

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi — 103

Implementasi Kebijakan Kartu Menuju Sehat (KMS)

Pemerintah Kota Yogyakarta di Bidang Pendidikan

Fajar Sidik — 105

***Social Media* dan Eksklusi Remaja dalam Perumusan Kebijakan Publik**

Bevaola Kusumasari — 119

***Jimpitan*, Modal Sosial yang Menjadi Solusi Permasalahan Masyarakat**

Wiji Harsono — 131

**Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan
di Desa Wisata Brayut**

Nisa Agistiani Rachman — 147

Kinerja Implementasi Kebijakan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan

Lalu Fadlurrahman — 161

Transparansi Birokrasi dalam Pengelolaan APBD di Kota Kupang

I Putu Yoga Bumi Pradana — 185

Indeks — 203

Ucapan Terima Kasih — 205

Panduan untuk Penulis — 206

Transparansi Birokrasi dalam Pengelolaan APBD di Kota Kupang

I Putu Yoga Bumi Pradana

Program Magister Ilmu Administrasi Universitas Nusa Cendana

Nusa Tenggara Timur

yoga_coolboy27@yahoo.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan Pemerintah Kota Kupang kurang transparan atas informasi Pengelolaan APBD miliknya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus Instrumental dan prosedur pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam, dan studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat sekresi/kerahasiaan informasi pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kota Kupang tergolong cukup tinggi, sehingga sulit diakses oleh publik (*over secrecy*). Alasannya, dokumen keuangan seperti dokumen Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) merupakan dokumen rahasia negara sehingga perlu mendapatkan persetujuan/rekomendasi dari kepala daerah atau sekretaris daerah jika akan diakses oleh publik. Hal ini disebabkan beberapa hal, di antaranya permasalahan sosialisasi, ketiadaan perangkat hukum yang mengatur mengenai infrastruktur di bidang keterbukaan informasi publik, dan ketiadaan sumber daya serta adanya persepsi yang dimiliki oleh sebagian besar birokrat Pemerintah Kota Kupang mengenai kerahasiaan dokumen pengelolaan APBD.

Kata kunci: *transparansi birokrasi, sekresi/kerahasiaan, informasi pengelolaan anggaran*

Abstract

This study aims to determine the factors that led to the City of Kupang less transparent over its budget management information. This study used qualitative methods with instrumental case study. Data collection procedures used is indepth interviews and document study. The results shows that the rate of secretion/confidentiality of Kupang Municipal Government's budget management information is quite high, making it difficult to access by the public (*over secrecy*). The reason is, financial documents such as Budget Plan (RKA), Budget Implementation (DPA), and Budget Report (LRA) are state secret documents. If public want to access it, they need approval/recommendation of the head of the region or local secretary. This is due to several reasons, such as the problem of socialization, lack of legal instruments regulating the infrastructure in the field of public disclosure, and lack of resources as well as the most Kupang government bureaucrats' perception on confidentiality of budget management document.

Key words: *bureaucracy transparency, secrecy/confidentiality, budget management*

I. PENDAHULUAN

Terjadinya perubahan paradigma pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi yang ditandai dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi momentum bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan lokal sesuai dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan daerah setempat yang disebut sebagai *local discretion*. Melalui *local discretion* ini pemerintah daerah diharapkan mampu menjadi mandiri, atau *self local government* (Smith, 1985: 2).

Desentralisasi sendiri bermakna bahwa *local government* harus menjadi instrumen bagi terciptanya nilai-nilai *liberty, democratization, political equality, accountability, transparency, dan responsiveness* dalam memberikan pelayanan publik bagi *locality* (Smith, 1985: 20). Pada hakikatnya desentralisasi sebagai nilai utama di dalam penyelenggaraan pemerintahan sesungguhnya merupakan suatu konsekuensi politik dari dianutnya sistem demokrasi. Nilai-nilai ini kemudian menjadi syarat bagi terwujudnya *good governance*.

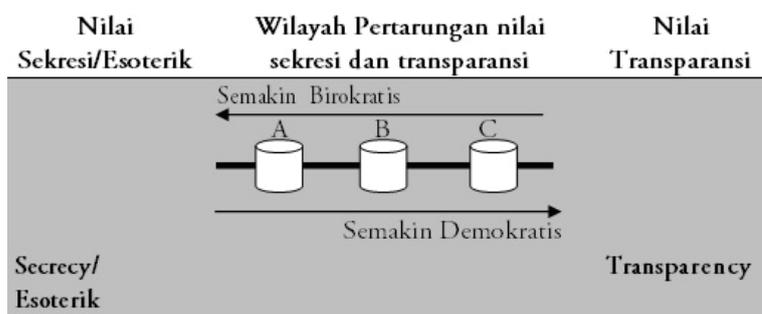
Secara teoretis, prinsip *good governance* dicirikan dengan beberapa aspek misalnya transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. *Partisipasi* diartikan dengan keterlibatan aktif warga dalam proses pengambilan kebijakan. Sementara *transparansi* menyangkut keterbukaan proses politik dan administrasi, dimana informasi berkaitan kepentingan publik dapat diakses oleh siapapun dan kapanpun. Di dalamnya menyangkut aturan main (*rule of game*), materi atau substansi yang diatur, pelaksanaan dan pengelolaan anggaran serta implikasi kebijakan. Sedangkan *akuntabilitas* diartikan sebagai perlunya pertanggungjawaban kebijakan kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan (Bank Dunia dalam Wildavsky dan Caiden, 2012).

Untuk itulah kemudian prinsip transparansi yang dimaknai sebagai keterbukaan informasi publik menjadi penting bagi *local government* untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel kepada *locality* melalui prosedur yang demokratis (Smith, 1985). Hal ini dikarenakan transparansi merupakan hal yang penting dan urgen untuk menciptakan pemerintahan yang akuntabel dan bebas dari korupsi. Ketua Dewan Transparency International, Peter Eigen menjelaskan bahwa kurangnya transparansi dapat menyebabkan korupsi administratif. Karena itu, transparansi dan buahnya administratif yang sehat, adalah syarat mutlak *good governance* (Kim, Halligan, Cho, dan Oh, 2005).

Pada tataran empiris, proses pelembagaan nilai transparansi dalam birokrasi menuju tata kelola pemerintah yang baik mengalami hambatan. Hal ini dikarenakan birokrasi sebagai sebuah institusi publik justru pada dasarnya birokrasi memiliki nilai yang berlawanan yaitu: nilai *esoteric* atau *secret*¹. Pertentangan prinsip birokrasi dan demokrasi inilah yang membuat para penulis seperti Albrow (1989), Bethan (1990), Blau dan Meyer (2002) memandang bahwa keduanya, birokrasi dan demokrasi, merupakan dua hal yang sulit dipertemukan. Apabila dipaksakan, keduanya berpotensi konflik (Dendhardt dan Dendhardt, 2006).

Di ranah praktis, fenomena benturan antara nilai sekresi dan transparansi terjadi ketika birokrasi menjunjung prinsip “rahasia negara” sementara publik menghendaki adanya “transparansi” dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah. Pertentangan ini terus berlanjut yang dialami oleh birokrasi di dalam negara demokrasi, tak terkecuali dengan Indonesia. Konflik nilai demokrasi (*transparency*) dan birokrasi (*esoteric*) seolah menggeser bandul pada sebuah garis dari sisi demokrasi ke birokrasi atau sebaliknya (lihat Gambar 1).

1 Nilai *esoteric* atau *secret* diartikan sebagai bentuk tertutupan dalam setiap aktivitas birokrasi. Seringkali juga diartikan sebagai kerahasiaan dalam birokrasi (rahasia negara).



Gambar 1 Konflik Nilai *Esoterik*/Sekresi dan Transparansi

Keterangan :

Bandul A : Titik imbang antara nilai sekresi dan transparansi

Bandul B : Nilai transparansi lebih mendominasi aktivitas birokrasi

Bandul C : Nilai sekresi lebih mendominasi aktivitas birokrasi

Sumber: Djaha, 2012:2.

Dengan adanya tekanan publik yang menghendaki agar birokrasi harus menjunjung tinggi prinsip transparansi guna mewujudkan pemerintahan yang akuntabel dan demokratis, pemerintah akhirnya merespon dengan melahirkan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sebagai landasan legal formal dari prinsip transparansi. Dalam UU ini khususnya pada pasal 9 (c) mengenai keterbukaan informasi laporan keuangan, disebutkan bahwa sesungguhnya informasi mengenai laporan keuangan adalah salah satu dari empat informasi publik yang wajib (tanpa diminta untuk) diumumkan secara berkala kepada publik.

