

KONSTRUKSI PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

*Construction of Regional Head Accountability According to Law Number 23 of 2014 About
Regional Government*

Ismail

Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

Email: ismailbagas@yahoo.co.id

Abstract

The purpose of this study was to analyze the construction of regional head accountability according to Law Number 23 Year 2014. The research method used was normative juridical research, using the statutory approach. The research specifications used are descriptive analytical, using primary legal materials which include the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 23 of 2014 and Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 3 of 2007. Secondary legal materials covering books related to the accountability of regional heads in Indonesia, as well as tertiary legal materials. The results of the research obtained are that the accountability of the regional head is principally guided by the legal norms contained in Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The accountability is guided by the decentralization principle, deconcentration principle, and assistance task principle. Based on Article 69 paragraph (1) of Law Number 23 of 2014, the regional head shall submit reports on the implementation of regional government, accountability statements, and summary reports on the implementation of regional government.

Keywords: Construction; Accountability; Regional Head; Regional Government; Decentralization

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis konstruksi pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, dengan menggunakan bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku yang terkait dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah di Indonesia, serta bahan hukum tersier. Hasil penelitian yang diperoleh adalah bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah pada prinsipnya berpedoman kepada norma hukum yang terdapat pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertanggungjawaban tersebut berpedoman pada asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata Kunci: Konstruksi; Pertanggungjawaban; Kepala Daerah; Pemerintahan Daerah; Desentralisasi

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dengan demikian, gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Tidak ditentukan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga pemilihan kepala daerah juga dapat dilakukan secara tidak langsung, namun tetap harus melalui mekanisme yang demokratis.

Salah satu dimensi demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lazim bagi negara demokrasi konstitusional adalah pertanggungjawaban setiap bentuk kekuasaan, yakni suatu konsep yang menghendaki pembatasan kekuasaan dengan mendasarkan seluruh tindakan pemerintahan pada hukum sekaligus menempatkannya sebagai kedaulatan rakyat dan demokrasi. Standar demokrasi bagi pertanggungjawaban pemerintah terletak pada konstruksi hukum yang melandasi semua bentuk tindakan hukum pemerintah sebagai lembaga hukum publik, mulai dari tingkat pemerintahan pusat sampai pada tingkat pemerintahan daerah.

Pertanggungjawaban merupakan bagian integral dari negara hukum. Persoalannya kemudian adalah siapa yang mempertanggungjawabkan, apa yang mesti dipertanggungjawabkan, dan bagaimana cara mempertanggungjawabkannya. Terkait dengan itu, yang harus dipertanggungjawabkan adalah menyangkut kekuasaan khususnya ruang lingkup dan penyelenggaraannya, sedangkan cara mempertanggungjawabkannya tergantung kepada standar-standar negara hukum. Sekalipun telah banyak praktik pertanggungjawaban jabatan publik (*accountability of public officer*) sebagaimana dikehendaki negara-negara demokrasi, tetapi pada kenyataannya praktik tersebut banyak mengundang perdebatan teoritis yang belum selesai, khususnya: pertama, hubungan antara individu sebagai pejabat dan organisasi sebagai lingkup jabatan; kedua, menyangkut materi pertanggungjawaban yang berkuat pada pertanggungjawaban atas kesalahan (*fault*), kelalaian (*negligence*), atau pada kerugian yang ditimbulkan pada pihak lain; ketiga, persoalan instiusional yakni kepada siapa dan bagaimana cara pejabat harus mempertanggungjawabkan atas segala tindakan yang dilakukan¹; dan keempat, apakah pertanggungjawaban tersebut dengan suatu sanksi atau tidak.²

Kekuasaan kepala daerah sebagai pemimpin di daerah otonom, maka secara sederhana dapat ditegaskan bahwa kekuasaannya bersumber dari hasil pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang didesentralisasikan, ditugaskan, dan didekonsentrasikan untuk diselenggarakan dalam pemerintahan daerah otonom, sehingga dalam posisi bagaimanapun kekuasaan pemerintahan daerah merupakan hasil dari penyerahan sebagian wewenang pemerintah pusat di luar politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Pokok permasalahan yang perlu diperhatikan terkait dengan asas penyelenggaraan pemerintahan adalah apakah setiap pemberian kewenangan dengan asas yang berbeda memiliki substansi, bentuk, dan cara pertanggungjawaban yang berbeda.

