

TESIS

**IMPLEMENTASI PRINSIP AKUNTABILITAS
DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN GRATIS
DI KABUPATEN GOWA**

***IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF ACCOUNTABILITY IN THE
CONDUCTING FREE EDUCATION IN GOWA REGENCY***



Oleh :

RATIH ISTIQAMAH RAUF

B012191092

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI PRINSIP AKUNTABILITAS
DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN GRATIS
DI KABUPATEN GOWA**

***IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF ACCOUNTABILITY IN THE
CONDUCTING FREE EDUCATION IN GOWA REGENCY***

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Magister
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

RATIH ISTIQAMAH RAUF

B012191092

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS
**IMPLEMENTASI PRINSIP AKUNTABILITAS
DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN GRATIS
DI KABUPATEN GOWA**

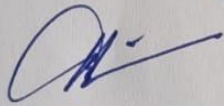
*Implementation of the Principle of Accountability in the Conducting Free
Education in Gowa Regency*

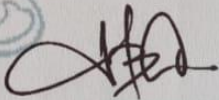
Diajukan dan disusun oleh :

RATIH ISTIQAMAH RAUF
B012191092


Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada Tanggal 31 Januari 2022 dan
Dinyatakan telah memenuhi syarat
Menyetujui:

Komisi Penasehat,

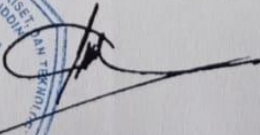

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., MAP
Ketua


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
Anggota

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H.

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Ratih Istiqamah Rauf

NIM : B012191092

Program Studi: Magister Ilmu Hukum Tata Negara

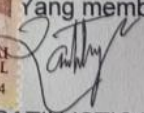
Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **IMPLEMENTASI PRINSIP AKUNTABILITAS DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN GRATIS DI KABUPATEN GOWA** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 31 Januari 2022

Yang membuat pernyataan,




RATIH ISTIQAMAH RAUF
B012191092

ABSTRAK

Ratih Istiqamah Rauf, B012191092, Implementasi Prinsip Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupten Gowa **di bawah bimbingan Hamzah Halim sebagai Pembimbing Utama dan Hasbir Paserangi sebagai Pembimbing Pendamping.**

Tipe penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, dimana dilakukan melalui penelitian lapangan dan juga kepustakaan yang berkaitan dengan implementasi prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui implementasi prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa dan bagaimana partisipasi dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa prinsip akuntabilitas telah diimplementasikan oleh Pemerintah daerah Gowa dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa. Hal ini dapat dilihat dengan keberadaan Perda No 4 Tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis, Perda No 09 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Perda No 10 Tahun 2009 tentang Program Wajib Belajar, Perda No 10 Tahun 2013 tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan, dan Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Perda No 4 Tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis. Kesemua ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dalam bentuk Perda dan Peraturan Bupati telah menjadi jaminan akuntabilitas dari penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa belum optimal, oleh karena tidak adanya forum dialog dan forum konsultasi publik, belum terakomodirnya rekomendasi publik dengan baik, dan kurang dilibatkannya lembaga yang peduli pada kepentingan publik sehingga penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa belum optimal.

Kata Kunci: Akuntabilitas, Pendidikan Gratis

ABSTRACT

Ratih Istiqamah Rauf, B012191092, Implementation of the Principle of Accountability in the Conducting Free Education in Gowa Regency Supervised by Hamzah Halim and Hasbir Paserangi

The type of research empirical legal research, which is conducting through field research and also literature related to the implementation of the principle of accountability in the provision of free education in Gowa Regency.

The purpose of this study is to analyze the implementation of the principle of accountability in the provision of free education in Gowa Regency and how the participation and level of public trust in the implementation of free education in Gowa Regency.

The results of the study indicate that the principle of accountability has been implemented by the Gowa local government in providing free education in Gowa Regency. This can be seen in the existence of Regional Regulation No. 4 yearb 2008 concerning Free Education, Regional Regulation No. 9 year 2013 concerning Amendments to Regional Regulation No. 10 year 2009 concerning Compulsory Education Programs, Regional Regulation No. 10 year 2013 concerning the Continuous Completed Class System, and Regent Regulation Number 8 year 2008 concerning the Implementation of Regional Regulation No. 4 year 2008 concerning Free Education. All of the provisions of these laws and regulations in the form of Regional Regulations and Regent's Regulations have become a guarantee of accountability for the implementation of free education in Gowa Regency. Community participation in the provision of free education in Gowa Regency has not been optimal, due to the absence of dialogue forums and public consultation forums, public recommendations have not been properly accommodated, and the lack of involvement of institutions that care about the public interest so that the implementation of free education in Gowa Regency is not optimal.

Keywords: Accountability, Free Education

KATA PENGANTAR



Puji syukur penulis panjatkan kehadiran ALLAH SWT yang telah memberikan berkat rahmat, hidayah, kesehatan dan kesempatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul **Implementasi Prinsip Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa**, guna memenuhi salah satu syarat untuk menempuh ujian magister hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dalam menyusun tesis ini, penulis telah berusaha dengan segala kemampuan yang dimiliki. Namun penulis menyadari tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu penulis sangat mengharapkan kritikan dan saran yang sifatnya membangun guna kesempurnaan tesis ini.

Dengan tersusunnya tesis ini, penulis menyadari bahwa rampungnya tesis ini tidak lepas dari bantuan moral, tenaga, pikiran maupun material dari berbagai pihak, untuk itu dengan penuh rasa hormat menyampaikan rasa terimakasih yang baik tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tua tercinta Ibunda Hj. Mussadiyah Rauf dan Ayahanda H. Abdul Rauf Malaganni, S.Sos, M.Si beserta Suami saya Ardiansyah Sabir, dan anak buah hati saya Clemira Nala, serta Kakakku tersayang dr. Annisa Verawati Rauf, S.Pb, dan adikku tercinta dr. Ningrum Sekarsari Rauf yang selalu mendukung, yang telah memberikan motivasi, kasih sayang yang tak

terhingga serta doa restunya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan studi magister ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dengan penuh hormat, penulis juga mengucapkan terima kasih yang setulus tulusnya dan sebesar-besarnya kepada semua pihak atas segala bantuan, bimbingan dan dorongan semangat kepada penulis selama ini, sehingga tesis ini terwujud. Untuk itu, kiranya tidak berlebihan apabila pada kesempatan ini penulis sampaikan segala rasa hormat dan ucapan banyak terimakasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum dan segenap jajarannya.
3. Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H., MAP selaku Pembimbing I yang telah banyak meluangkan waktu dalam membimbing penulis, mengoreksi tulisan penulis, memberikan masukan, bimbingan, dukungan/dorongan, saran dan kritik kepada penulis.
5. Dr Hasbir Paserangi, S.H, M.H selaku Pembimbing II yang selalu bersedia dan menyempatkan waktu untuk memberikan masukan dan petunjuk penulisan serta dorongan dan motivasi bagi penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

6. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H, Dr. Anshori Ilyas S.H.,M.H dan Dr. Ratnawati S.H.,M.H selaku tim penguji yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk menguji sekaligus memberikan petunjuk, kritik dan saran/masukan yang sangat baik kepada penulis demi kesempurnaan tesis ini.
7. Para ibu dan bapak dosen di lingkup Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu, pengetahuan, nasehat, motivasi dan pengalaman yang berguna bagi Penulis.
8. Segenap Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan, keramahan dan kesabaran dan ketulusannya dalam melayani penulis terutama yang berkaitan dengan administrasi baik selama perkuliahan maupun dalam proses penyelesaian studi penulisan tesis ini
9. Rekan-rekan Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Angkatan 2019, semoga perjuangan kita menjadi kenangan tak terlupakan di masa yang akan datang.
10. Keluarga dan sahabat-sahabat atas doa dan dukungannya yang selalu diberikan penulis.
11. Semua pihak yang turut membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, atas segala bantuan yang diberikan, semoga mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Amin

Semoga segala bantuan, bimbingan dan motivasi yang disumbangkan dengan ikhlas kepada penulis selalu mendapatkan limpahan rahmat dan hidayah serta taufikNya, tiada imbalan yang dapat penulis berikan kecuali doa dan harapan semoga Allah SWT membalas dan memberikan rezki, pahala dan kemuliaan di dunia dan akhirat.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih jauh dari yang namanya sempurna, hal ini dikarenakan keterbatasan penulis. Oleh karena itu, penulis tetap mengharapkan masukan, kritik dan saran yang menunjang kesempurnaan penulisan tesis ini. Pada akhirnya dengan segala kerendahan hati penulis persembahkan tesis ini dan Doa penulis panjatkan kepada Allah SWT agar penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan bermanfaat bagi masyarakat umum serta perkembangan ilmu pengetahuan. AMIN

Makassar, 31 Januari 2022

Penulis,

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
ABSTRAK INDONESIA	iv
ABSTRACT INGGRIS.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Kegunaan Penelitian.....	14
E. Orisinalitas Penelitian	15

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum dan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (<i>Good Governance</i>).....	16
B. Prinsip Akuntabilitas (<i>Accountability</i>).....	26
C. Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah	35
D. Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	43
E. Kerangka Pemikiran	47
F. Definisi Operasional	50

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Sifat Penelitian	51
B. Pendekatan yang digunakan.....	51
C. Lokasi Penelitian	52
D. Populasi dan Sampel	53
E. Jenis dan Sumber Data	54
F. Teknik Pengumpulan Data	55
G. Teknik Analisis Data	55

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Prinsip Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa.....	57
B. Partisipasi Masyarakat dan kepercayaan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa	88
1. Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa.....	88
2. Kepercayaan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa	93

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	98
B. Saran	99

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan desentralisasi dan paradigma otonomi daerah telah diakomodir di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 (Pasal 18), hingga pada era reformasi dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU No 22 Tahun 1999) yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU No 23 Tahun 2014).