Dalam konteks ini, informasi yang wajib dipublikasikan melalui *website* dengan menu khusus tentang “Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah” berdasarkan Instruksi Kemendagri Nomor 188.52/1797/SJ tanggal 09 Mei 2012 tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah yaitu (1) Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA SKPD); (2) Rencana Kerja dan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (RKA PPKD); (3) Rancangan Peraturan Daerah tentang Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Raperda APBD); (4) Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Be-

lanja Daerah Perubahan (Raperda APBD-P); (5) Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Perda APBD); (6) Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan (Perda APBD-P); (7) Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (DPA SKPD); (8) Dokumen Pelaksanaan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (DPA PPKD); (9) Laporan Realisasi Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah; (10) Laporan Realisasi Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah; dan (11) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang telah diaudit.

Kota Kupang adalah salah satu pemerintah daerah otonom yang menjalankan prinsip transparansi dalam tata kelola keuangan daerah sesuai amanat UU No.14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Instruksi Mendagri Nomor 188.52/1793/3J tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah. Pemerintah kota ini memiliki tingkat sekresi yang tinggi berkaitan dengan informasi tata kelola keuangan daerahnya. Salah satu wujud dari rendahnya tingkat transparansi tersebut dapat dilihat dalam *website* Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri RI².

Pada halaman *website* Kemendagri tersebut terlihat bahwa Pemerintah Kota Kupang tidak mempublikasikan satupun dokumen yang berkaitan dengan pengelolaan APBD miliknya. Selain melakukan *website tracking*³, penulis juga melakukan uji akses keterbukaan informasi publik⁴ dengan mengirimkan surat perihal permohonan dokumen pengelolaan APBD Tahun 2012, tanggal 15 Agustus 2013 kepada 11 SKPD/Badan Teknis Daerah di Sekretariat Daerah Kota Kupang sesuai pasal 21 dan 22 tentang mekanisme memperoleh informasi, UU No. 14/2008.

2 www.kemendagri.go.id.

3 *Website tracking* adalah sebuah metode penelusuran dan pelacakan *disclosure* informasi pengelolaan APBD melalui *website*.

4 Uji Akses keterbukaan Informasi Publik merupakan metode pengujian aksesibilitas atas informasi dan dokumen pengelolaan APBD pada suatu birokrasi. Metode yang sama juga digunakan oleh Tim Peneliti Bengkel APPEK NTT (2013) ketika melakukan pengujian aksesibilitas atas informasi dan dokumen pengelolaan APBD di Kabupaten Kupang.

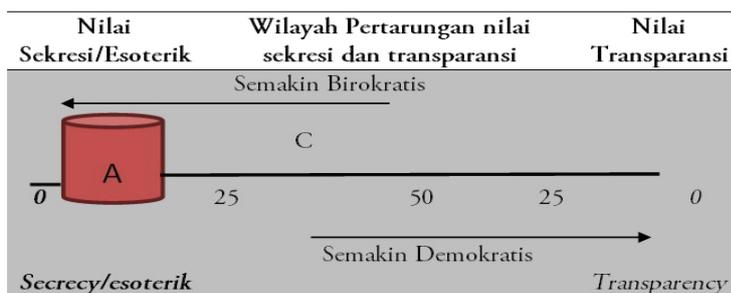
Hasil uji akses keterbukaan informasi publik menunjukkan bahwa tidak ada satupun dari SKPD yang memenuhi permintaan penulis berkaitan dengan surat permohonan dokumen pengelolaan APBD Tahun 2012 (kecuali Dinas Pertambangan dan Energi Kota Kupang). Alasan yang dikemukakan oleh sebagian besar SKPD di Kota Kupang (72,7 persen) adalah membutuhkan surat rekomendasi langsung dari Walikota ataupun Sekretaris Daerah agar data dan informasi anggaran dapat diakses oleh penulis selaku publik.

Realitas di atas sesungguhnya menunjukkan bahwa sebagian besar SKPD di Pemerintah Kota Kupang masih enggan untuk memberikan dokumen pengelolaan keuangannya kepada publik. Dengan demikian, hasil uji akses keterbukaan informasi publik di atas sesungguhnya menunjukkan suatu sinyal negatif bagi publik yang ingin mengakses data atau informasi pengelolaan APBD. Prinsip transparansi belum menjadi suatu budaya kerja dari birokrasi, khususnya Pemerintah Kota Kupang, sehingga hasil penelitian Dwiyanto, *et.al.* (2003) bahwa “masyarakat sangat kesulitan dan harus menempuh prosedur yang sulit apabila hendak memperoleh data mengenai penggunaan APBD” masih teruji akurasi hingga tahun 2013. Tentunya masih banyak lagi kasus lainnya yang menggambarkan kondisi yang sama.

Berdasarkan fakta dan data pada uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa “Tingkat sekresi/kerahasiaan informasi mengenai pengelolaan APBD Pemerintah Kota Kupang tergolong cukup tinggi, sehingga sulit diakses oleh publik (*over secrecy*)”⁵. Untuk lebih jelasnya akan divisualisasikan pada Gambar 2.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk (1) menjelaskan aksesibilitas keterbukaan informasi pengelolaan APBD di Kota Kupang; dan (2) untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi transparansi Pemerintah Kota Kupang dalam Pengelolaan APBD miliknya.

5 Kesimpulan yang dibuat oleh penulis berdasarkan hasil uji akses keterbukaan informasi publik atas dokumen dan informasi pengelolaan APBD di Pemerintah Kota Kupang.



Gambar 2 Nilai Sekresi Mendominasi Aktivitas Pemerintah Kota Kupang Berdasarkan Hasil Uji Akses

II. TINJAUAN TEORI

A. Transparansi dalam Kajian Administrasi Publik

Hasil penelusuran keberadaan konsep transparansi dalam kajian administrasi publik menunjukkan bahwa konsep transparansi berkembang seiring dengan perkembangan perspektif administrasi publik dari Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM), dan New Public Service (NPS). Oleh karena definisi akuntabilitas disamakan dengan transparansi (Guy Peters dalam Haryatmoko, 2011: 109) maka perkembangan akuntabilitas oleh Denhardt and Denhardt (2007) dapat digunakan untuk menjelaskan perkembangan transparansi melalui tiga perspektif administrasi publik.

Old Public Administration (OPA) berpandangan bahwa administrator publik semata-mata bertanggung jawab langsung kepada pejabat politik. Artinya administrator publik hanya terbuka (transparan) kepada pejabat publik. *New Public Management* (NPM) fokusnya ialah memberi administrator ruang seluas mungkin untuk bertindak sebagai *entrepreneur*, manajer publik diwajibkan bertanggung jawab terutama dalam hal efisiensi, efektivitas biaya, dan tingkat tanggapnya terhadap tekanan pasar.

New Public Service (NPS) berpandangan bahwa akuntabilitas di sektor publik harus dapat dan harus melayani masyarakat menurut kepentingan publik dan menolak pandangan

akuntabilitas dengan tolok ukur efisiensi atau standar yang berbasis pasar. Hal ini dikare-nakan publik sebagai warga negara merupakan nilai utama dari kajian New Public Service da-lam bidang studi administrasi publik.

Untuk itu, pada perkembangan selanjutnya transparansi merupakan salah satu prinsip dari 8 prinsip *good governance*. Perwujudan tata pemerintahan yang baik/*good governance* men-syaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan dan kemudahan akses bagi masyarakat terha-dap proses pengambilan kebijakan publik, tata kelola anggaran khususnya dalam penggunaan berbagai sumber daya yang berkaitan secara langsung dengan kepentingan publik. *Governance* sendiri merupakan paradigma keenam dari administrasi publik (Henry, 2004). De-ngan demikian, transparansi yang merupakan salah satu prinsip penting dari *good governance* dipandang sebagai salah satu konsep penting dalam kajian administrasi publik.

