pilkada Langsung*, Yogyakarta: Ombak, 2011.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- W. Riawan Tjandra dkk, *Legislative Drafting*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Widjaja, HAW., *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Yani, Ahmad, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo, 2008.