

**POLITIK HUKUM PENGATURAN PERTANGGUNGJAWABAN
KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**

(Studi Perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)

TESIS



OLEH :

**NAMA MHS. : ALAN BAYU AJI, SH.
NO. POKOK MHS. : 16912043
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2018**



**POLITIK HUKUM PENGATURAN PERTANGGUNGJAWABAN
KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**

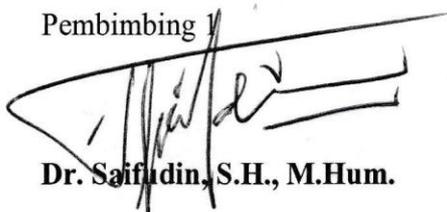
(Studi Perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)

Oleh :

Nama Mhs. : **ALAN BAYU AJI, SH.**
No. Pokok Mhs. : 16912043
BKU : **HUKUM TATA NEGARA**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,  30/2018

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

**POLITIK HUKUM PENGATURAN PERTANGGUNGJAWABAN
KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**

(Studi Perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)

TESIS



OLEH :

**NAMA MHS. : ALAN BAYU AJI, SH.
NO. POKOK MHS. : 16912043
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 09 Februari 2018**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2018**



**POLITIK HUKUM PENGATURAN PERTANGGUNGJAWABAN
KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**

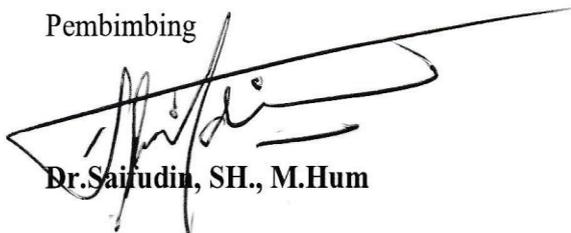
(Studi Perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)

Oleh :

Nama Mhs. : ALAN BAYU AJI SH.
No. Pokok Mhs. : 16912043
BKU : Hukum Tata Negara

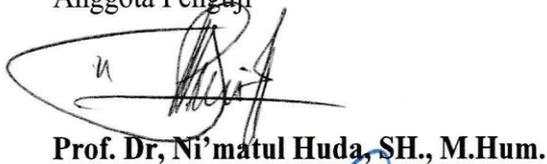
Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Jum'at, 9 Februari 2018
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing


Dr. Saifudin, SH., M.Hum

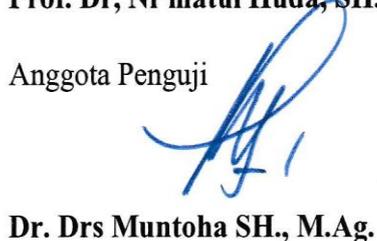
Yogyakarta, 12/2018
12

Anggota Penguji


Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

Yogyakarta, 12-2-2018

Anggota Penguji


Dr. Drs Muntoha SH., M.Ag.

Yogyakarta, 13-2-2018.

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TESIS MAHASISWA
MAGISTER HUKUM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : ALAN BAYU AJI. SH.

No. Mhs : 16.912.043

Adalah benar-benar Mahasiswa Magister Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis yang berjudul:

POLITIK HUKUM PENGATURAN PERTANGGUNGJAWABAN
KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH

Karya tulis ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII. Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "penjiplakan karya ilmiah (plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ini adalah saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk menggunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi Pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga kan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya di depan "Majelis" atau "Tim" Kuasa Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII. Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 09 Februari 2018

Yang membuat Pernyataan.



ALAN BAYU AJI SH.

CURRICULUM VITAE

- | | | |
|-----------------------------|---|---|
| 1. Nama Lengkap | : | Alan Bayu Aji. SH. |
| 2. Tempat Lahir | : | Magelang |
| 3. Tanggal Lahir | : | 09 Juli 1993 |
| 4. Jenis Kelamin | : | Laki-Laki |
| 5. Golongan Darah | : | O |
| 6. Alamat Terakhir | : | Dusun Jligudan RT 002/RW 002,
Borobudur Magelang 56553 |
| 7. Alamat Asal | : | Dusun Jligudan RT 002/RW 002,
Borobudur Magelang 56553 |
| 8. Identitas Orang Tua/Wali | | |
| a. Nama Ayah | : | Budi Supriyanto |
| Pekerjaan Ayah | : | Wiraswasta |
| b. Nama Ibu | : | Hj. Purtini |
| Pekerjaan Ibu | : | Wiraswasta |
| Alamat Wali | : | Dusun Jligudan RT 002/RW 002,
Borobudur Magelang 56553 |
| 9. Riwayat Pendidikan | | |
| a. SD | : | SD Negeri 2 Borobudur |
| b. SLTP | : | SMP Negeri 1 Borobudur |
| c. SLTA | : | SMA Negeri 1 Kota Mungkid |
| d. S1 | : | Fakultas Hukum UII Yogyakarta |
| 10. Organisasi | : | - |
| 11. Prestasi | : | - |
| 12. Hobby | : | Bersepeda dan Berenang. |