Terminologi transparansi sendiri meru-pakan terjemahan dari *transparency* atau *trans-parant*. Kata tersebut diciptakan dari dua kata yaitu *trans* yang memberikan arti per-pindahan/pergerakan (*movement*) dan *parent* yang berarti layak atau *feasible* (Oliver, 2004: 3). Davis dalam Meijer (2012) menyatakan transparansi didefinisikan sebagai “mengang-kat tabir kerahasiaan” atau “suatu kemam-puan untuk melihat secara jelas melalui jen-dela suatu lembaga”. Sementara Best (2005) mendefinisikan transparansi sebagai informasi yang tersedia bebas dan mudah diakses oleh mereka yang terdampak oleh keputusan dan bahwa informasi yang diberikan memadai le-wat format dan media yang mudah dipahami. Selain itu Oye (1986) dan Mitchell (1998) mendefinisikan transparansi sebagai tindakan menyebarkan informasi tentang karakteristik internal pemerintah berupa struktur hukum, politik, dan institusional kepada aktor-aktor di dalam dan di luar sistem politik dalam ne-geri dan masyarakat.

Dengan demikian, transparansi dapat disimpulkan sebagai prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk

memperoleh informasi tentang penyeleng-garaan pemerintahan, yakni informasi ten-tang berbagai kebijakan/keputusan birokra-si (politik, sosial, ekonomi dan anggaran), proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Prinsip transparan-si memiliki dua aspek, yaitu (1) komunikasi publik sebagai kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah; dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi.

B. Keuangan Daerah

Daerah sebagai sebuah entitas *locality* mem-butuhkan anggaran sebagai alat untuk men-capai tujuan pemerintahan. Mikesell dalam Shah (2007: 27), mendefinisikan anggaran sebagai proses perencanaan, mengadopsi, melaksanakan, monitoring, dan audit pro-gram fiskal bagi pemerintah untuk satu tahun atau lebih di masa depan. Lebih lanjut Jones dan Pendlebury (2002) dalam Halim (2007: 218) menyatakan bahwa anggaran merupakan penghubung antara perencanaan dan pengen-dalian. Anggaran merupakan perwujudan komitmen untuk mengimplementasikan berbagai perencanaan jangka pendek dan jangka menengah yang secara jelas memuat apa yang harus dikerjakan dan alokasi sumber daya yang diperlukan selama satu tahun.

Dari definisi tersebut, anggaran dapat di-maknai sebagai alat untuk mencapai tujuan, karena itu di dalamnya mencakup perenca-naan, sasaran, dan tujuan. Anggaran juga mengarahkan operasi kegiatan dalam penca-paian tujuan tersebut dan menggambarkan keseluruhan operasi manajemen yang di-susun menurut periode waktu tertentu. Di dalamnya juga terdapat proses pengawasan, evaluasi, pemeriksaan, atau pemberian lapor-an pertanggungjawaban. Untuk itu, anggar-an dapat pula berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap pemerintah, seka-ligus celah bagi terjadinya tarik ulur kepen-tingan di antara *stakeholder* (Wildavsky dan Caiden, 2012: xiv).

Menurut Shah dan Shen (2005: 138), anggaran publik dibutuhkan untuk memenuhi beberapa fungsi sesuai dengan mandat rakyat yang diberikan kepada pemerintah. Oleh karena itulah kemudian Brown dan Jackson (1986 : 169) mengatakan bahwa banyak pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan anggaran mulai dari peserta pemilu, masyarakat, partai politik dan birokrasi. Maka, kebijakan anggaran sangat dipengaruhi dengan perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan politik, begitu banyak kepentingan yang harus dialokasikan menurut keinginan pihak-pihak tertentu yang masing-masing ingin diprioritaskan.

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

C. Transparansi Birokrasi Dalam Pengelolaan APBD

Definisi transparansi yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran dikemukakan oleh Koppits and Craig dalam Alt dan Dreyer (2006) yaitu:

“Transparansi fiskal didefinisikan sebagai terbuka kepada publik soal struktur dan fungsi pemerintah, tujuan kebijakan fiskal, akun sektor publik, dan proyeksi. Hal ini artinya bahwa transparansi anggaran diartikan sebagai kemudahan mengakses informasi yang reliabel, komprehensif, berkala, mudah dipahami, dan bertaraf internasional mengenai aktivitas pemerintah sehingga elektorat dan pasar keuangan dapat mengukur posisi

keuangan pemerintah serta biaya dan manfaat sebenarnya dari aktivitas pemerintah secara akurat, termasuk implikasi ekonomi dan sosialnya saat ini dan akan datang.”

Anggaran yang terbuka kepada publik dan ke partisipan dalam proses pengambilan kebijakan, dan mengonsolidasi informasi terkini adalah proses anggaran transparan.

Kebijakan anggaran pada dasarnya adalah suatu kebijakan yang dirumuskan berkaitan dengan penggunaan sumber daya lokal oleh pemerintah daerah, terutama untuk membiayai berbagai program publik pada tingkat lokal. Dengan demikian, dana atau anggaran yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten atau kota dalam pengelolaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, seperti menyangkut legalitas sumber anggaran, mekanisme penggunaan anggaran, alokasi anggaran, dan pertanggungjawaban anggaran harus dapat dimonitor oleh publik secara luas (Dwiyanto, 2003: 129).

Secara umum manfaat dari penerapan prinsip transparansi bagi pemerintah Daerah (*local government*). *Pertama*, transparansi pengelolaan keuangan daerah akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya, sehingga tercipta Pemerintah Daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat (Wildavsky dan Caiden, 2012: xvi). *Kedua*, transparansi dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap birokrasi (Sufiansyah dalam Etzioni dan Hallevy, 2011: xxii). *Ketiga*, transparansi sebagai alat kontrol/pengawas terhadap kinerja pemerintah (Wildavsky dan Caiden, 2012: xiv).

Keempat, transparansi dapat mengurangi perilaku tidak etis atau *moral hazard* dari para birokrat seperti korupsi dan penyalahgunaan wewenang (Bertens, 2001). *Kelima*, dengan prinsip transparansi, masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya berkaitan dengan akses informasi karena di dalamnya terdapat aturan main (*rule of game*) mengenai materi

atau substansi informasi yang dipublikasikan (Bank Dunia dalam Wildavsky dan Caiden, 2012).

Secara normatif, akses terhadap informasi sebagai pijakan penerapan prinsip transparansi merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dan dilindungi konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia pada perubahan kedua UUD 1945 Pasal 28 F dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam UU No. 14/2008, khususnya pada pasal 9 (c) disebutkan bahwa sesungguhnya informasi mengenai laporan keuangan adalah salah satu dari empat informasi publik yang wajib (tanpa diminta untuk) diumumkan secara berkala kepada.

Dalam konteks ini, maka dokumen dan informasi pengelolaan APBD yang wajib dipublikasikan oleh Pemerintah daerah melalui website miliknya dengan menu khusus tentang "Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah" berdasarkan Instruksi Kemendagri Nomor 188.52/1797/SJ tanggal 09 Mei 2012 tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah, Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten, dan Kota) adalah (1) RKA SKPD; (2) RKA PPKD; (3) Raperda APBD; (4) Raperda APBD-P; (5) Perda APBD; (6) Perda APBD-P; (7) DPA SKPD; (8) DPA PPKD; (9) LRA SKPD (10) LRA PPKD; dan (11) LKPD yang telah diaudit.

D. Faktor yang Memengaruhi Transparansi

Untuk menetapkan faktor-faktor yang memengaruhi transparansi Pemerintah Kota Kupang dalam Pengelolaan APBD miliknya, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Oliver (2004). Oliver menjelaskan bahwa untuk menjadi organisasi yang betul-betul transparan, dibutuhkan adanya beberapa faktor penjamin transparansi, di antaranya ketersediaan sistem yang merangsang dan menjamin keterbukaan di semua level hierarki birokrasi.