Bahwa dengan desentralisasi dan paradigma otonomi daerah lalu daerah memiliki kemandirian dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya; agar tugas dan kewenangan pemerintah daerah dapat mendekatkan pelayanan kepada masyarakat agar partisipasi dan peran serta masyarakat daerah ikut serta terlibat dalam proses kebijakan dan pembangunan daerah, agar terwujud demokratisasi, pemberdayaan, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta agar terwujudnya kemakmuran dari pusat hingga ke daerah.

Bahwa dalam kenyataannya penjabaran dari prinsip tata kelola pemerintahan yang baik yang salah satu prinsip utamanya adalah prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah hingga saat ini tampaknya belum berjalan optimal, hal mana masih adanya kebijakan pemerintah daerah yang belum sepenuhnya berorientasi kepada

kepentingan masyarakat, tetapi justru lebih mengutamakan pemasukan kas daerah (berorientasi uang), banyaknya kegiatan/program pemerintah daerah yang membutuhkan pembiayaan yang besar namun dari segi kemanfaatannya kurang dirasakan oleh masyarakat, banyaknya kebijakan pemerintah daerah yang tidak dibuka secara transparan kepada publik; dan pelaksanaan pengawasan yang belum sepenuhnya menerapkan prinsip akuntabilitas sehingga tidak berjalan secara optimal dan tidak dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun kepada publik (masyarakat).

Berbagai produk hukum baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah telah dibuat dan diberlakukan demi menjamin terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang mencerminkan suatu tata pemerintahan yang baik yaitu UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), juga telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah serta Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan kebijakan-kebijakan lain yang mencerminkan kesungguhan pemerintah untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara yang akuntabel.

Pentingnya membicarakan tata pemerintahan yang akuntabel, tidaklah terletak pada bagaimana membongkar ketertutupan ataupun kebobrokan suatu birokrasi. Pada dasarnya tujuan utama tata

pemerintahan yang akuntabel tidaklah terletak pada tata pemerintahan yang akuntabel itu sendiri. Tujuan itu berada di luar dan terjalin dengan upaya mempercepat terciptanya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, sebuah pemerintahan harus memiliki kapasitas dalam melaksanakan pelayanan publik agar dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun kepada publik, agar berimplikasi pada meningkatnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan.

Lahirnya harapan/ ekspektasi publik untuk menciptakan tata pemerintahan yang akuntabel dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca keruntuhan rezim pemerintahan Soeharto, merupakan sesuatu yang dapat dipahami. Sebab ekspektasi semacam ini merupakan fenomena yang umum dapat ditemukan di mana-mana, di setiap negara yang beralih dari rezim otoriter ke rezim demokratis. Begitu juga dari rezim yang sentralistik ke rezim yang desentralistik. Menurut Riswanda Imawan, sebagaimana dikutip oleh Syamsuddin Haris,¹ ditinjau dari sudut politik, desentralisasi merupakan bagian dari proses demokratisasi politik. Sedang menurut Meriam Budiardjo, Desentralisasi juga dipahami sebagai cara untuk menciptakan ruang publik yang lebih besar bagi partisipasi masyarakat yang pada gilirannya akan berujung pada akuntabilitas pemerintahan².

¹ Syamsuddin Haris, (ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI, Jakarta, 2005, hlm. 126

² Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1998, hlm. 98

Hadirnya pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki kewenangan berdasarkan konstitusi untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan negara berdasarkan hukum dengan menggunakan birokrasi pemerintahan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, diperlukan suatu tatanan birokrasi yang ideal dalam rangka menunjang terciptanya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang mampu mendukung tercapainya tujuan negara. Salah satu cara untuk mencapai birokrasi yang ideal adalah menerapkan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam tesis ini di khususkan pada penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa. Oleh karena untuk menuju ke arah tersebut salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah dengan mengimplementasikan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan secara optimal yang harus didorong oleh *political will* pemerintah yang tulus, jujur dan amanah.

Peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas merupakan mandat yang harus dilaksanakan bangsa Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu negara hendak melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selanjutnya, pada Pasal 28 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa setiap orang berhak

mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan mendapat manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan umat manusia. Amanat tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 31 ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap Warga Negara berhak mendapatkan pendidikan.

UUD NRI Tahun 1945 tersebut menyiratkan amanat bahwa pendidikan bukan saja pilar terpenting dalam upaya mencerdaskan bangsa tetapi juga merupakan syarat mutlak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Olehnya itu, semua warga negara mempunyai hak untuk memperoleh pendidikan yang baik, juga mempunyai kewajiban untuk membangun pendidikan nasional yang bermutu. Konsekuensinya diperlukan pemerataan pendidikan.

Kehadiran era reformasi di Indonesia juga ikut mendorong lahirnya reformasi di bidang pendidikan. Salah satu perubahan mendasar dari reformasi pendidikan adalah lahirnya UU No. 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Reformasi pendidikan secara spesifik ditandai pula dengan lahirnya UU No 20 Tahun 2003 sebagai pengganti UU No. 2 Tahun 1989 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas). Kedua undang-undang tersebut membawa perspektif baru yang bersifat revolusioner dalam konteks perbaikan sistem pendidikan sebagai urusan publik dengan mengurangi otoritas pemerintah, baik dalam kebijakan kurikulum,

manajemen maupun berbagai kebijakan pengembangan institusi pendidikan itu sendiri.

Rumusan ketentuan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, secara jelas mengatur bahwa “pemerintah mempunyai suatu kewajiban konstitusi (*constitutional obligation*) untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD guna memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”. Kewajiban konstitusi tersebut dipertegas kembali dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Eksistensi UU Sistem Pendidikan Nasional No. 20 tahun 2003 mengusung semangat demokratisasi, desentralisasi dan globalisasi. Paling kurang terdapat sembilan belas pasal yang menggandengkan kata pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang konotasinya adalah berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pendidikan hendaknya selalu mensinergikan kepentingan nasional dan kepentingan lokal (daerah) sehingga kualitas pendidikan yang diharapkan dapat meningkatkan daya saing peserta didik.

Lebih jauh rumusan ketentuan Pasal 10 UU No. 20 Tahun 2003 mengatur “bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengatur dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku”. Selanjutnya pada Pasal 49 ayat (1) mengatur bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari APBN pada sektor

pendidikan dan minimal 20 persen dari APBD. Pasal 49 ayat (4), dana pendidikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah propinsi/kabupaten/kota diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dalam rumusan ketentuan UU No. 20 tahun 2003 tersebut, begitu banyak pasal-pasal yang mengatur hak dan kewajiban pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sehingga diharapkan nantinya pemerintah daerah bersama kelompok masyarakat ikut berperan dalam pelaksanaan otonomi pendidikan mengingat jenis kompetensi masing-masing daerah berbeda satu sama lain. Terkait hal itu ditegaskan dalam Pasal 50 ayat (5) UU No. 20 Tahun 2003 menegaskan bahwa “pemerintah kabupaten/kota berkewajiban mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.”

Di dalam rumusan ketentuan Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2003 “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”

Paradigma baru pendidikan sebagai *out come based* mengharuskan sekecil apapun dana, tenaga, dan waktu yang dikeluarkan harus dipertanggungjawabkan secara terukur. Ini merupakan bentuk nyata dari keharusan hadirnya prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan, termasuk pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.

Eksisten dan peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terlihat dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah bersama eksekutif dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Gowa, dalam kaitan dengan kebijakan pendidikan ditingkat daerah, DPRD Kabupaten Gowa telah memberikan arah dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan gratis yang dijalankan, khususnya akuntabilitas dari sisi penganggaran pendidikan yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahunnya, seberapa besar dana yang dialokasikan, apakah telah sesuai dengan amanah UUD NRI Tahun 1945, peruntukannya seperti apa, seberapa persen dana pendidikan terserap pada sekolah-sekolah negeri, seberapa besar dana pendidikan yang terserap pada sekolah-sekolah swasta. Beberapa peraturan daerah yang menjadi kontribusi nyata DPRD Gowa dalam menjamin aspek akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa, diantaranya adalah Perda No. 4 Tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis, Perda No. 10 tahun 2009 tentang Pogram Wajib Belajar, Perda No. 9 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Perda No. 10 Tahun 2009 tentang Program Wajib Belajar,

dan Perda No. 10 Tahun 2013 tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB).

Masih banyak pemerintah daerah di Indonesia ini yang tidak atau belum siap untuk menerima berbagai kewenangan, termasuk menjalankan kewenangan di bidang pendidikan. Alasan yang sering terdengar yang digunakan oleh daerah tersebut, di antaranya (a) sumber daya manusia (SDM) mereka belum memadai; (b) sarana dan prasarana mereka belum tersedia; (c) anggaran pendapatan asli daerah (PAD) mereka sangat rendah; (d) secara psikologis, mental mereka terhadap sebuah perubahan belum siap, mereka juga gamang atau takut terhadap upaya perubahan”.