Yogyakarta,.....
Yang Bersangkutan

(Alan Bayu Aji. SH.)
NIM: 16912043

MOTO

*“Unity within Diversity and Diversity in Unity”
“Kesatuan dalam Keberagaman dan Keberagaman dalam Kesatuan”*

*“Berangkat dengan penuh keyakinan. Berjalan dengan penuh keikhlasan.
Istiqomah dalam menghadapi cobaan.”*

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya kecilku ini untuk keluarga dan sahabat-sahabatku, dan almamater Fakultas Hukum UII Yogyakarta.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT berkat karunia dan hidayah-Nya, serta sholawat dan salam penulis curahkan kepada Nabi Muhammad SAW, para sahabatnya serta setiap orang yang selalu menghidupkan sunnah beliau sampai hari kiamat nanti. Sehingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir/Tesis dengan judul :

POLITIK HUKUM PENGATURAN PERTANGGUNGJAWABAN

KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

DAERAH

(Studi Perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)

Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar “S2” Megister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagai mana manusia biasa, penulis sadar akan kekurangan dan ketidakmampuan penulis, yang dalam penyusunan Tesis ini banyak sekali bantuan, bimbingan dan pengarahan dari berbagai pihak yang penulis terima.

Dalam kesempatan ini penulis haturkan rasa hormat dan ucapan terimakasih sedalam-dalamnya kepada :

1. Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
2. Kedua orang tua saya yang selalu memberikan dukungan dan semangat kepada saya, Ibu Hj. Purtini dan Bapak Budi Supriyanto.
3. Bapak Nandang Sutrisno, SH., LL.M., M.Hum., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D, selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Bapak Dr. Saifudin SH., MH., selaku dosen pembimbing Tesis saya, yang telah memberikan waktu luang, kesabaran serta motivasinya sehingga Tesis ini dapat saya selesaikan sesuai target.
7. Ibu Prof. Dr. Ni'Matul Huda, SH., M.Hum, yang telah memberikan inspirasi dan kesempatan berdiskusi kepada saya untuk bisa menulis dan menyelesaikan Tesis saya ini.
8. Seluruh Staff Pengajar dan karyawan Program Megister Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas segala bantuan informasi selama menulis tesis dan ketika menempuh studi.
9. Seluruh Sahabat-Sahabat saya Angkatan 37 Program Megister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum UII Yogyakarta.

Harapan penulis dengan tersusunnya Tesis ini Insya Allah ada manfaatnya bagi penulis dan pembaca. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat

hidayah dan innayah-Nya kepada kita semua dalam suasana Iman, Islam dan Ihsan Amin.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Yogyakarta,.....

ALAN BAYU AJI SH.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN ORISINALITAS PENULISAN	v
CURRICULUM VITAE	vi
MOTTO & PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	16
D. Tinjauan Pustaka/Orisinalitas	16
E. Kerangka Teori	22
F. Definisi Oprasional	34
G. Metode Penelitian	35
H. Sistematika Penulisan	39
BAB II POLITIK HUKUM PENGATURAN OTONOMI DARERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA	
A. Teori Politik Hukum	41

1. Pengertian Politik Hukum	41
2. Politik Hukum Otonomi Daerah dan Pemerintah Daerah	47
3. Politik Hukum Pemerintah Daerah Pasca Reformasi	56
B. Otonomi Daerah	64
1. Pengertian Otonomi Daerah	64
2. Sistem otonomi Residu	68
3. Sistem Otonomi Material	69
4. Sistem Otonomi Formal	70
5. Sistem Otonomi Riil	71
6. Sistem Otonomi yang Nayata, Dinamis dan Bertanggungjawab	74
C. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan	75
1. Asas Desentralisasi	80
2. Asas Tugas Pembantuan	81
3. Asas Dekonsentrasi	85

BAB III LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN PERTANGGUNGJAWABAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Dasar Teoritik Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	88
1. Teori Demokrasi	88
2. Esensi Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	94
B. Fungsi Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	100
1. Fungsi Legilasi	101
2. Fungsi Pengawasan	103