Sistem yang merangsang dan menjamin transparansi pada setiap level hierarki birokrasi Pemerintah Kota Kupang berkaitan dengan sistem yang dibangun dalam rangka implementasi UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik pada level Pemerintah Daerah Kota Kupang. Dalam hal ini teori yang digunakan merujuk pada Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier (1983: 12) dan Edwards III (1980) yang mengemukakan bahwa implementasi merupakan suatu aktivitas dalam rangka mengantarkan kebijakan publik yang telah rumuskan kepada masyarakat sebagai kelompok sasaran (*target group*) sehingga kebijakan tersebut dapat menghasilkan sesuatu yang dapat dinikmati oleh masyarakat yang bersangkutan.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan sistem yang merangsang dan menjamin transparansi pengelolaan APBD pada penelitian ini berkaitan dengan rangkaian aktivitas untuk mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Permendagri Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah di Pemerintah Kota Kupang. Adapun rangkaian kegiatan atau aktivitas tersebut mencakup beberapa hal, antara lain:

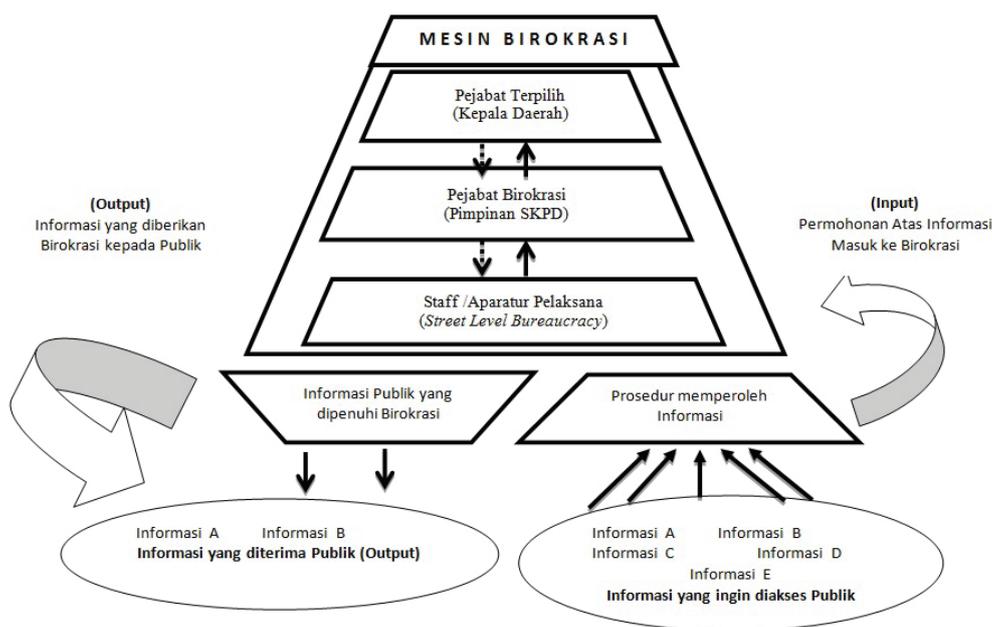
- a. Sosialisasi adalah kegiatan penyampaian informasi mengenai isi, maksud, dan tujuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 kepada Para Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Kupang sehingga mereka dapat mengetahui dan memahami maksud, isi dan tujuan dari UU tersebut. Dengan demikian, prinsip transparansi yang dimaknai sebagai keterbukaan informasi publik dapat melembaga dalam aktivitas birokrasi Pemerintah Kota Kupang.
- b. Persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan publik yaitu dalam hal ini

ketersediaan aturan/perangkat hukum berupa Peraturan Daerah atau Keputusan Walikota Kupang sebagai Aturan turunan dari UU No.14/2008 pada level Pemerintah Daerah Kota Kupang.

- c. Menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan yang akan diimplementasikan, yaitu ketersediaan unit pelaksana/SDM yang memiliki tugas pokok dan fungsi dalam melaksanakan amanat UU No.14/2008 berupa Unit Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dan Komisi Informasi Kota Kupang serta juga ketersediaan sumber daya anggaran untuk membiayai pembentukan dan aktivitas kegiatan unit PPID tersebut.

Selain faktor ketersediaan sistem yang menjamin transparansi pada setiap level hierarki birokrasi, penulis juga melakukan pemetaan terhadap persepsi birokrasi atas jenis informasi pengelolaan APBD mana yang bersifat terbuka (dapat diakses) dan mana yang tertutup (tidak dapat diakses) berdasarkan persepsi birokrasi (Pemerintah Kota Kupang) beserta alasan-alasan yang menyertainya.

Hal ini penting untuk dilaksanakan, mengingat dewasa ini dari setiap informasi mengenai pengelolaan APBD yang ingin diakses publik, birokrasi hanya mau memenuhi sebagian dari informasi tersebut. Tak jarang pula birokrasi menolak memenuhi permintaan tersebut. Salah satu penyebabnya adalah adanya perbedaan persepsi antara birokrasi dengan publik atas informasi pengelolaan APBD mana yang tergolong rahasia dan mana yang tergolong terbuka dan dapat dipublikasikan serta diakses oleh siapapun dan kapanpun. Untuk lebih jelasnya akan disederhanakan dengan model dalam Gambar 3.



Gambar 3 Informasi yang ingin diakses publik yang berasal dari ruang publik masuk ke dalam mesin birokrasi melalui saringan atau prosedur yang dapat dibayangkan sebagai bendungan, birokrasi hanya memenuhi sebagian dari informasi yang ingin diakses publik dikarenakan adanya perbedaan persepsi antara birokrasi dengan publik mengenai jenis informasi pengelolaan APBD mana yang dapat diakses oleh publik dan mana yang tidak

Proses pemetaan transparansi dan sekresi informasi pengelolaan APBD berdasarkan persepsi Birokrasi Pemerintah Kota Kupang akan dilakukan pada 11 Jenis Informasi Pengelolaan APBD yang wajib dipublikasikan berdasarkan Instruksi Kemendagri Nomor 188.52/1797/SJ tanggal 9 Mei 2012 tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah, Pemerintah Daerah (provinsi, kabupaten, dan kota).

Faktor sistem yang merangsang dan menjamin keterbukaan di semua level hierarki birokrasi, dan persepsi birokrasi atas jenis informasi pengelolaan APBD mana yang bersifat terbuka (transparan) dan mana yang bersifat tertutup (rahasia) sebagaimana telah disebutkan akan memengaruhi tingkat transparansi pengelolaan APBD Kota Kupang.

III. METODE PENELITIAN

Pendekatan berdasarkan proses penelitian adalah pendekatan deduktif, sedangkan pendekatan berdasarkan paradigma penelitian adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus instrumental. Penelitian ini bermaksud menjelaskan transparansi birokrasi dalam pengelolaan APBD dengan memfokuskan diri pada faktor-faktor yang memengaruhi transparansi informasi pengelolaan APBD Kota Kupang berdasarkan teknik triangulasi data, temuan dari kajian literatur, maupun kajian data sekunder. Lokasi penelitian dilaksanakan pada Pemerintah Kota Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Informan dalam penelitian ini adalah para birokrat Pemerintah Kota Kupang yang ditetapkan secara *purposive* yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu. Tujuan yang dimaksud adalah informan yang memiliki otoritas berkaitan dengan dokumen APBD dalam hal akuntabilitas, transparansi, dan aksesibilitas. Untuk itu, informan penelitian Pemerintah Kota Kupang meliputi (1) Sekretaris Daerah, Asisten I, Asisten II, Asisten III, Kepala Bagian Keuangan pada Sekretariat Daerah Kota Kupang; dan (2) Kepala SKPD, Sekretaris SKPD, Bendahara Pengeluaran SKPD dan Kasubbag Keuangan

SKPD pada Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Pertambangan dan Energi, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah, dan Sekretariat DPRD Kota Kupang.

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik observasi, dokumentasi, dan wawancara dengan sifatnya *Open-ended interview*. Teknik wawancara yang digunakan adalah *indepth interview*. Analisis menggunakan data kualitatif melalui proses mencari dan menyusun secara sistematis semua data yang diperoleh dari lapangan berdasarkan hasil wawancara, catatan lapangan dan studi dokumen. Semua data yang dikumpulkan melalui dokumen, rekaman arsip dan wawancara kemudian dianalisis melalui tiga tahap yaitu (1) reduksi data, (2) penyajian data, dan (3) tahap pengambilan keputusan dan verifikasi data.

IV. HASIL ANALISIS DAN DISKUSI

A. Gambaran Aksesibilitas Keterbukaan Informasi Pengelolaan APBD di Kota Kupang

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai gambaran aksesibilitas informasi pengelolaan APBD Pemerintah Kota Kupang yang ditempuh melalui dua cara yaitu: (1) *website tracking* sebagai upaya untuk mengetahui sejauhmana ketersediaan aksesibilitas keterbukaan informasi pengelolaan APBD melalui media *online*; dan (2) uji akses keterbukaan informasi publik sebagai upaya untuk melihat sejauh mana responsivitas Pemerintah Kota Kupang dalam merespon surat permohonan data pengelolaan APBD Kota Kupang yang diajukan oleh penulis.

1. Hasil Uji *Website Tracking*

Berdasarkan hasil pengecekan atau *website tracking* pada keempat *website* yang ada di Pemerintah Kota Kupang yaitu *website* Kota Kupang, Bappeda Kota Kupang, Dinas Kesehatan Kota Kupang dan Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang diketahui bahwa hanya 2 *website* saja yang

memuat informasi pengelolaan APBD yaitu website Pemerintah Kota Kupang dan Website Bappeda.