Kondisi penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa secara kuantitatif tampak mengalami kemajuan namun dari sisi kualitas masih perlu diteliti lebih jauh. Semangat reformasi harus dijalankan sehingga mampu mewarnai dan mewujudkan perubahan-perubahan penyelenggaraan pendidikan gratis kearah yang lebih baik, terwujudkan pendidikan yang berkualitas berlandaskan budaya bangsa. Pendidikan hendaknya ditekankan untuk terwujudnya peradaban bangsa, yang mempunyai identitas dan jati diri.

Beberapa tahun terakhir, berbagai persoalan pendidikan yang sering kita jumpai dan dilansir media massa, antara lain:

Pertama Fenomena mahal nya harga buku. Mahalnya harga buku disebabkan oleh berbagai faktor yaitu jalur distribusi yang panjang, pajak yang tinggi serta kebocoran (pemalsuan) lainnya yang dialami oleh penerbit

buku lokal. Harga buku yang mahal juga disebabkan karena para penerbit harus menanggung pajak import kertas, dan rabat 35-40% untuk distributor, belum lagi *fee* (komisi) untuk sekolah yang juga kisarannya mencapai 30-35%.

Biaya pengadaan buku di sekolah selama ini menjadi beban orangtua siswa setiap menjelang tahun ajaran baru. Apa lagi dengan kurikulum yang selalu berubah-ubah, siswa terpaksa harus mengganti buku ajar dengan yang baru walaupun sebenarnya buku ajar yang baru isinya hampir sama dengan buku lama, hanya halaman judulnya yang dipermak lebih bagus. Pemerintah memang telah berupaya meringankan beban orangtua siswa SD-SMP dari biaya pendidikan melalui pengadaan buku gratis dalam bentuk bantuan operasional sekolah (BOS). Namun, pengadaan buku gratis tersebut diperkirakan belum bisa efektif karena hanya untuk satu mata pelajaran. Padahal setiap tahunnya orangtua siswa harus membeli buku untuk 8-10 mata pelajaran.³ Negara tetangga kita seperti: Singapura, Malaysia, dan Thailand, sudah sejak lama memberikan fasilitas buku gratis sampai jenjang SMA.⁴ Hal tersebut masih ditunjang dengan fasilitas perpustakaan yang amat sangat memadai, bahkan *electronic library* yang canggih.

Kedua Fenomena lainnya adalah, pengadaan dan penyebaran guru yang belum merata. Kekurangan guru adalah masalah yang klasik di dunia pendidikan Indonesia. Depdiknas mencatat kekurangan guru di Tanah Air

³ Harian Kompas, 13 Juni 2008

⁴ Harian Kedaulatan Rakyat, 18 April 2008

pada tahun 2003 mencapai 427.903 orang. Pemerintah telah mengatasi kekurangan guru dengan mengangkat guru bantu sebanyak 190.714 orang. Namun tenaga guru bantu tersebut masih jauh dari jumlah yang dibutuhkan, kekurangannya masih lebih dari 50%.⁵

Ketiga Fenomena nilai standarisasi kelulusan siswa, setiap tahunnya pemerintah menaikkan nilai standarisasi kelulusan siswa. Kebijakan pemerintah tersebut dilandasi "trend" semangat baru tentang kualitas pendidikan. Berbagai pandangan yang *pro* dan *kontra* diutarakan oleh masyarakat seiring meningkatnya nilai standarisasi kelulusan siswa. Sebagian masyarakat menyambut baik kebijakan tersebut karena dianggap akan meningkatkan mutu pendidikan, dan sebagian lagi menolak karena dianggap mempersulit siswa dan tujuannya sebagai peningkat mutu pendidikan malah sebaliknya akan memerosotkan mutu pendidikan.

Keempat, fenomena tentang keberadaan sekolah swasta yang saat ini terkesan semakin terpinggirkan, padahal beban dan tanggung jawab antara sekolah negeri dan sekolah swasta dalam mencerdaskan anak bangsa tidak ada bedanya, semuanya sama. Mungkin saja pemerintah terpengaruh dengan "dongeng bawang merah dan bawang putih" sehingga pemerintah memberi perlakuan yang berbeda pada sekolah swasta.

Kondisi pendidikan di Kabupaten Gowa juga tidak terlepas dari adanya praktek-praktek yang menyimpang dan cenderung menjadi suatu pembenaran. Adanya pemberitaan tentang praktek-praktek yang dilakukan

⁵ Harian Kompas, 17 Desember 2010

sekolah dengan “Menjual Nama Komite dan Koperasi untuk Pungutan”. Koperasi sekolah sering menjadi tameng untuk menjual perlengkapan sekolah seperti sepatu, seragam, buku bacaan dan perlengkapan lainnya. Palsunya pihak sekolah selalu menampik tidak memungut biaya masuk sekolah. Begitupun dengan biaya perlengkapan sekolah bagi siswa baru, pihak sekolah selalu berargumen bahwa tidak ada pemaksaan bagi siswa untuk membeli, tapi setiap siswa telah disugahi daftar perlengkapan sekolah untuk dibeli di koperasi.

Pemberitaan media yang hampir berulang setiap tahunnya tentang Penerimaan Siswa Baru (PSB) yang terindikasi “Dimainkan”, dimana PSB di sejumlah sekolah mulai “dibisniskan” dan tidak lagi dilakukan secara akuntabel dan transparan. Beberapa sekolah yang tidak mencukupi kuota pada tahap pertama mencoba “dimainkan” dengan orang tua siswa agar bisa mendapat kursi (jual beli kuota/kursi).

Persoalan pendidikan sebagaimana penulis kemukakan di atas, hampir dialami semua daerah di Indonesia termasuk di Kabupaten Gowa yang tentu saja skala/ levelnya berbeda-beda, sehingga membuat penulis tertarik untuk melakukan kajian terhadap implementasi prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pendidikan gratis di Kabupaten Gowa, sebagai kabupaten pertama di Indonesia yang menyelenggarakan Pendidikan gratis.

Ketertarikan penulis untuk meneliti hal tersebut di atas tidak terlepas dari permasalahan klasik di dunia pendidikan kita yang sampai saat ini

belum ada langkah-langkah strategis dari pemerintah termasuk pemerintah daerah untuk mengatasinya, adalah:

- a. Kurangnya Pemerataan kesempatan pendidikan. Sebagian besar masyarakat merasa hanya memperoleh kesempatan pendidikan terbatas di tingkat sekolah dasar.
- b. Rendahnya tingkat relevansi pendidikan dengan kebutuhan dunia kerja. Hal ini dapat dilihat dari jumlah angka pengangguran yang semakin meningkat di Indonesia, yang kenyataannya tidak hanya dipengaruhi oleh terbatasnya lapangan kerja. Namun adanya perbedaan yang cukup besar antara hasil pendidikan dan kebutuhan kerja.
- c. Rendahnya mutu pendidikan yang indikatornya dapat dilihat dari tingkat prestasi siswa. Semisal kemampuan membaca, kemampuan pada pelajaran IPA dan Matematika. Studi *The Third International Mathematic and Science Study Repeat TIMSS-R pada tahun 2004* menyebutkan bahwa diantara 38 negara prestasi siswa SMP Indonesia berada pada urutan 32 untuk IPA dan 34 untuk Matematika.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka isu penelitian ini adalah "diduga kuat bahwa penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa sepenuhnya mengimplementasikan prinsip akuntabilitas".

B. Rumusan Masalah

Mengingat luasnya permasalahan penyelenggaraan pendidikan jika dikaitkan dengan prinsip akuntabilitas, maka penulis membatasi permasalahan yang akan dikaji dengan merumuskan masalah penelitian, sebagai berikut;

1. Bagaimanakah implementasi prinsip akuntabilitas dalam menyelenggarakan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa?
2. Bagaimanakah partisipasi dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa;
2. Untuk menganalisis partisipasi dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis; diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu hukum tata negara, administrasi negara dan hukum pemerintahan daerah khususnya dalam mengimplementasikan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.
2. Kegunaan Praktis; diharapkan hasil penelitian ini sebagai sumbangan pemikiran untuk dijadikan acuan dalam pengembangan pelaksanaan desentralisasi pendidikan di daerah yang berbasis prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.

E. Orisinalitas Penelitian

Guna menghindari terjadinya kesamaan judul dalam penulisan Tesis ini, penulis telah melakukan observasi terhadap beberapa judul yang memiliki kemiripan dengan judul tesis yang penulis angkat. Berikut beberapa data terkait tesis yang memiliki kesamaan redaksional judul dan perbedaannya dengan karya ilmiah penulis:

1. Hamzah, Tesis – 2021, Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Makassar. Memperhatikan rumusan masalah pada penelitian tesis tersebut, terlihat bahwa fokus penelitiannya adalah Bagaimana Implementasi Prinsip Transparansi dalam penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa. Sementara penulisan karya ilmiah penulis lebih kepada bagaimana prinsip Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa.