3. Fungsi Anggaran	105
C. Hubungan Lembaga Legislatif dengan Lembaga Eksekutif	107
D. Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .	111

BAB IV POLITIK HUKUM PENGATURAN

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH

KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

(Studi Perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)

A. Deskripsi Data	117
B. Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	119
1. Politik Hukum Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	121
2. Politik Hukum Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	130
3. Politik Hukum Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	137
C. Pergeseran Pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	144
1. Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	145
a. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran	146

b. Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan	150
c. Pertanggungjawaban unuk hal tertentu	151
2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	155
a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	157
b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah	160
c. Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	166
D. Model Ideal Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	168
1. Hubungan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	171
a. Laporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	174
b. Laporan Realisasi Penggunaan APBD	176
2. Hubungan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan Presiden/Pemerintah Pusat	178
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	182
B. Saran atau Rekomendasi	185
DAFTAR PUSTAKA	188

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kondisi obyektif mengenai politik hukum pengaturan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 23 Tahun 2014. Hubungan pertanggungjawaban tersebut juga ditekankan pada hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD di mana ada perbedaan ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 23 Tahun 2014. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini diantaranya adalah (1) Bagaimana politik hukum pengatuan pertanggungjawaban kepala daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 23 Tahun 2014?; (2) Mengapa pertanggungjawaban kepala daerah bergeser dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ke Pemerintah Pusat pasca perubahan UU No. 22 Tahun 1999?; (3) Bagaimana model yang ideal pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum normatif, di mana data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan, risalah persidangan, maupun kamus hukum. Analisis yang dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan dipadukan dengan teori dan data sekunder berupa bahan hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca perubahan UU No. 22 Tahun 1999 hubungan pertanggungjawaban kepala daerah lebih bersifat sentralistik kepada pemerintah pusat. sifat sentralistik tersebut dikarenakan evaluasi atas pertanggungjawaban didominasi oleh pemerintah pusat. Selain pertanggungjawaban yang bersifat sentralistik, pertanggungjawaban kepala daerah juga lebih bersifat kuantitatif. Hubungan pertanggungjawaban yang bersifat sentralistik tersebut juga berakibat pada minimnya fungsi pengawasan DPRD khususnya dalam hal menerima pertanggungjawaban kepala daerah. Sifat sentralistik hubungan pertanggungjawaban kepala daerah juga sangat terlihat dalam UU No. 23 Tahun 2014 di mana dalam UU tersebut memperlihatkan begitu dominannya pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Untuk meminimalisir sifat sentralistik hubungan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut, dalam penelitian ini menawarkan model ideal pertanggungjawaban kepala daerah dilakukan oleh DPRD terlebih dahulu yang kemudian baru diteruskan ke pemerintah pusat. Penyampaian pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD terlebih dahulu ini bertujuan untuk lebih memperlihatkan hubungan kesejajaran antara Kepala Daerah dengan DPRD dan tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi.

Kata Kunci : Politik Hukum Pertanggungjawaban, Kepala Dearah, DPRD, Pemerintah Pusat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca Reformasi tatanan ketatanegaraan Indonesia mengalami sebuah fase perubahan. Perubahan tersebut ialah keinginan tentang tatanan negara demokrasi. Latar belakang keinginan sebuah tatanan kenegaraan yang demokratis tersebut dipicu oleh tekanan dan ketidak nyamanan warga negara akan sebuah negara otoriter di masa orde baru. Bentuk keinginan sebuah negara yang demokratis di Indonesia salah satunya adalah tuntutan sebuah pemberdayaan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah dianggap penting untuk dimaksimalkan peran dan fungsinya guna menunjang sebuah bentuk negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Semangat Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi tersebut langsung diwujudkan dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 5 tahun 1974. Undang-Undang tersebut membawa semangat baru tentang demokrasi dan pemberdayaan di mana hal tersebut terlihat dengan asas Otonomi Daerah yang terlihat dalam konsideran menimbang sebagai berikut:

Memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

¹ Lihat Konsideran Menimbang huruf c UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Telaah lebih lanjut mengenai pengaturan pemerintahan daerah dituangkan dalam amandemen UUD 1945 khususnya dalam amandemen kedua, di mana dalam Pasal 18 lebih menjamin sebuah mekanisme demokratisasi dan pemberdayaan pemerintahan daerah. Sebelum amandemen, Pasal 18 yang asli hanya memuat satu paragraf dan ketika setelah diamandemen menjadi: Pasal 18, 18A, 18B dengan total 11 paragraf. Demokratisasi dan Pemberdayaan pemerintahan daerah salah satunya adalah dengan adanya sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam Konstitusi pasca amandemen eksistensi DPRD juga telah dijamin dalam Pasal 18 ayat (3) "*Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*".² Peran dan fungsi DPRD dianggap sangat penting, di mana DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan sebagai cerminan representasi rakyat di daerah.