Adapun data dan informasi pengelolaan APBD yang termuat dalam *website* Pemerintah Kota Kupang hanya memuat data dan informasi mengenai APBD Kota Kupang tahun 2009, 2010, 2011, 2012 dan 2013. Namun ironis, data yang hanya bisa diakses dan di-*download* oleh penulis hanya data APBD Kota Kupang tahun 2013 saja dan untuk tahun-tahun sebelumnya tidak bisa diakses dan di-*download* oleh penulis. Itupun, data APBD Kota Kupang tahun 2013 yang dipublikasikan hanya bersifat ringkasan saja.

Berbeda dengan hasil temuan pada *website* Pemerintah Kota Kupang, hasil temuan pada *website* Bappeda Kota Kupang menunjukkan bahwa *website* Bappeda Kota Kupang sudah memuat adanya “*Menu Transparent Space*”. Selanjutnya, pada *Menu Transparent Space* tersebut terdapat submenu pengelolaan Keuangan Daerah yang memuat subsubmenu tahun anggaran 2013 yang artinya bahwa informasi pengelolaan APBD yang dipublikasikan melalui *website* Bappeda Kota Kupang adalah informasi pengelolaan APBD Kota Kupang tahun 2013, sedangkan untuk tahun-tahun sebelumnya tidak ada.

Adapun data dan informasi pengelolaan APBD yang termuat dalam *website* Bappeda Kota Kupang yaitu (1) Ringkasan RKA SKPD; (2) Ringkasan RKA PPKD; (3) Ringkasan DPA SKPD; (4) Ringkasan DPA PPKD; (5) Perda APBD Tahun Anggaran 2013; (6) Ranperda APBD Tahun Anggaran 2013; (7) LRA Hasil Audit BPK Tahun Anggaran 2012; (8) Opini BPK atas Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2012; (9) LRA keadaan s/d Agustus 2013; (10) LRA keadaan s/d Desember 2013; (11) Ranperda Perubahan Tahun Anggaran 2013. Ironisnya, setelah penulis men-

coba mengakses dan men-*download* data tersebut, ternyata data tersebut hanya bisa diakses dan di-*download* oleh pengguna yang sudah terdaftar atau *log in* pada *website* Bappeda Kota Kupang. Artinya, data tersebut tidak bisa diakses secara bebas oleh publik, jika belum terdaftar dalam *website* Bappeda Kota Kupang. Dengan demikian, Pemerintah Kota Kupang belum menyediakan aksesibilitas informasi pengelolaan APBD melalui media *online* secara bebas kepada publik.

2. Uji Akses Keterbukaan Informasi Publik

Hasil uji akses keterbukaan informasi publik memperlihatkan bahwa tidak ada satupun dari SKPD yang memenuhi permintaan penulis berkaitan dengan surat permohonan dokumen pengelolaan APBD Tahun 2012 (kecuali Dinas Pertambangan dan Energi Kota Kupang). Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar SKPD di Pemerintah Kota Kupang masih enggan memberikan dokumen pengelolaan keuangannya kepada publik.

Adapun alasan-alasan yang dikemukakan sebagian besar SKPD yang menolak permintaan penulis berkaitan dengan dokumen dan informasi pengelolaan APBD yaitu: (1) Tidak ada disposisi dari pimpinan (18,18 persen); (2) Perlu surat rekomendasi dari Walikota atau Sekretaris Daerah agar permohonan Informasi Pengelolaan APBD dapat dipenuhi (72,72 persen); (3) Perlu surat rekomendasi dari Badan Kesbanglinmas Kota Kupang (9,09 persen); (4) Disposisi dari Sekda dan Asisten III agak lama dan isi disposisi yaitu “maklum” sehingga tidak dapat dipenuhi (9,09 persen); dan (5) Dokumen keuangan adalah dokumen negara sehingga bersifat rahasia yang artinya tidak dapat diakses oleh publik (9,09 persen).

Namun, fakta yang berbeda penulis temukan selama melaksanakan penelitian uji akses keterbukaan informasi publik. Sebagian besar Kepala SKPD enggan untuk

memberikan informasi pengelolaan APBD kepada publik yang mereka tidak kenal atau tidak memiliki hubungan emosional secara pribadi dengan kepala SKPD yang bersangkutan. Keengganan tersebut disebabkan adanya ketakutan dari para Kepala SKPD untuk menyerahkan dokumen informasi pengelolaan APBD kepada publik yang mereka tidak kenal secara pribadi. Sebab jika informasi pengelolaan APBD tersebut disalahgunakan oleh publik sebagai pihak yang meminta informasi dan menyebabkan instabilitas penyelenggaraan pemerintahan pada SKPD yang bersangkutan, maka mereka akan menjadi pihak yang paling bertanggung jawab atas konsekuensi negatif dari publisitas informasi pengelolaan APBD tersebut dan tentunya hal ini akan membahayakan karier dan jabatan dari kepala SKPD yang bersangkutan.

Fenomena ini menunjukkan bahwa akses data dan informasi pengelolaan APBD sulit dilakukan melalui jalur formal, dan akan lebih mudah jika melalui pendekatan personal atau memiliki hubungan emosional dengan kepala SKPD atau minimal dengan pegawai yang bekerja pada SKPD yang bersangkutan.

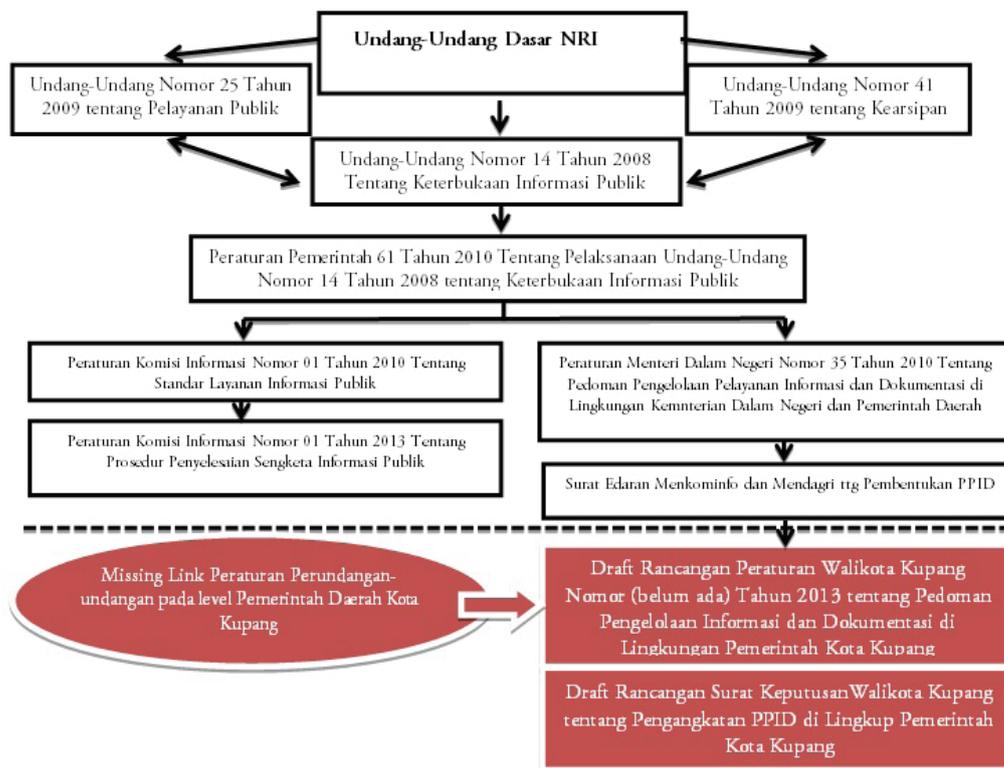
B. Faktor Penyebab Rendahnya Transparansi Pengelolaan APBD di Kota Kupang

Pada bagian ini, akan dijelaskan mengenai faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya transparansi pengelolaan APBD di Kota Kupang yaitu *Pertama*, faktor ketersediaan sistem yang menjamin transparansi pada setiap level birokrasi Pemerintah kota Kupang meliputi (1) Ketersediaan Perangkat Hukum/Kebijakan di bidang keterbukaan Informasi, (2) Sosialisasi, dan (3) Ketersediaan sumber daya baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya anggaran. *Kedua*, Persepsi Birokrasi atas 11 Jenis Informasi Pengelolaan APBD.