2. M. Fachrizal Abubakar, Tesis – 2009, “Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis Tingkat Pendidikan Dasar dan Menengah Di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (Studi Kasus di SMA Negeri 1 Tanjung Selor)”, Memperhatikan rumusan masalah pada penelitian tesis tersebut, terlihat bahwa fokus penelitiannya adalah Kajiannya difokuskan untuk melihat “implementasi kebijakan Perda Kab Bulungan No 13 Thn 2014 tentang pendidikan gratis dengan studi kasus pada SMAN 1 Tanjung Selor Kab Bulungan beserta faktor penghambatnya, tanpa dikaitkan dengan Prinsip *Good Governance*”.. Sementara penulisan karya ilmiah penulis yaitu membahas mengenai Partisipasi dan tingkat kepercayaan Masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

Negara hukum adalah suatu tipologi negara yang dalam penyelenggaraan pemerintahan negara selalu berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Menurut Ridwan, H.R., bahwa:

"sejarah dan pertumbuhan negara hukum lahir dan tumbuh dari perkembangan pemikiran umat manusia yang sejalan dengan perkembangan kesejahteraan manusia itu sendiri. Oleh sebab itu, asumsi dari muncul dan berkembangnya suatu negara hukum didasarkan pada tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Maka konsep negara hukum berlaku secara universal, karena disesuaikan dengan kondisi kesejahteraan masyarakat. Itulah sebabnya konsep dan persepsi negara hukum muncul dengan berbagai model dan tipologinya".⁶

B. Arief Sidharta memberikan pengertian negara hukum, sebagai berikut:

"Negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah".⁷

Dari perspektif *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* wujud negara hukum diwakili oleh *the rule of law*, hal ini wajar karena *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* adalah konsep asing yang berasal dari sistem hukum Anglo Saxon.

⁶ Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 1

⁷ B. Arief Sidharta, *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 12

Menurut Philipus M. Hadjon yang menyatakan:

"bahwa terdapat perbedaan antara konsep negara hukum, *rechtsstaat* dan *the rule of law* yang sering dijembuhkan pemakaiannya dalam pustaka berbahasa Indonesia".⁸

Adapun Tipologi negara hukum yang pernah ada, menurut Ridwan, H.R., adalah:

"tipologi negara hukum nomokrasi Islam (Qur'an dan Sunnah), negara hukum Eropa Kontinental (*rechtsstaat*), konsep negara hukum Anglo Saxon (*rule of law*), konsep negara hukum *socialis legality* dan konsep negara hukum Pancasila".⁹

Selanjutnya menurut S.F. Marbun, dkk., bahwa:

"embrio negara hukum pertama kali ditemukan dalam pemikiran Plato yang merumuskan konsep negara hukum dari kata "*nomoi*" atau Aristoteles merumuskan negara hukum dengan mengaitkannya dengan konsep "*polis*".¹⁰

Lebih lanjut menurut S.F. Marbun, dkk., bahwa dalam pemikiran Aristoteles ditemukan makna substantif negara hukum yang menyatakan bahwa:

"dalam negara hukum yang memerintah bukanlah manusia, melainkan pemikiran yang adil, dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum".¹¹

Berdasarkan konsep tersebut di atas, maka perlu dilakukan upaya mendidik manusia selalu bersikap baik, adil dan bersusila. Jika

⁸ Philipus M. Hadjon *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987 hlm. 71

⁹ Ridwan, H.R., *Op.cit.*

¹⁰ S.F. Marbun, dkk., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 1

¹¹ *Ibid.*

kondisi tersebut telah terpenuhi, maka terwujudlah suatu negara hukum. Hal ini perlu diwujudkan karena tujuan negara pada prinsipnya adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Keadilanlah yang memerintah yang harus diwujudkan oleh negara. Untuk mencapai hal tersebut, hukum difungsikan sebagai sarana untuk memuluskan jalan mencapai tujuan negara. Hukum memberikan kepada setiap manusia apa yang sebenarnya berhak diterima dan memberikan balasan bagi setiap pelanggar hak-hak seseorang dengan sanksi sesuai pelanggarannya.

Ide negara hukum secara substantif berawal dari konstruksi pemikiran Aristoteles yang menempatkan keadilan sebagai tujuan utama negara. Konsep keadilan menurut Aristoteles ada dua yaitu:

"keadilan distributif yaitu suatu keadilan di mana pembagian barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan statusnya dalam masyarakat. Kedua, keadilan korektif yaitu keadilan yang ditetapkan berdasarkan kriteria dalam melaksanakan hukum sehari-hari, memiliki standar hukum sebagai akibat dari tindakan hukum kepada pihak lain guna memulihkan keadaan dalam hubungannya dengan orang lain".¹²

Unsur utama konstruksi pemikiran ide negara hukum Aristoteles menurut S.F. Marbun, dkk., adalah:

"diramu dari konsep pemikiran etis yang sempit sehingga semua konsep negara hukum yang bersumber dari pemikiran Aristoteles tentang negara hukum adalah teori-teori etis. Itulah sebabnya sehingga ide negara hukum berupaya mengejar rasa keadilan yang bermula dari kesadaran etis para warganya".¹³

¹² Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Edisi kedua, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 259-260

¹³ S.F. Marbun, dkk., *Op.cit.*, hlm. 2

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa konsekuensi logis dari konstruksi berpikir Aristoteles adalah hukum bukanlah apa yang dibuat semata-mata pembuat undang-undang negara, akan tetapi hukum termasuk apa yang secara etis mendukung perasaan keadilan warganya.

Makna negara hukum sebagaimana yang berdasarkan paham Aristoteles tersebut di atas jika dikaitkan dengan *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* tampaknya memiliki benang merah yang erat dalam kerangka pembentukan aparatur pemerintahan yang sesuai dengan ide dan cita-cita negara hukum. Bahkan dalam kerangka negara hukum prinsip-prinsip *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* mendapat peluang yang lebih besar. Atau dengan kata lain negara hukum memberikan ruang berlakunya prinsip-prinsip *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* sebagai pendukung terwujudnya penyelenggara negara yang baik dan bersih sesuai dengan cita-cita negara hukum.

Dalam kajian ilmu hukum, khususnya hukum tata negara konsep negara hukum memiliki ciri-ciri atau indikator yang dapat dijadikan parameter ada tidaknya suatu negara. Menurut Freidrich Julius Stahl merumuskan arah tujuan pembentukan negara, yaitu:

“negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya menjadi pendorong perkembangan zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatan sebagaimana lingkungan (suasana)

kebebasan negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum".¹⁴

Pengertian dan arah negara tersebut menunjukkan bahwa dalam negara hukum, negara harus memberikan jaminan perlindungan hukum kepada setiap warganya tanpa ada tekanan (ditembus) oleh negara. Dari konsep arah negara tersebut, dapat dipahami bahwa dalam kerangka penyelenggaraan negara setiap aparat negara harus memberikan ruang kepada warganya, suasana penuh akhlak yang dapat diterjemahkan sebagai rasa keadilan. Negara berkewajiban memaksakan kehendaknya melalui instrumen-instrumen hukum (administrasi negara) untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warganya, khususnya praktek penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, untuk mengkonkretkan ciri-ciri negara hukum dapat diidentifikasi sebagaimana yang dirumuskan oleh beberapa pandangan ahli hukum tata negara yaitu, pertama, menurut Freidrich Julius Sthal dalam bahwa ciri negara hukum adalah:

"(a) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (b) ada pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*), (c) pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van bestuur*) (d) adanya peradilan administrasi negara atau disebut *administratief reshtsprak*".¹⁵

Adapun menurut Scholten yang dikutip oleh Notohamidjoyo dalam menetapkan dua ciri negara hukum, adalah:

¹⁴ S.F. Marbun, dkk., *Ibid.*, hlm. 7-16

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 16

"*pertama, "er is recht tegenover den staat"* – setiap warga negara mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. *Kedua* adalah bahwa "*er is scheiding van machten*- dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan".

Selanjutnya konsep negara hukum di negara-negara Anglo Saxon, oleh A. V. Dicey mengidentifikasi 3 prinsip fundamental dari negara hukum, yakni:

- (a) *supremacy of law* (Supremasi hukum);
- (b) *equality before the law* (Kesetaraan di depan hukum)
- (c) *constitution based on individual right* (konstitusi yang didasarkan kepada hak-hak perorangan)".¹⁶

Selanjutnya, banyak rumusan tentang negara hukum dikemukakan para ahli hukum tata negara pada prinsipnya mengandung satu esensi bahwa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selalu dalam pengawasan (control) hukum. Pengawasan (control) hukum yang dimaksud bukan saja dalam arti formal seperti pengawasan fungsional, akan tetapi pengawasan (control) hukum dapat diartikan sebagai pengawasan (control) publik. Kedua cara untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan sangat erat kaitannya dengan upaya menciptakan penyelenggara negara mencapai suatu pemerintahan yang baik (*Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*).