Beberapa peraturan perundangan-undangan yang berlaku telah menempatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah yang memiliki beragam model tugas dan wewenang, terutama dalam menjalankan fungsi pengawasan. Pengaturan tugas dan wewenang DPRD dimulai sejak pasca kemerdekaan dengan disahkannya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND). KND sejatinya merupakan embrio DPRD. Kemudian KND dalam undang-undang tersebut berubah istilahnya menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang memiliki fungsi legislasi. Perubahan istilah dari KND menjadi BPRD

² Lihat Pasal 18 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

didasarkan pada bunyi rumusan Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1945 bahwa : Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya.³

Semangat demokrasi sangat terlihat dalam UU No. 1 Tahun 1945 tersebut dengan munculnya Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD), namun masih menjadi sebuah ketidak jelasan mengenai kedudukan dan kewenangan KND yang berubah menjadi BPRD. Ketidak jelasan kedudukan dan kewenangan tersebut diakibatkan begitu sederhananya rumusan dari UU No. 1 Tahun 1945. Seiring berjalannya waktu, tepatnya selama 3 (tiga) tahun setelah berlakunya UU No. 1 Tahun 1945 akhirnya diubah dengan UU No. 22 Tahun 1948, dalam undang-undang ini kedudukan dan Kewenangan BPRD sudah lebih jelas, selain kejelasan kedudukan dan kewenangan, BPRD juga berganti istilah menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adapun perubahan dan perkembangan mengenai kedudukan dan kewenangan DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1948 antara lain: Kepala Daerah Selaku Ketua Dewan Pemerintah Daerah merangkap anggota DPD walaupun diangkat oleh pemerintah pusat, tapi pengangkatannya diambil dari calon-calon yang dimajukan oleh DPRD, DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah kepada pusat. Dewan Pemerintah Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang yang mencerminkan

³ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah

aliran dalam dewan pilihan rakyat. Dewan Pemerintah Daerah sebagai suatu kesatuan atau masing-masing anggotanya sendiri bertanggung jawab kepada DPRD.⁴

Perjalanan pengaturan tentang pemerintahan daerah yang sekaligus mengatur tentang lembaga perwakilan daerah atau DPRD dapat dibagi dalam beberapa fase pemerintahan. Fase pertama pemerintahan pasca kemerdekaan atau pemerintahan orde lama undang-undang yang pernah berlaku ialah : (1) UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, (2) UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, (3) UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, (4) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Seiring perjalanan dan perkembangan perpolitikan di Indonesia, pengaturan pemerintahan daerah yang sekaligus mengatur tentang DPRD ikut berubah. Perubahan yang cukup signifikan ialah ketika diundangkannya UU No. 5 Tahun 1974. Undang-undang tersebut cukup menyita perhatian dikarenakan dalam undang-undang tersebut nuansa sentralisasi cukup kuat. Anggapan sebuah sistem sentralistik diakibatkan posisi absolutnya pemerintah pusat diwaktu itu. Sistem sentralistik yang terjadi ketika itu sering kita sebut masa pemerintahan orde baru kepemimpinan Presiden Soeharto. Pemerintah daerah seolah hanya sebagai pelaksana tugas dari pemerintah pusat. Sentralistiknya UU No. 5 Tahun 1974 dapat dilihat dari paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu

⁴ Lihat Pasal 34 UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

“meningkatkan desentralisasi untuk peningkatan pelayanan umum kepada masyarakat dalam rangka memperkuat NKRI; namun dalam penyelenggaraan otonomi di daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, sehingga cenderung sentralistik”. Selain itu Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Mendagri secara hierarki.⁵