1. Sistem yang Menjamin Transparansi Pada Setiap Level Hierarki Birokrasi

a. Perangkat Hukum/Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Kupang belum memiliki perangkat hukum di bidang keterbukaan informasi publik baik berupa peraturan daerah atau peraturan kepala daerah yang mengatur tentang infrastruktur keterbukaan informasi publik meliputi Standar Operasional Prosedur Layanan Informasi Publik, Daftar Informasi Publik (DIP), Meja Informasi, Laporan tentang Layanan Informasi Publik, struktur organisasi Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), dan Struktur Organisasi Komisi Informasi Kota Kupang. Namun justru yang ada baru berupa Draft Rancangan Peraturan Walikota Kupang Nomor (belum ada) Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Pemerintah Kota Kupang yang mengatur tentang struktur PPID, *Standar Operational Procedure* Layanan Informasi Publik PPID Kota Kupang, dan Pengklasifikasian Informasi. Padahal, keberadaan perangkat hukum/kebijakan di bidang keterbukaan informasi publik merupakan sesuatu yang penting. Duadji (2012) mengatakan bahwa dalam rangka mencapai *good governance* guna menuju kinerja pemerintahan yang tinggi, maka tiga pilar *good governance* yaitu akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), dan partisipasi (*participation*) haruslah diinjeksi dalam praktik-praktik penyelenggaraan urusan publik dengan landasan legal formal. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 4 Missing Link Perangkat Hukum Keterbukaan Informasi Publik di Kota Kupang

Dalam *draft* Rancangan Peraturan Walikota Kupang ditemukan beberapa kelemahan yang nantinya akan berdampak negatif bagi proses implementasinya jika sampai disahkan oleh Walikota Kupang. Adapun beberapa kelemahan tersebut yaitu adanya keraguan Pemerintah Kota Kupang dalam melakukan klasifikasi informasi Pengelolaan APBD mana yang bersifat terbuka (transparan) dan mana yang bersifat tertutup (rahasia). Hal ini terlihat pada konsideran subbagian a tentang informasi yang bersifat terbuka, khususnya pada poin c yaitu “Informasi mengenai laporan keuangan, seperti laporan realisasi anggaran, laporan pendapatan daerah, laporan pertanggungjawaban keuangan *dan sebagainya*”. Kata “*dan sebagainya*” memiliki potensi multitafsir dan multipersepsi yang pada ujungnya dapat mengakibatkan terjadinya sengketa informasi antara publik dengan pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan informasi pengelolaan APBD. Sebagaimana yang dikemukakan oleh

Van Metter dan Van horn (1975), apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

b. Sosialisasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Kupang belum pernah melakukan sosialisasi UU No.14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik kepada seluruh Aparatur Sipil Negara di lingkup Pemerintah Kota Kupang. Sosialisasi yang telah dilaksanakan hanyalah Sosialisasi Permendagri Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi yang telah dilaksanakan dua kali pada tanggal 29 Oktober 2013 dan 04 Desember 2014 kepada semua Perwakilan SKPD Setda Kota Kupang, khususnya kepada Kepala SKPD dan Kasubbag Keuangan SKPD. Ironisnya, dari jumlah keseluruhan peserta sosial-

isasi tersebut yaitu 76 orang, Kepala SKPD yang hadir hanya berjumlah 12 orang (15,79 persen), Kasubbag Keuangan SKPD hanya berjumlah 4 orang (5,26 persen) dan sisanya staf yaitu berjumlah 60 orang (78,94 persen).

Realitas rendahnya tingkat kehadiran para kepala SKPD dan Kasubbag Keuangan akan berdampak pada rendahnya pengetahuan mereka terhadap keberadaan dan implementasi Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik dan Permendagri Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah. Hal ini terbukti bahwa sebagian besar Kepala SKPD (69,23 persen) yang menjadi informan dalam penelitian tidak mengetahui adanya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 kecuali Kepala Dinas Pertambangan dan Energi, Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika, Kepala Bappeda Kota Kupang, dan Kepala Dinas Kesehatan Kota Kupang.

c. Sumber Daya

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Pemerintah Kota Kupang belum memiliki Unit Pelaksana khusus yang bertugas menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 seperti Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) ataupun Komisi Informasi Kota Kupang. Hal ini sungguh ironis mengingat Unit PPID dan/atau Komisi Informasi Kota Kupang merupakan unit pelaksana/SDM yang memiliki tugas pokok dan fungsi dalam melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Pihak Dinas Kominfo Kota Kupang telah berupaya untuk membentuk PPID Kota Kupang dengan membuat

draft Surat Keputusan Walikota Nomor (belum ada) Tahun 2013 tentang Penunjukkan PPID di lingkup Pemerintah Kota Kupang. Namun hingga sekarang, *draft* surat keputusan walikota tersebut belum bisa diterbitkan karena nama-nama PPID Pembantu/PPID SKPD belum ada yang diusulkan oleh setiap Kepala SKPD di lingkup Pemerintah Kota Kupang. Alasannya ada dua, *pertama*, karena para pegawai tidak ada yang mau menerima jabatan pekerjaan sebagai PPID Pembantu/PPID SKPD dengan alasan karena tugas tersebut merupakan tugas tambahan, padahal Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang baru mengamanatkan bahwa kinerja PNS hanya dinilai dari pelaksanaan tugas pokoknya bukan tugas tambahannya. *Kedua*, para Kepala SKPD beralasan belum menerima surat permohonan nama pegawai yang akan diangkat sebagai PPID SKPD/Pembantu dari Dinas Kominfo ataupun mendapatkan informasi dari Dinas Kominfo. Sebab, sejak awal staf SKPD yang mengikuti Sosialisasi Permendagri No/3/2010 tentang PPID tidak melaporkan kembali hasil kegiatan sosialisasi tersebut kepada Pimpinannya yaitu kepala SKPD.

Selain kendala utama pembentukan PPID di lingkup Pemerintah Kota Kupang, juga diketahui kendala lain yang juga dihadapi oleh Dinas Kominfo Kota Kupang yaitu ketiadaan anggaran yang dialokasikan dalam APBD Kota Kupang Tahun 2013 dan 2014 untuk membiayai pembentukan dan aktivitas PPID dalam APBD Kota Kupang.

C. Persepsi Birokrasi Terhadap 11 Jenis Informasi Pengelolaan APBD

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari 11 jenis informasi pengelolaan APBD tersebut, Birokrasi Pemerintah Kota Kupang mempersepsikan enam jenis informasi atau sebesar 54,55 persen masuk dalam kategori informasi

yang bersifat tertutup (tidak dapat diakses oleh publik) dan lima jenis informasi atau sebesar 45,45 persen masuk dalam kategori informasi yang bersifat terbuka atau dapat diakses oleh publik (lihat Tabel 1).

Tabel 1 Kategori 11 Jenis Informasi Pengelolaan APBD Berdasarkan Persepsi Birokrasi Pemerintah Kota Kupang

No	Kategori Informasi	
	Terbuka	Tertutup
1	Raperda APBD;	RKA SKPD
2	Raperda APBD-P;	RKA PPKD
3	Perda APBD;	DPA SKPD;
4	Perda APBD-P;	DPA PPKD;
5	LKPD yang telah diaudit	LRA SKPD;
6		LRA PPKD;
Jumlah	5	6
%	45.45	54.55