¹⁶ A. V. Dicey, *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, Ninth Edition, ST. Martin's Street, Macmillan And Co, Limited, London, 1952, hlm. 223

Hukum sebagai alat rekayasa dan sebagai sarana pengawasan (*control*) publik merupakan dua cara yang dapat dijadikan sebagai sarana untuk mengarahkan para penyelenggara negara untuk mencapai pemerintahan yang baik dalam negara hukum. Perlunya pengawasan publik terhadap para penyelenggara negara dalam negara hukum terkait dengan konsep demokratisasi sebagai salah satu ciri negara hukum. Dalam kaitan itu, maka pengawasan terhadapnya merupakan hak yang berdaulat dari rakyat banyak. Dalam konsep negara, kedaulatan ada di tangan rakyat, itu berarti masyarakat mempunyai hak untuk mengawasi para penyelenggara negara terutama melalui sarana hukum yang dibentuk. Menurut Joko Widodo bahwa:

“sudah sewajarnya, manakala pemegang kekuasaan yang telah menggunakan kekuasaan dan sumber daya keuangan yang berasal dari rakyat, harus mempertanggungjawabkan kepada publik (rakyat)”.¹⁷

Pertanggungjawaban tersebut terkait dengan sifat, sikap, perilaku dan kebijakannya selama dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, pertanggungjawaban para penyelenggara negara yang diawasi oleh publik dalam terminologi administrasi negara disebut sebagai konsep akuntabilitas (*accountability*). Masuknya pengawasan publik dalam

¹⁷ Joko Widodo, *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 147

penyelenggaraan pemerintahan dalam wujud akuntabilitas sangat sesuai dengan negara hukum sebagaimana pandangan Hughes bahwa:

"government organization are created by the public, or the public and need to be accountable to it".¹⁸

Oleh sebab itu, filosofi pengawasan fungsional dan pengawasan publik dalam negara hukum terhadap para penyelenggara pemerintahan sangat penting untuk menjaga konsistensi tegaknya negara hukum yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat. Menurut Darwin bahwa:

*"Rakyat melalui hukum dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dengan kaidah hukum yang ada, khususnya melalui tiga konsep dasar pengawasan (control) terhadap birokrasi, yaitu "akuntabilitas (*accountability*), tanggungjawab (*responsibility*) dan responsivitas (*responsiveness*)".¹⁹*

Ketiga konsep pengawasan birokrasi tersebut di atas telah direduksi menjadi kaidah hukum positif dalam bentuk asas hukum positif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dalam undang-undang tersebut disebutkan secara limitatif tujuh asas dalam penyelenggaraan negara, yaitu (a) asas kepastian hukum (b) asas tertib penyelenggaraan negara (c) asas kepentingan umum (d) asas

¹⁸ Joko Widodo, *Ibid.*, hlm 240

¹⁹ *Ibid.*, hlm 147

keterbukaan (e) asas proporsionalitas (f) asas profesionalisme dan (g) asas akuntabilitas. Ketujuh asas tersebut secara dogmatik hukum dikategorikan sebagai asas-asas hukum yang dapat menjadi kaidah hipotetik untuk menguji sikap, perilaku dan kebijakan para penyelenggara negara. Meskipun telah menjadi asas-asas hukum positif, ketiga asas hukum masih membutuhkan asas-asas lain, seperti, efektivitas, efisiensi.²⁰

Oleh karena itu penggunaan prinsip akuntabilitas disamping prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik lainnya dapat mendorong terciptanya aparatur dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa salah satu esensi kehadiran negara hukum adalah membuat pembatasan-pembatasan yang sifatnya normatif bagi penyelenggara negara untuk bertindak.

Selanjutnya A.V. Dicey mengemukakan bahwa:

"dalam konsep negara hukum Anglo Saxon mengemukakan tiga tujuan negara hukum yaitu, pertama, bertujuan mengadakan *supremacy of law*, kedua, penyelenggaraan *equality before the law* dan ketiga, perlindungan terhadap hak asasi manusia".²¹

Konsep negara hukum tersebut disebut sebagai "*rule of law*".

Asumsi dasar yang melandasi konsep negara hukum klasik bahwa dalam penyelenggaraan negara peran aparatur pemerintahan (*bestuur*) menjadi berkurang, sehingga setiap penyelenggara negara

²⁰ *vide* Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004

²¹ S.F. Marbun, dkk., *Op.cit.*, hlm. 63

hanya menunggu suatu produk perundang-undangan untuk bertindak; sebagai konsekuensi diantunya paham negara hukum klasik. Dianutnya paham tersebut, menyebabkan penyelenggara negara memiliki keterbatasan dalam bertindak. Mereka diberikan kewenangan bertindak terbatas sesuai dengan perundang-undangan. Tipologi negara hukum seharusnya membuka peluang terbangunnya aparatur pemerintahan yang bersih yang saat ini dikonsepsikan sebagai *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*. Selanjutnya, dalam perkembangan tipologi negara modern, peran penyelenggara negara diberikan kewenangan untuk bertindak menyelenggarakan kesejahteraan secara langsung, sehingga peran penyelenggara negara lebih aktif untuk mengurus kepentingan masyarakat.

Penggunaan prinsip akuntabilitas dalam kerangka mencapai tujuan negara hukum dilakukan dengan mengontrol aktivitas para penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif, yudikatif dan legislatif) mulai dalam tahap perencanaan, proses dan evaluasi hasil kebijakan kesemuanya haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik dihadapan hukum maupun dihadapan publik.

Ada dua aspek yang dapat digunakan dalam pendekatan kontrol birokrasi menurut Joko Widodo, yaitu:

“aspek perilaku prosedural dan aspek substansi. Aspek perilaku prosedural terkait dengan prosedural aparat dalam pembuatan keputusan dan aspek substantif terkait dengan substansi keputusan yang telah diambil, perlu melakukan

dengar pendapat (*hearing*), konsultasi dengan kelompok tertentu. Atau dengan kata lain bahwa semua keputusan penyelenggara negara harus sesuai dengan keinginan publik”.²²

Cara tersebut di atas jika dikaitkan dengan tujuan negara hukum, maka dengan pendekatan kontrol politik tersebut sangat relevan dalam kerangka negara hukum. Para penyelenggara pemerintahan sudah sewajarnya memiliki prosedur atau standar perilaku dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Standarisasi prosedur keputusan publik menjadi acuan apakah keputusan itu telah sesuai dengan keinginan publik. Dengan demikian kedua cara tersebut dapat mendukung tercapai tujuan negara hukum yang secara eksplisit dapat membentuk suatu para penyelenggara negara yang baik.

B. Prinsip Akuntabilitas (*Accountability*)

Sistem pemerintahan yang baik adalah “partisipasi, yang menyatakan bahwa semua anggota institusi *governance* memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan. Hal ini merupakan fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi. Prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan agar supaya memungkinkan terjadinya partisipasi efektif. Siapa saja yang dipilih untuk membuat keputusan dalam pemerintahan, organisasi bisnis dan organisasi masyarakat sipil harus bertanggung jawab kepada publik, serta kepada institusi *stakeholders*.

²² Joko Widodo, *Op.cit.*, hlm. 183

Institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif terhadap keputusan rakyat, memfasilitasi dan memberi peluang ketimbang mengontrol, melaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan (*the rule of law*)”.

1. **Participation.** Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. **Rule of law.** Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. **Transparency.** Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. **Responsiveness.** Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. **Consensus orientation.** *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. **Equity.** Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. **Effectiveness and efficiency.** Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. **Accountability.** Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. **Strategic vision.** Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini”.

Selanjutnya oleh Ganie-Rochman mengemukakan bahwa “terdapat empat unsur utama dari *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang*

Baik (Good Governance) yaitu, *accountability*, adanya kerangka hukum, informasi, dan transparansi”.²³ Hal yang sama juga dikemukakan oleh Bhatt, bahwa “terdapat empat unsur dari *governance*, yaitu; akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukum”.²⁴

Menurut Harry, bahwa:

“akuntabilitas merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal”.²⁵

Dalam perkembangannya, akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau, tidak efisien atau ada prosedur yang tidak diperlukan.

Chandler and Piano mengartikan akuntabilitas sebagai "*refers to the institution of checks and balances in an administrative system*". Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang "*checks and balance*" dalam sistem administrasi. Akuntabilitas berarti menyelenggarakan penghitungan terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan.²⁶

²³ Ganie-Rochman, Meuthia, Artikel "Good Governance: Prinsip, Komponen dan Penerapannya", dalam HAM: Penyelenggaraan Negara Yang Baik dan Masyarakat Warga, Komnas HAM, Jakarta, 2000, hlm. 151

²⁴ Bhatt, P. R. and Bhatt, Rathish. *Corporate Governance and Firm Performance in Malaysia. Corporate Governance, The International Journal of Business in Society*, Vol. 17, 1999, hlm. 119

²⁵ Harry, *Pintu Masuk ke Dunia Filsafat*, Edisi kedua, Kanisius, Yogyakarta, 1996, hlm. 164

²⁶ Chandler, Ralph C., dan Plano, Jack C., *The Public Administration Dictionary*, John Wiley & Sons, 1998, hlm. 107

"*The Oxford Advance Learner's Dictionary*" sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, akuntabilitas diartikan sebagai "*required or expected to give an explanation for one's action*". Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.²⁷

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Romzek & Dubnick yang mengatakan, bahwa:

"More broadly conceived, public administration accountability involves the means by which public agencies and their workers manage the diverse expectations generated within and outside the organization". (Akuntabilitas administrasi publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya).²⁸

Strategi untuk mengendalikan harapan-harapan dari akuntabilitas administrasi publik tadi akan melibatkan dua faktor kritis, yaitu (1) Bagaimana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan (kontrol) harapan-harapan yang diselenggarakan (dilakukan) oleh keseluruhan lembaga khusus di dalam atau di luar organisasi. (2) Derajat kontrol

²⁷ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan, *Akuntabilitas Dan Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000, hlm. 21

²⁸ Romzek & Dubnickm, *Accountability in The Public Sector*, Kumarian Press, Connecticut 1990, hlm. 237

keseluruhan terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para agent. Dengan demikian, maka akuntabilitas administrasi publik, sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk mewujudkannya, tampaknya bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik di dalam mendefinisikan dan manage harapan-harapan publik, tapi juga tergantung pada kemampuan publik dalam melakukan kontrol atas harapan-harapan yang telah didefinisikan, baik yang dilakukan oleh lembaga kontrol resmi maupun oleh para politisi dan masyarakat. Sehingga birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel manakala dapat mewujudkan harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan kepuasan publik).