¹Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office*, terjemahan Yayasan Obor Indonesia (2005), President and Fellows of Harvard College, 1993, hlm. 90-138.

²Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara* (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 121.

Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan data tersebut, permasalahan dalam penelitian ini adalah: bagaimana sistem laporan pertanggungjawaban kepala daerah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan mengapa ketentuan tersebut belum mencerminkan sistem laporan pertanggungjawaban yang demokratis, mengingat kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah?

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, maka diperlukan adanya pendekatan (*approach*) terhadap permasalahan yang ada. Menurut Johnny Ibrahim, penelitian hukum normatif harus menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, karena yang diteliti dalam tipe penelitian normatif adalah berbagai aturan hukum, kaidah, dan asas-asas hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral yang hendak diungkap dan dijelaskan sebagai temuan dalam suatu penelitian.³ Pendekatan yang digunakan dalam tipe penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini untuk meneliti dan menjelaskan berbagai kaidah dan asas-asas hukum yang bertalian dengan asas hukum pertanggungjawaban kepala daerah di Indonesia.

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis,⁴ yaitu memberikan deskripsi dan gambaran menyeluruh mengenai pertanggungjawaban kepala daerah di Indonesia, kemudian menganalisis problematika tersebut berdasarkan norma hukum, teori hukum, dan metode penafsiran hukum, dengan mengupayakan keseimbangan antara aspek filosofis, aspek teoritis, dan aspek yuridis.

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku yang terkait dengan pertanggungjawaban kepala daerah di Indonesia, serta bahan hukum tersier.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Aspek Teoritis Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Menurut Jean Bodin, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap para warga negara dan rakyatnya tanpa ada suatu pembatasan apa pun dari undang-undang; raja tidak terikat oleh undang-undang, ia sebagai yang dipertuan adalah orang yang menetapkan undang-undang.⁵ Jean Jaques Rousseau mengatakan bahwa dengan perjanjian masyarakat orang menyerahkan kebebasan hak serta wewenangnya kepada rakyat seluruhnya, sehingga

³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2010), hlm. 300.

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2008), hlm. 10.

⁵ Jean Bodin dalam Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 79.

suasana kehidupan alamiah berubah menjadi suasana kehidupan bernegara dan *natural liberty* berubah menjadi *civil liberty*. Kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat yang diselenggarakan melalui perwakilan berdasarkan suara terbanyak.⁶

Gagasan bahwa rakyat yang berdaulat dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa yang terbaik dalam masyarakat ialah apa yang dianggap baik oleh semua orang yang merupakan rakyat.⁷ Esensi teori kedaulatan yang disampaikan Rousseau adalah bahwa kekuasaan tertinggi sumbernya dari perjanjian untuk ketertiban masyarakat atau menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Hal yang pokok dalam perjanjian ini adalah menemukan satu bentuk perkumpulan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama di samping pribadi dan harta benda dari setiap orang sehingga semuanya dapat bersatu, akan tetapi meskipun demikian masing-masing hanya mematuhi dirinya sendiri sehingga ia tetap tinggal merdeka seperti sedia kala.⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie, kedaulatan ini pada prinsipnya dapat dijalankan atau dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan, atau sekelompok yang melakukan legislasi dan administrasi dalam menjalankan fungsi-fungsi yang berkaitan dengan pemerintahan.⁹