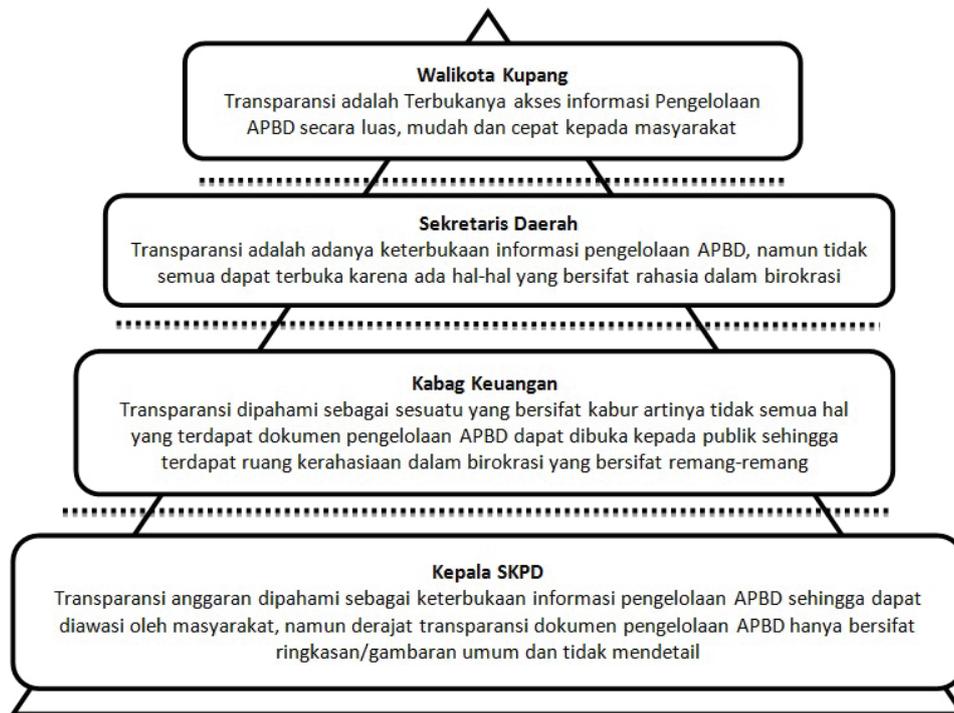
Realitas ini tentunya menjadi sinyal negatif sekaligus jawaban mengapa selama ini publik mengalami kesulitan dalam mengakses dokumen yang memuat informasi pengelolaan APBD seperti DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran), RKA (Rencana Kerja Anggaran), dan LRA (Laporan Realisasi Anggaran). Sebab memang sebagian besar Birokrat Pemerintah Kota Kupang mengategorisasikan informasi tersebut dalam jenis informasi yang bersifat tertutup atau rahasia sehingga tidak dapat diakses oleh publik.

Setidaknya terdapat lima alasan mendasar yang menyebabkan pemerintah Kota Kupang cenderung merahasiakan dokumen pengelolaan APBD-nya dari publik. *Pertama*, dokumen pengelolaan APBD merupakan urusan rumah tangga setiap SKPD sehingga cukup diketahui secara internal saja atau dengan kata lain merupakan dokumen negara yang bersifat rahasia, sebagaimana sumpah PNS untuk melindungi dan menjaga rahasia negara. *Kedua*, karena dokumen pengelolaan APBD merupakan dokumen negara yang bersifat rahasia maka dokumen tersebut hanya dapat diberikan jika ada rekomendasi atau disposisi dari Kepala daerah atau sekretaris daerah.

Ketiga, adanya kebijakan-kebijakan yang pembiayaannya tidak ada dalam pos anggarannya yang termuat dalam DPA SKPD sehingga dananya diambil dari pos anggaran yang lain. Hal ini tentunya mengakibatkan pertanggungjawaban atas bukti belanja dana tersebut hanyalah sebuah formalitas, seperti pembelian karangan bunga, pelayanan anggota DPRD, acara perayaan 17 Agustus, acara perayaan hari ulang tahun instansi, dan sebagainya. *Keempat*, budaya tata administrasi keuangan yang berkembang sejak dulu dalam birokrasi menunjukkan bahwa dokumen pengelolaan APBD hanya dapat diketahui internal birokrasi meliputi Kepala SKPD, Sekretaris SKPD, Kasubag Keuangan dan Bendahara serta lembaga pemeriksa.

Kelima, dokumen pengelolaan APBD seperti RKA yang merupakan dokumen pada tahapan perencanaan masih bersifat sementara dan akan ada banyak perubahan-perubahan sehingga jika diketahui oleh publik maka sulit untuk dapat dipertanggungjawabkan. *Keenam*, belum ada aturan baik itu peraturan daerah atau peraturan kepala daerah yang mewajibkan dokumen pengelolaan APBD seperti RKA, DPA, dan LRA untuk dipublikasikan.

Keseluruhan alasan yang dikemukakan oleh birokrasi tersebut berangkat dari adanya pemahaman yang keliru mengenai makna transparansi itu sendiri, misalnya Kabag Keuangan Setda Kota Kupang memahami transparansi sebagai sesuatu yang bersifat kabur. Artinya, tidak semua hal yang terdapat dokumen pengelolaan APBD dapat dibuka kepada publik. Tentunya pemahaman ini akan menyebabkan birokrasi Kota Kupang cenderung bekerja dalam ruang kerahasiaan yang remang-remang. Hal ini sungguh ironis mengingat Kepala Bagian Keuangan merupakan pejabat yang memiliki otoritas di bidang pengelolaan keuangan daerah dan bertindak sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD). Untuk lebih jelasnya akan digambarkan model pemahaman transparansi berdasarkan level hierarki para pejabat birokrasi Pemerintah Kota Kupang.



Gambar 5 Pemahaman Para Pejabat Pemerintah Kota Kupang Menurut Hierarki Birokrasi mengenai Transparansi Pengelolaan APBD

Dengan demikian, berdasarkan alasan di atas, dapat diketahui bersama penyebab mengapa selama ini pemerintah Kota Kupang cenderung tertutup atas dokumen dan informasi pengelolaan APBD miliknya, yaitu adanya persepsi yang dimiliki oleh sebagian besar birokrat Pemerintah Kota Kupang bahwa dokumen anggaran merupakan dokumen rahasia sehingga tertutup untuk publik.

V. PENUTUP

Transparansi Pemerintah Kota Kupang yang ditunjukkan dengan minimnya *disclosure*/pengungkapan informasi pengelolaan APBD Kota Kupang melalui media *online* dan tingginya tingkat sekresi/kerahasiaan informasi mengenai pengelolaan APBD Pemerintah Kota Kupang berdasarkan hasil uji akses keterbukaan informasi publik terbilang rendah, sehingga sulit diakses oleh publik (*over secrecy*).

Ini disebabkan oleh *pertama*, ketiadaan aturan baik berupa peraturan daerah atau peraturan kepala daerah di bidang keterbukaan informasi publik. *Kedua*, ketiadaan sumber daya manusia sebagai aparatur pelaksana UU No.14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yaitu PPID atau Komisi Informasi Kota Kupang. *Ketiga*, adanya pemahaman yang keliru mengenai pengertian “transparansi”. *Keempat*, adanya anggapan yang berkembang di kalangan birokrasi bahwa Dokumen Anggaran merupakan Dokumen Rahasia sehingga tidak bisa diakses atau diberikan kepada pihak luar (melalui Publikasi maupun Permohonan Personal/Publik, LSM) dan jika publik ingin mengaksesnya diperlukan adanya disposisi/rekomendasi dari kepala daerah atau sekretaris daerah.

Fenomena ini menunjukkan pada hal yang merujuk oleh Usman dalam Etzioni dan Halevy (2011:ix) yang menyatakan bahwa Pemerintah Kota Kupang masih memosisikan diri mereka sebagai *client* rezim dan bekerja dalam tradisi dengan bingkai *clientelisme* (institusi yang mengabdikan pada kepentingan politik).

DAFTAR PUSTAKA

- Alt, James E. and Lassen, David Dreyer. 2006. Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries. *American Journal of Political Science*, 50(3): 530-550. Midwest Political Science Association Stable. <http://www.jstor.org/stable/3694233>. Diakses 23 Maret 2012.
- Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi*. Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Bertens K. 2001. *Perspektif Etika: Esai Tentang Masalah-Masalah Aktual*. Kanisius. Yogyakarta.
- Best, Jacqueline. 2005. *The Limits of Transparency: Ambiguity and The History of International Finance*. Cornell University Press. New York
- Bethan, David. 1990. *Birokrasi*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Blau, Peter M dan Marshall W. Meyer. 2000. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Penerbit Prestasi Pustakaraya. Jakarta.
- Brown, CV, dan Jackson, P.M. 1986. *Public Sector Economics*. 3rd edition. Blackwell-British Ltd. Basil.
- Denhardt, Robert, B., dan Janet, V. Denhardt. 2006. *Public Administration: An Action Overview*. Fifth Edition. Thomson Wadsworth. United States of America.
- _____. 2007. *The New Public Service – Serving, Not Steering*. Expanded Edition. M.F. Sharpe, Armonk. New York, London, England.
- Dudji, Noverman. 2012. Good Governance dalam Pemerintah Daerah. *Jurnal Mimbar, Sosial dan Pembangunan* 28(2). Bandung.
- Dwivedi, O. P. 1988. *Introduction: Public Service Responsibility and Accountability in Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Kumarian Press. Hartford.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003. *Governance Decentralized Survei 2002 dalam Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Edward III, George. 1980. *Implementation Public Policy*. Congressional Quarter Press. Washington DC.
- Etzioni, Eva dan Halevy. 2011. *Demokrasi dan Birokrasi Sebuah Dilema Politik*. Total Media. Yogyakarta.
- Halim, Abdul. 2007. *Akutansi dan Pengendalian Pengelolaan Keuangan Daerah*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta.
- Haryatmoko. 2011. *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affairs*, 9th ed. Pearson Prentice Hall. London.
- Instruksi Kemendagri Nomor 188.52/1797/SJ tanggal 09 Mei 2012 tentang *Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah*.