Berdasarkan uraian di atas, maka akuntabilitas dapat disimpulkan pula sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Kepemerintahan yang bersih terkait erat dengan akuntabilitas administrasi dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggungjawabnya. Apakah dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan kepadanya, mereka tidak melakukan tindakan yang menyimpang dari etika administrasi (*mal-administrations*). Jelasnya, "*mal-administration*", merupakan suatu tindakan administrasi yang menyimpang dari nilai-nilai administrasi.

Menurut Nisjar, bahwa:

"Etika administrasi, merupakan seperangkat nilai yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi bagi administrasi dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya, dan sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian untuk menilai apakah tindakan administrasi dinilai "baik" atau "buruk". Wujud konkrit tindakan administrasi yang menyimpang dari etika administrasi (*mal-administration*) adalah melakukan tindakan "korupsi, kolusi, dan nepotisme dan sejenisnya".²⁹

Selanjutnya Thoha menegaskan, bahwa:

"untuk menemukan pemerintahan yang akuntabel, bersih dan berwibawa, itu sangat tergantung kepada hal-hal, sebagai berikut:

1. Pelaku-pelaku dari pemerintahan. dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparturnya.
2. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.
3. Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan itu harus diberlakukan.
4. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan, demokratis dan responsif".³⁰

Setiap pengangkatan aparatur negara, termasuk penempatan, dan pengangkatan dalam jabatan harus memenuhi dua kriteria pokok, yaitu:

1. Bermoral dan berakhlak yang ditandai dengan kebersihan akidah, kebersihan akhlak, kebersihan tujuan hidup, bersih harta, dan bersih pergaulan sosial. Intinya semuanya dapat dipertanggungjawabkan baik di hadapan hukum maupun di hadapan publik.
2. Berpengetahuan dan berkemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya (*the right man on the right place*).

²⁹ Nisjar, Beberapa Catatan Tentang Good Governance, *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 2, 1997, hlm. 124

³⁰ Thoha, *Kepemimpinan Dalam Manajemen, Suatu Pendekatan Perilaku*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 110

Adapun karakteristik *good government* menurut Mustopadidjaja adalah mencakupi “legitimasi, **akuntabilitas**, kompetensi, penghormatan terhadap hukum dan hak-hak asasi manusia”.³¹

World Bank mengemukakan karakteristik *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*: masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris; terbuka; pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi; **eksekutif yang bertanggungjawab**; birokrasi yang professional; dan aturan hukum yang jelas. UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik *governance*, yaitu Partisipasi, Transparansi, Akuntabel, Efektif dan efisien, Mengembangkan kepastian hukum (*Rule of Law*), *Responsif*, *Consensus oriented*, serta *Equity and Inclusiveness*.

Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance) mensyaratkan adanya **tanggungjawab (akuntabilitas)**, transparansi, dan partisipasi. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud jika nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral menjiwai setiap kiprahnya. Karenanya, faktor agama menjadi suatu keniscayaan dalam membentuk karakter pemimpin dan anak bangsa.

Bagi penulis, siapapun yang memerintah, termasuk pemerintahan yang memiliki legitimasi, tidak bisa melaksanakan *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* bila ketiga elemen tadi tidak mampu dikendalikan atau dikelola.

³¹ Mustopadidjaja. *Paradigma-Paradigma Pembangunan: dan saling hubungannya dengan model, strategi, dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan*, Jakarta, 1997, hlm. 16

Selanjutnya menurut Sjahrir bahwa:

“**Akuntabilitas** bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah, sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*check and balances system*). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan), serta legislatif”.³²

Bahkan lebih lanjut Sjahrir menyatakan bahwa:

“Kewajaran atau kesetaraan bermakna memberikan kesempatan yang sama bagi semua kelompok masyarakat untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan publik. Penerapan prinsip-prinsip di atas, akan menciptakan kesinambungan pemerintahan yang baik, siapapun yang berkuasa”.³³

Sulit dewasa ini untuk mengingkari adanya persepsi publik bahwa konsep *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* belum dilaksanakan dengan baik. Sejumlah kata kunci yang selalu dilekatkan pada konsep ini yang masih dipertanyakan yakni yang berkenaan dengan:

- a. Legitimasi pemerintah (tingkat demokratisasi),
- b. **Akuntabilitas** pemerintah (kebebasan pers, pembuatan keputusan yang transparan, mekanisme pertanggungjawaban pemerintah),
- c. Kompetensi pemerintah untuk membuat dan melaksanakan kebijakan, penghormatan pemerintah pada HAM dan *rule of law* (perlindungan atas hak individu dan kelompok, kerangka kegiatan ekonomi dan sosial, serta partisipasi publik).

³² Sjahrir, *Stroke Iskemik*, Yandira Agung, Medan, 2001, hlm. 21

³³ *Ibid.*, hlm. 22

Apabila hal-hal yang disebut di atas tidak dipenuhi, akan sangat sulit bagi masyarakat untuk melihat kesungguhan pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintah. Ketidakjelasan dan ketidaktransparanan proses pengambilan keputusan misalnya, membuat masyarakat selalu diliputi oleh berbagai pertanyaan, apakah memang benar bahwa kepentingan mereka selalu diprioritaskan.

Akuntabilitas (pertanggungjawaban) dapat menjadi tujuan yaitu mencerminkan nilai-nilai demokratis serta dapat pula menjadi cara menuju pengembangan organisasi yang lebih efektif dan efisien. Para politisi serta pegawai negeri sipil memiliki kekuasaan yang besar melalui hukum dan aturan yang mereka terapkan, sumber daya yang mereka kendalikan serta organisasi yang mereka kelola. Akuntabilitas adalah kunci untuk menjamin bahwa kekuasaan ini digunakan secara layak dan sesuai dengan kepentingan publik. Akuntabilitas memerlukan kejelasan tentang siapa yang bertanggungjawab pada siapa, untuk apa dan bahwa pegawai negeri sipil, organisasi serta para politisi harus mempertanggungjawabkan keputusan serta kerja mereka.

Akuntabilitas dapat diperkuat melalui persyaratan pelaporan formal, dan pengawasan eksternal, seperti lembaga audit yang mandiri, ombudsmen dan lain-lain. Pertanggungjawaban demokratis, sebagaimana yang dicerminkan oleh pertanggungjawaban para menteri pada parlemen, serta parlemen pada rakyat, dapat dipandang sebagai tujuan demokrasi, namun juga dapat memperkuat mekanisme pertanggungjawaban secara

umum. Banyak negara yang memperkuat mekanisme pertanggungjawabannya melalui fokus yang lebih besar pada pertanggungjawaban kinerja, ketimbang membatasi pertanggungjawaban pada aturan-aturan hukum yang ada pada keputusan yang diambil.

C. Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah

Pendidikan adalah sebuah proses yang melekat pada setiap kehidupan bersarna dan berjalan sepanjang perjalanan umat manusia. John Dewey mengemukakan bahwa pendidikan dapat difahami sebagai sebuah upaya "konservatif" dan "progresif" dalam bentuk pendidikan sebagai pendidikan

Mengenai asas desentralisasi, ada banyak definisi. Secara etimologis, istilah tersebut berasal dari bahasa Latin "de", artinya lepas dan "centrum", yang berarti pusat, sehingga bisa diartikan melepaskan dari pusat. Sementara, dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, Bab I, Pasal 1 mengatur bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan RI. Sedangkan menurut Jose Endriga desentralisasi diartikan sebagai:³⁴

"systematic and rasional dispersal of governmental powers and authority to lower level institutions so as to allow multi-sectoral decision making as close as possible to problem area".

³⁴ Jose Endriga, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal & Clean Government*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Jakarta, 2002, hlm. 111

Lain halnya dengan Nuril Huda mengartikan desentralisasi sebagai: “*delegations of responsibilities and powers to authorities at the lower levels*”.³⁵

Secara konseptual, penerapan asas desentralisasi didasari oleh keinginan menciptakan demokrasi, pemerataan dan efisiensi. Diasumsikan bahwa desentralisasi akan menciptakan demokrasi melalui partisipasi masyarakat lokal. Dengan sistem yang demokratis ini diharapkan akan mendorong tercapainya pemerataan pembangunan terutama di daerah pedesaan dimana sebagian besar masyarakat tinggal. Sedangkan efisiensi dapat meningkat karena jarak antara pemerintah lokal dengan masyarakat menjadi lebih dekat, penggunaan sumber daya digunakan saat dibutuhkan dan masalah diidentifikasi oleh masyarakat lokal sehingga tak perlu birokrasi yang besar untuk mendukung pemerintah lokal.