Hakikat pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan menuntut terlebih dahulu dipaparkannya pengertian, konsep, dan teori yang berkenaan dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat berbagai pandangan mengenai istilah “pemerintah” dan “pemerintahan”. Koentjoro Purbopranoto mengemukakan bahwa ada dua pengertian dari istilah pemerintahan yakni pemerintahan dalam arti yang sempit dan pemerintahan dalam arti yang luas. Dengan mengaitkan pandangan van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti yang luas meliputi pembuatan peraturan (*legislative*), pemerintah/pelaksana (*bestuur*), peradilan (*rechtspraak*), dan polisi (*politie*). Dalam pengertian yang sempit, pemerintahan hanya merupakan badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja yang disebut dengan istilah “pemerintah”, dan karena itu tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan, dan badan kepolisian. Philipus M. Hadjon membedakan istilah pemerintah dan pemerintahan dengan menyatakan bahwa istilah pemerintahan sebagai *besturen* mengandung dua pengertian, yaitu “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah) dan “organ” pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintah).¹⁰

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi: (a) pertanggungjawaban kepala daerah atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran, yang merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD berdasarkan tolak ukur Renstra; dan (b) pertanggungjawaban akhir masa jabatan adalah pertanggungjawaban penyelenggara pemerintah daerah selama masa jabatan kepala daerah berdasarkan Renstra.¹¹

⁶Jean Jaques Rousseau dalam Max Boli Sabon, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 120.

⁷Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik* (Jakarta-Bandung: Eresco, 1981), hlm. 16.

⁸J. J. von Schmid Grote, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum (dari Plato sampai Kant)* (Jakarta: Pembangunan, 1988), hlm. 171–172.

⁹Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksannya di Indonesia* (Jakarta: Ikhtiar Baru, 1994), hlm. 10.

¹⁰Lihat media rujukan pada <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4159/3792>, diunduh pada tanggal 24 April 2018.

¹¹Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala Daerah dan DPRD*, Bahan Kuliah Program Pascasarjana Unpad Bandung, 2005, hlm. 1.

3.2 Aspek Yuridis Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Seiring dengan reformasi dan proses demokratisasi pemerintahan melalui penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya, berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada dasarnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas urusan pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut sesungguhnya diotonomikan ke daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antarkementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan

daerah secara keseluruhan.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan perda, anggaran, dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.¹²

Tugas kepala daerah menurut Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut kepala daerah berwenang mengajukan rancangan perda, menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah, mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat, serta melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban kepala daerah adalah memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan; mengembangkan kehidupan demokrasi; menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; melaksanakan program strategis nasional; dan menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.¹³

Selain kewajiban tersebut, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan

¹²Lihat bagian Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³Kewajiban kepala daerah tersebut dilakukan bersama-sama dengan wakil kepala daerah.

laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah mencakup laporan kinerja instansi pemerintah daerah.¹⁴ Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan. Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Bupati/wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat. Berdasarkan hasil evaluasi, Menteri mengoordinasikan pengembangan kapasitas pemerintahan daerah. Pembinaan dapat berupa pemberian penghargaan dan sanksi.¹⁵

Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁶

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, yang disebut Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah (LPPD) adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang disampaikan oleh kepala daerah kepada pemerintah. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD (LKPD) adalah laporan yang berupa informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran atau akhir masa jabatan yang disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD. Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat melalui media yang tersedia di daerah.

3.2.1 Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah meliputi penyelenggaraan, urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan. Muatan penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.¹⁷ Urusan wajib meliputi pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perumahan, kepemudaan dan olahraga, penanaman modal, koperasi dan usaha kecil dan menengah, kependudukan dan catatan sipil, ketenagakerjaan, ketahanan pangan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan kelu-

¹⁴Lihat Pasal 69 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵Lihat Pasal 70 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶Lihat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷Lihat Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat.

arga sejahtera, perhubungan, komunikasi dan informatika, pertanahan, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian, pemberdayaan masyarakat dan desa, sosial, kebudayaan, statistik, kearsipan, dan perpustakaan.