- Kim, Pan Suk; Halligan, John; Cho, Namshin; Oh, Cheol H., Eikenberry Angela M. 2005. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, 65(6): 646-654. Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration. <http://www.jstor.org/stable/3542475>. Diakses 23 Maret 2012.
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Harper Collins. New York.
- Meijer, Albert. 2012. *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*. Department of Public Administration and Organizational Science Utrecht University. Netherlands.
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework dalam Administration and Society* 6. Sage Publication. London.
- Mitchell, R. B. 1998. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. *International Studies Quarterly*, 42(1):109-130.
- Oliver, Richard, W. 2004. *What is Transparency*. The McGraw-Hill Companies, Inc. United States America.
- Oye, K. A. 1986. Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies. Dalam K. A. Oye (ed.). *Cooperation Under Anarchy*. Princeton University Press. Princeton, NJ.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2010 tentang *Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Sayrani, Lorens, dkk. 2010. *Uji Akses Keterbukaan Informasi Publik Berdasarkan UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Bengkel APPEK. Kupang.
- Shah, Anwar and Shen, Chunli. 2005. *Public Sector Governance and Accountability Series: Budgeting and Budgetary Institutions*. World Bank. Washington.
- Shah, Anwar. 2007. *Public Sector Governance and Accountability Series: Local Budgeting*. World Bank. Washington.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. George Allen & Unwin. London.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomo 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang *Keterbukaan Informasi Publik*.
- Wildavsky, Aaron, dan Caiden, Naomi. 2012. *Dinamika Proses Politik Anggaran*. Matapena Consultindo. Yogyakarta.

PANDUAN UNTUK PENULIS

Redaksi Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP) mengundang Anda untuk mengirimkan tulisan dan dimuat di jurnal ini. Ketentuan penulisan naskah adalah sebagai berikut.

A. Tujuan dan Ruang Lingkup Jurnal

Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik adalah suatu jurnal multidisiplin berskala nasional yang mencakup berbagai pokok persoalan dalam kajian ilmu-ilmu administrasi publik. Secara khusus JKAP menaruh perhatian, namun tidak hanya terbatas, pada pokok-pokok persoalan tentang perkembangan ilmu kebijakan dan administrasi publik, administrasi pembangunan, otonomi daerah, birokrasi dan aparatur negara, desentralisasi, ilmu ekonomi dan studi pembangunan, manajemen publik, kebijakan dan pemerintahan, serta ilmu sosial lain mencakup ilmu kesehatan masyarakat, politik fiskal, dan perencanaan wilayah. Tujuan diterbitkannya jurnal ini adalah untuk menyebarluaskan pemikiran-pemikiran konseptual maupun hasil-hasil penelitian yang telah dicapai di bidang kebijakan dan administrasi publik.

B. Ketentuan Umum Naskah

1. Naskah dapat berupa hasil penelitian, artikel berisi pemikiran dan penilaian terhadap buku, yang belum dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain.
2. Naskah harus asli, bukan jiplakan, dan tidak mengandung unsur plagiarisme. Dewan Redaksi akan langsung menolak naskah yang berindikasi plagiat.
3. Penulis memberikan informasi berupa nomor telepon, nama instansi, alamat instansi, dan alamat e-mail.

C. Ketentuan Penulisan

1. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris baku dengan abstrak dalam Bahasa Inggris DAN Bahasa Indonesia. Abstrak tidak lebih dari 250 kata dengan disertai 3-5 istilah kunci (*keyword*).
2. Naskah berupa ketikan asli atau *soft copy* dengan panjang antara 15 sampai 25 halaman. Diketik di kertas ukuran A4, Times New Roman font 12, spasi ganda.
3. Judul diusahakan cukup informatif dan tidak terlalu panjang (maksimal 12 kata, ditulis dengan huruf kapital seluruhnya, peletakkan *center* dan ditebalkan.)
4. Naskah ditulis dengan sistematika jelas, penomoran menggunakan huruf Rowami dengan ketentuan sbb.:
 - a. Naskah yang berasal dari hasil penelitian mengikuti sistematika: Pendahuluan, Tinjauan Teori, Metode Penelitian, Hasil Analisis dan Diskusi, Penutup.
 - b. Naskah yang berupa wacana/pemikiran kritis mengikuti sistematika: Pendahuluan, Subjudul (subjudul 1, subjudul 2, dst.), Penutup.

- c. Naskah ditulis dengan menggunakan pedoman ilmiah (baik dalam hal judul karangan, judul tabel, daftar pustaka, kutipan, dll), mengikuti panduan pengutipan yang benar.
- d. Penulisan daftar pustaka mengikuti aturan APA-Harvard, ditulis dalam urutan abjad secara kronologis:
- i. Untuk buku: nama pengarang. tahun terbit. *judul*. edisi. nama penerbit. tempat terbit.
Contoh:
Hicman, G.R dan Lee, D.S. 2001. *Managing Human Resources in The Public Sectors: A Share Responsibility*. Harcourt Collage Publisher. Forth Worth.
 - ii. Untuk karangan dalam buku: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul buku*. nama editor. halaman permulaan dan akhir karangan. Contoh:
Mohanty, P. K. 1999. Municipality Decentralization and Governance: Autonomy, Accountability and Participation. *Decentralization and Local Politics*. Editor S.N. Jan and P.C. Marthur. Sage Publication. New Delphi. 212-236.
 - iii. Untuk karangan dalam jurnal/majalah: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul jurnall/majalah*. volume(nomor). halaman permulaan dan halaman akhir karangan. Contoh:
Dwiyanto, Agus. 1997. Pemerintahan yang Efisien, Tanggap dan Akuntabel: Kontrol atau Etika?. *JKAP*. 1(2): 1-4.
 - iv. Untuk karangan dalam pertemuan: nama pengarang. tahun. judul karangan. *nama pertemuan*. tempat pertemuan. waktu. Contoh:
Utomo, Warsito. 2000. Otonomi dan Pengembangan Lembaga di Daerah. *Seminar Nasional Professional Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*. Jurusan Administrasi Negara, FISIPOL UGM. Yogyakarta. 29 April 2000.
 - v. Untuk tulisan dari sumber online: nama pengarang. tahun. judul tulisan. *nama website*. tanggal akses. Contoh:
Pusat Kurikulum. 2008. Model Pengembangan Kompetensi Bagi Sekolah Bertaraf Internasional. http://www.slideshare.net/plashida/savedfiles?s_title=model-kur-sbi-puskur-14117222&user_login=caca29. Diakses 22 Mei 2013.

KETENTUAN BERLANGGANAN

Kami ingin mengajak Anda untuk menjadi pelanggan Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP). JKAP sendiri terbit dua kali setahun dengan harga satuan Rp40.000,- (belum ongkos kirim). Pembayaran dapat ditransfer ke Bank Mandiri Cabang UGM No. Rek. 137-00-1119803-9 a.n Dr. Agus Pramusinto, MDA/IGPA.

Hubungi kami di (0274) 563825, isi form di bawah ini dan kirim melalui fax ke (0274) 589655 atau via e-mail ke igpa@ugm.ac.id (sertakan bukti pembayaran).

Paket Langganan*	Harga Langganan Pulau Jawa	Harga Langganan Luar Pulau Jawa
1 tahun	Rp80.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp80.000,- (diskon ongkos kirim 50%)
2 tahun	Rp160.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp160.000,- (diskon ongkos kirim 50%)
3 tahun	Rp320.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp320.000,- (diskon ongkos kirim 50%)

* mohon lingkari pilihan lamanya berlangganan

Ya, Saya mau menjadi pelanggan JKAP

Nama :

Instansi :

Jabatan :

Alamat :

E-mail :

Telepon : (Rumah)

(Kantor)

Pesan Sekarang

Transfer ke Bank Mandiri No. Rek. 137-00-1119803-9

Dari Bank :

No. Rekening :

Tgl/bln/thn :