Pemahaman praktikal desentralisasi memang mempunyai makna yang lain, yaitu mengurangi beban dan campur tangan pemerintah pusat atas hal-hal *yang* sudah dilakukan atau dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, sesuai dengan prinsip *subsidiaritas*. Pemahaman praktikal ini antara lain dikemukakan oleh Suryadi dan Budimansyah.

Sementara itu, dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

³⁵ Nurul Huda, *Teori & Aplikasi Statistik Pendekatan Analisis Ekonomi Islam*, Prenadamedia Group, Jakarta, 1998, hlm. 4

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yang diatur dan diurus tersebut meliputi kewenangan-kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan menurut Prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Josef Riwu Kaho menyebutkan berbagai teknik untuk menetapkan bidang mana yang menjadi urusan pemerintah pusat dan mana yang merupakan wewenang pemerintah daerah, yaitu (a) sistem residu, (b) system material, (c) sistem formal, (d) sistem otonomi riil, dan (e) prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab.³⁶

Dalam sistem residu, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikannya terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu *perintah* dari pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

³⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hlm. 15-17

Sementara, dalam *sistem material*, tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Di luar tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Kelemahannya, sistem ini kurang fleksibel karena setiap perubahan tugas dan wewenang *daerah* harus dilakukannya melalui prosedur yang lamadan berbelit-belit. Akibatnya, menghambat kemajuan daerah, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkelai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah. Sedangkan dalam sistem formal, daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan kata lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam sistem otonomi riil, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas atau urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan

diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali dari daerah.

Prinsip otonomi yang nyata, dinamis Sementara, dalam sistem material, tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Di luar tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Kelemahannya, sistem ini kurang fleksibel karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah harus dilakukannya melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Akibatnya, menghambat kemajuan daerah, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkelai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah.

Prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dikenal dalam UU No.5 tahun 1974 sebagai salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Dalam UU tentang Pemerintah Daerah yang baru, yaitu UU No. 22 tahun 1999, otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Penyelenggaraan program pendidikan nasional berjalan seiring dengan kebijakan Pemerintah yang bersifat lebih makro yaitu kebijakan politik. Dwidjowijoto mengemukakan "Kebijakan politik Pemerintah

Indonesia sejak kemerdekaannya hingga saat ini ditata dalam pola yang saling bergantian antara pola yang sentralistik dan desentralistik”.³⁷ Sejalan dengan itu Tilaar mengemukakan “Pola yang sentralistik bermakna bahwa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak berada di Pusat dari pada di Daerah, sementara pola desentralistik bermakna bahwa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak berada di daerah dari pada di Pusat. Kebijakan pendidikan mengikuti perubahan dari kebijakan politik pemerintah yang sentralistik dan desentralistik tersebut.³⁸

Seiring dengan pergantian kekuasaan dan pola penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan, pada tahun 2003 ditetapkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai pengganti UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Pasal 50, 51, dan 52 secara khusus mengatur tentang pengelolaan pendidikan di tingkat pusat dan daerah, yang menyatakan sifat desentralistik dari penyelenggaraan pembangunan pendidikan. Bab XIV tentang Pengelolaan Pendidikan memberikan panduan perihal mekanisme desentralisasi penyelenggaraan pendidikan Nasional yang pada Pasal 50 dikemukakan sebagai berikut:

1. Pengelolaan system pendidikan nasional merupakan tanggungjawab menteri;

³⁷ Dwidjowijoto, *Organisasi Publik Masa Depan*, PerPod, Jakarta, 1999, hlm. 13

³⁸ Tilaar, *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional*, Tera, Magelang, 1995, hlm. 50

2. Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standard nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional;
3. Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional;
4. Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah;
5. Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan local;
6. Perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya.

Riant Nugroho mengemukakan, bahwa “sejak reformasi hingga hari ini, kebijakan politik pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa diselenggarakan dengan pola manajemen yang desentralistik. Pemerintah daerah mempunyai peran paling besar dalam keberhasilan pendidikan nasional, disbanding pada masa sebelumnya.³⁹

³⁹ Riant Nugroho, *Analisis Kebijakan Publik*, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 8

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, khususnya pembagian urusan pemerintah bidang pendidikan, pemerintah mempunyai kewenangan dan bertanggungjawab atas 6 (enam) hal, yang terjabarkan dalam 6 (enam) sub bidang yang menjadi kewenangan pemerintah, Pemerintahan daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Adapun yang menjadi Kewenangan Kabupaten/Kota adalah lebih bersifat operasional, misalnya;

1. Penetapan Kebijakan operasional pendidikan di Kabupaten/Kota sesuai kebijakan nasional dan provinsi; demikian pula perencanaan operasional pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah dan nonformal sesuai dengan perencanaan strategis tingkat provinsi dan nasional; pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, dasar, menengah dan nonformal, pemberian/pencabutan izin pendirian satuan-satuan pendidikan sekolah dasar, penyelenggaraan dan atau pengelolaan satuan pendidikan sekolah dasar bertaraf internasional;
2. menyiapkan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal sesuai kewenangannya, termasuk penyiapan pembiayaan penjaminan mutu;

3. Melakukan koordinasi dan supervise pengembangan kurikulum tingkat satuan pendidikan pada pendidikan dasar, sosialisasi kerangka dasar dan struktur kurikulum pendidikan, pengawasan pelaksanaan hukum.
4. Melakukan pengawasan terhadap pemenuhan standard nasional sarana dan prasarana, pendayagunaan bantuan, dan pengawasan penggunaan buku pelajaran.
5. Melakukan perencanaan kebutuhan pendidik dan tenaga kependidikan, pengangkatan dan penempatan serta pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan PNS,
6. Membantu pelaksanaan ujian nasional pendidikan dasar, menengah dan nonformal, melakukan koordnasi, fasilitasi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan ujian sekolah pada lingkup kabupaten/kota.

Kewenangan-kewenangan tersebut di atas menunjukkan bahwa pemerintah pusat melaksanakan tugas ataupun kewenangannya pada skala makro, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, sedangkan Pemerintah provinsi pada aspek perencanaan yang bersifat strategis, demikian pula pemerintah kabupaten/kota lebih pada kebijakan operasional pendidikan di daerahnya.

D. Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa

Setiap anak yang lahir normal (fisik-mental) berpotensi menjadi cerdas. Dengan kecerdasan itu, anak akan mengaktualisasikan dirinya di

tengah-tengah masyarakat. Diakui bahwa orang yang cerdas banyak sekali jasanya dalam memajukan umat manusia. Dengan karya dan pandangan-pandangannya yang ilmiah akan mampu membebaskan manusia dari belenggu kebodohan dan ketertinggalan menuju tatanan hidup yang lebih baik dan beradab.

Orang bijak berkata, “Tidak ada warisan yang lebih baik daripada pendidikan”. Dengan bekal pendidikan yang baik, memungkinkan seorang anak dapat tumbuh dan berkembang, baik fisik, mental, maupun kecerdasannya. Jika seorang anak menjadi cerdas, maka sesungguhnya dia tidak membutuhkan warisan lainnya; misalnya harta benda, karena dengan kecerdasan yang dimilikinya dia bakal memperoleh kekayaan dan masa depan yang cerah. Namun untuk menjadi cerdas tidaklah mudah, diperlukan kepedulian, semangat, kerja keras, dan pengorbanan, serta pemahaman yang baik tentang pendidikan.⁴⁰

Pembangunan pendidikan nasional ke depan didasarkan pada paradigma membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang berfungsi sebagai subjek yang memiliki kapasitas untuk mengaktualisasikan potensi dan dimensi kemanusiaan secara optimal. Dimensi kemanusiaan itu mencakup empat hal paling mendasar, yaitu; (1) pengetahuan yang berkenaan dengan berbagai fakta, teori, ketrampilan dan sikap, (2) afektif yang tercermin pada kualitas keimanan, ketakwaan, akhlak mulia termasuk budi pekerti luhur serta kepribadian unggul, dan kompetensi estetis, (3)

⁴⁰ Sekolah Unggulan, 2007, hlm. 4

kognitif yang tercermin pada kapasitas pikir dan daya intelektualitas untuk menggali dan mengembangkan serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, dan (4) psikomotorik yang tercermin pada kemampuan mengembangkan keterampilan teknis, kecakapan praktis, dan kompetensi kinestetis.

Atas dasar pengertian dan pemahaman yang demikian di atas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa menjadi yang pertama dalam menyelenggarakan Pendidikan Gratis di daerah. Barulah beberapa saat kemudian ramai-ramailah pemerintah daerah lainnya menyelenggarakan Pendidikan Gratis termasuk Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Namun Penyelenggaraan Pendidikan Gratis yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa tetaplah memiliki ciri dan karakternya sendiri yang jauh berbeda dengan penyelenggaraan pendidikan gratis di daerah lainnya di seluruh Indonesia.