Urusan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, industri, perdagangan, dan ketransmigrasian. Materi LPPD urusan desentralisasi meliputi ringkasan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaan. Penyelenggaraan tugas pembantuan untuk provinsi meliputi tugas pembantuan yang diterima dari pemerintah, tugas pembantuan kepada kabupaten/kota, dan tugas pembantuan kepada desa.¹⁸ Penyelenggaraan tugas pembantuan untuk kabupaten/kota meliputi tugas pembantuan yang diterima dari pemerintah, tugas pembantuan yang diterima dari pemerintah provinsi, dan tugas pembantuan kepada desa.¹⁹

Penyelenggaraan tugas umum meliputi kerja sama antar daerah, kerja sama daerah dengan pihak ketiga, koordinasi dengan instansi vertikal di daerah, pembinaan batas wilayah, pencegahan dan penanggulangan bencana, pengelolaan kawasan khusus yang menjadi kewenangan daerah, penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, dan tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang dilaksanakan oleh daerah.

3.2.2 Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah mencakup penyelenggaraan, urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan. LKPJ terdiri atas LKPJ akhir tahun anggaran dan LKPJ akhir masa jabatan. LKPJ disusun berdasarkan RKPD yang merupakan penjabaran tahunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah.

Penyampaian LKPJ menurut Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 adalah bahwa LKPJ disampaikan oleh kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD. Keputusan DPRD disampaikan kepada kepala daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.

LKPJ akhir masa jabatan kepala daerah merupakan ringkasan laporan tahun-tahun sebelumnya ditambah dengan LKPJ sisa masa jabatan yang belum dilaporkan.

3.2.3 Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kepala daerah wajib memberikan Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik. Informasi LPPD kepada masyarakat disampaikan bersamaan dengan penyampaian LPPD kepada pemerintah. Muatan informasi LPPD merupakan ringkasan LPPD. Masyarakat dapat memberikan tanggapan atas informasi LPPD sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan. Tata cara penyampaian informasi dan tanggapan atau saran dari masyarakat atas LPPD diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.²⁰

¹⁸Lihat Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007.

¹⁹Lihat Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007.

²⁰Lihat Pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007.

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Pertanggungjawaban kepala daerah pada prinsipnya berpedoman kepada norma hukum yang terdapat pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertanggungjawaban tersebut berpedoman pada asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Sebagai wakil pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah, kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagai kepala daerah, ia bertanggung jawab kepada rakyat yang telah memilihnya. Pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari:

- a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPD) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan. Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

4.2 Saran

Berdasarkan uraian di atas dapat diberikan saran sebagai berikut, bahwa sistem laporan pertanggungjawaban kepala daerah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 belum mencerminkan sistem laporan pertanggungjawaban yang demokratis, mengingat kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karena itu pembentuk undang-undang, dalam hal ini DPR RI bersama-sama dengan Presiden, harus mengubah ketentuan yang mengatur pertanggungjawaban kepala daerah.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, J. (1994). *Gagasan kedaulatan dalam konstitusi dan pelaksanaannya di indonesia*. Ikhtiar Baru.
- Grote, J. J. v. S. (1988). *Ahli-ahli pikir besar tentang negara dan hukum (dari plato sampai kant)* [Diterjemahkan oleh R. Wiratno et al. dari *Denkers Over Staat en Recht* (van Plato tot Kant)]. Pembangunan.

<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4159/3792> [Diunduh pada tanggal 24 April 2018]. (2018, April 24). <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4159/3792>

Ibrahim, J. (2010). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing.

Prodjodikoro, W. (1981). *Asas-asas ilmu negara dan politik*. Eresco.

Sabon, M. B. (1994). *Ilmu negara*. Gramedia Pustaka Utama.

Soehino. (1998). *Ilmu negara*. Liberty.

Soemantri, S. (1993). *Tentang lembaga-lembaga negara*. Alumni.

Syafrudin, A. (2005). Hubungan kepala daerah dan dprd [Bahan Kuliah Program Pascasarjana Unpad Bandung].

Thompson, D. F. (1993). *Political ethics and public office* [Terjemahan Yayasan Obor Indonesia (2005), President and Fellows of Harvard College].

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (2014).

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