Hal yang menjadi faktor pembeda dari Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa adalah karena substansi utama dari penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa adalah sistem pembelajaran yang dikembangkan, yakni Sistem Pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan (KTB) yang merupakan satu-satunya sistem pembelajaran yang hanya ada di Kabupaten Gowa.

Sistem pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan (KTB) adalah sebuah kebijakan yang ditempuh Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa Propinsi Sulawesi Selatan yang menekankan pada pelayanan pendidikan

berkualitas dan komprehensif kepada peserta didik yang memposisikan peserta didik sebagai subjek dalam belajar sehingga mampu mengembangkan potensi dirinya secara maksimal.

Kebijakan tersebut ditempuh karena Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa Propinsi Sulawesi Selatan menyadari bahwa sistem pendidikan, terutama pendidikan dasar yang ada tersebar dari kota hingga pelosok desa terpencil merupakan pondasi dari semua jenjang pendidikan. Pendidikan dasar seharusnya memiliki kekuatan dalam mengembangkan berbagai aspek kemampuan diri peserta didik untuk hidup sebagai anggota masyarakat yang produktif. Selain itu, disadari bahwa pendidikan dasar merupakan kekuatan yang dapat mengantarkan peserta didik ke jenjang pendidikan selanjutnya dan mengembangkan peserta didik menjadi manusia seutuhnya.

Umumnya setiap anak yang lahir telah dibekali (baca: memiliki) rasa ingin tahu dan rasa ingin tahu itu tidak pernah terpuaskan, karena memang Tuhan membekali diri manusia dengan seperangkat alat yang berguna untuk memecahkan berbagai rasa keingintahuan tersebut.

Saat bayi lahir, otak anak telah memuat 100-200 miliar sel otak yang siap dikembangkan hingga ke tingkat potensi tertinggi. Dari jumlah tersebut, ada beberapa miliar berisi informasi. Pada usia 4 tahun struktur otak bagian bawah telah berkembang menjadi 80%. Hal ini terlihat jelas pada perkembangan *sensori-motorik* sehingga anak terlihat menjadi aktif lasak, berlari kian kemari, bermain, naik sepeda, dan aktifitas fisik lainnya.

Melalui gerakan motorik kasar yang terdapat di kaki dan motorik halus yang terdapat di tangan, gerakan otot kaki dan tangan seakan tidak pernah lelah untuk bergerak. Oleh karena itu, suatu hal yang merugikan jika pada usia ini anak disuruh duduk manis mendengarkan perintah. Menjelang usia 5 tahun anak telah memiliki hampir 90% kata yang akan digunakan kelak dalam kehidupan sehari-harinya. Kemampuan tersebut hanya dapat dikembangkan melalui pendidikan berkualitas.

Pendidikan berkualitas menempatkan peserta didik sebagai subjek yang aktif belajar yang memiliki pengetahuan, keterampilan afektif, keterampilan kognitif, keterampilan psikomotorik dalam membangun kebiasaan hidup yang sehat, mandiri, produktif, nasionalis, dan religius.

Sistem pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan merupakan sistem yang dirasakan tepat untuk memberikan pelayanan pendidikan berkualitas dan komprehensif untuk dapat mengembangkan potensi peserta didik sebagai manusia utuh.

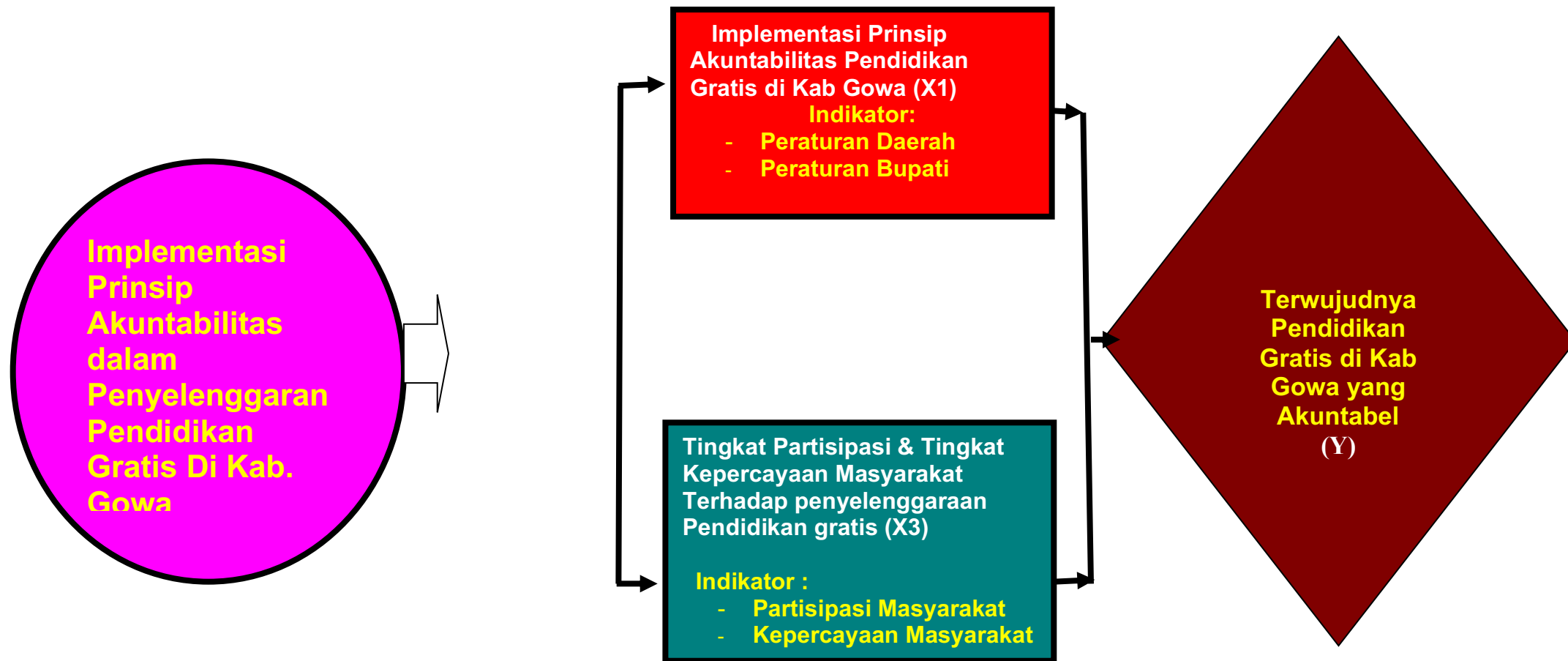
G. Kerangka Pemikiran

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Perda Kabupaten Gowa No. 4 Tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis, Perda Kabupaten Gowa No. 10 Tahun 2009 tentang Program Wajib Belajar, Perda Kabupaten Gowa No. 9 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Perda No. 10 Tahun 2009

tentang Program Wajib Belajar, dan Perda Kabupaten Gowa No. 10 Tahun 2013 tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB), kesemua aturan tersebut mengatur tentang sistem dan mekanisme penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa. Terdapat tingkat penyelenggara pendidikan, di tingkat pusat ada pemerintah pusat, di tingkat provinsi ada pemerintah provinsi, dan di tingkat daerah ada pemerintah kabupaten/ kota termasuk penyelenggaraan Pendidikan gratis di Kabupaten Gowa. Untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan gratis yang akuntabel oleh Pemerintah daerah Gowa, maka diperlukan implementasi prinsip akuntabilitas. Untuk mencapai hal tersenut, dalam penelitian ini ada 2 (dua) variabel independen yang diajukan yaitu variabel X1 dan X2 dan satu variabel dependen yaitu variabel Y. Ketiga variabel independent yaitu Variabel X1 berupa Implementasi Prinsip Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa, dengan indikator yang diteliti (a) Peraturan Daerah dan (b) Peraturan Bupati yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa. Variabel X2 berupa faktor partisipasi dan tingkat kepercayaan masyarakat Gowa terhadap penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa. Tercapainya kedua variabel X1 dan X2 akan mewujudkan penyelenggaraan pendidikan gratis oleh Pemerintah Kabupaten Gowa yang akuntabel (Y).

Adapun bagan kerangka pikir penelitian tampak sebagai berikut

Prinsip Akuntabilitas



Gambar 1 Bagan Kerangka Pikir

H. Definisi Operasional

1. Pemerintah daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa
2. Dinas Pendidikan adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Gowa
3. Penyelenggaraan Pendidikan Gratis adalah proses pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa dalam pengaturan dan penyelenggaraan pelayanan di bidang pendidikan kepada seluruh masyarakat Kabupaten Gowa secara Gratis.
4. Prinsip Akuntabilitas adalah prinsip dimana suatu pelayanan yang dilakukan suatu organisasi/ lembaga sesuai dengan norma atau ketentuan peraturan yang berlaku.
5. Peraturan Daerah adalah ketentuan Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa.
6. Peraturan Bupati adalah Peraturan Bupati Gowa yang mengatur tentang Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa
7. Sumber Daya Manusia (SDM) adalah keseluruhan aparat pelaksana yang terlibat dalam proses penyelenggaraan Pendidikan Gratis pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Gowa.
8. Partisipasi Masyarakat adalah besar kecilnya animo masyarakat Kabupaten Gowa terhadap penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa;
9. Kepercayaan masyarakat adalah nilai atau cara pandang/ respon masyarakat Kabupaten Gowa terhadap penyelenggaraan Pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.