Sistem sentralistik di masa orde baru akhirnya tumbang setelah selama kurang lebih 32 Tahun berkuasa. Tumbangnya keabsolutan pemerintah pusat diakibatkan sering kali mematikan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berakhirnya masa orde baru, maka berakhir pula eksistensi UU No. 5 Tahun 1974 yang kemudian diubah menjadi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut dianggap merupakan harapan baru terhadap eksistensi demokratisasi di tingkat daerah, di mana dalam pengaturannya mencoba untuk mewujudkan asas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi secara nyata dan seluas-luasnya dengan memperhatikan nilai-nilai demokrasi dan pemberdayaan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Salah satu yang cukup menonjol dalam pengaturannya ialah mengenai kedudukan, tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan DPRD untuk memiliki peran penting dalam perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah, di mana untuk pertama kalinya Kepala Daerah dipilih secara demokratis. Sistem pemilihan Kepala Daerah dilimpahkan kepada DPRD. DPRD dapat memilih dan

⁵ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Cetakan 1, (Citra Media, Yogyakarta, 2006) hlm 27

memberhentikan Kepala Daerah. Ada anggapan kewenangan memilih dan memberhentikan Kepala Daerah oleh DPRD dalam perkembangan saat itu, mengakibatkan sebuah ketidak pastian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena dengan kewenangan tersebut DPRD dapat saja seketika memberhentikan Kepala Daerah dengan alasan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak oleh DPRD.

UU No. 22 Tahun 1999 hanya berjalan sekitar kurang lebih 4 (empat) tahun yang kemudian diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Perubahan atas UU No. 22 Tahun 1999 merupakan bentuk evaluasi karena UU tersebut dianggap tidak memberikan kepastian dan kestabilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika itu banyak ditemui penyelewengan-penyelewengan oleh DPRD maupun Kepala daerah. Selanjutnya UU No. 32 Tahun 2004 membawa sebuah perubahan yang cukup signifikan, di mana DPRD sudah tidak memiliki kewenangan untuk memilih Kepala Daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Perjalanan perubahan pengaturan Pemerintahan Daerah sering kali dikaitkan dengan bagaimana cara menentukan pengisian jabatan Kepala Daerah. Hal tersebut masih tampak dalam perubahan yang ke tiga kalinya terhadap UU tentang Pemerintahan Daerah yaitu dalam UU No. 23 Tahun 2014. Pasca ditetapkannya undang-undang tersebut dalam pengaturannya ada mekanisme untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah oleh DPRD namun ketentuan tersebut langsung dibatalkan oleh Perpu Nomor 2 Tahun 2014 yang dikeluarkan Presiden SBY.

Terbuai akan sebuah demokratisasi yang dicerminkan oleh pemilihan kepala daerah, sehingga peran dan fungsi DPRD sebagai representasi dan wahana demokrasi rakyat di daerah seolah terlupakan. Perkembangan pengaturan tentang DPRD saat ini memberikan tiga fungsi melekat yaitu Pembentukan Peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan.⁶ Adapun ketiga fungsi tersebut menurut hemat penulis masih memiliki beberapa kelemahan, misalnya dalam fungsi pembentukan Peraturan Daerah (Perda), beberapa kasus di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota DPRD masih sangat rendah dalam memaksimalkan hak inisiatif untuk mengusulkan sebuah peraturan daerah, contoh dari tujuh raperda inisiatif usulan DPRD, paling banyak hanya 3 raperda yang disahkan menjadi perda. Hal tersebut seolah berbanding terbalik dengan raperda yang diusulkan oleh Kepala Daerah beserta jajaran Organisasi Perangkat Daerah, di mana dalam pengusulan peraturan daerah dalam satu tahun periode Prolegda mampu menyelesaikan perda rata rata lebih dari 10 perda.

Selain pemebentukan perda, fungsi yang di anggap lemah lainnya adalah fungsi anggaran dan pengawasan. Kedua fungsi ini sebenarnya sarat akan politik anggaran yang berujung pada sebuah mekanisme *check and balance* antara Kepala Daerah sebagai pemegang kebijakan dan melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dengan DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah. Fungsi anggaran DPRD memiliki porsi yang cukup startegis, di mana fungsi ini sangat berkaitan dengan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disetiap tahunnya. Dalam praktiknya Kepala Daerah harus menyusun APBD tahun yang

⁶ Lihat Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

akan datang, selanjutnya dibahas bersama dengan DPRD yang ujungnya untuk memperoleh persetujuan dari DPRD. Fungsi anggaran yang dimiliki DPRD memang cukup menonjol dibandingkan dengan dua fungsi lainnya, tetapi fungsi anggaran ini juga tidak maksimal seperti ketika DPRD masih diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Pengaturan tentang hubungan anggaran DPRD dengan Kepala Daerah saat ini masih memberikan peluang Kepala Daerah lebih unggul dibandingkan DPRD, karena Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif yang mengatur dan menyusun pagu anggaran, celah lainnya apabila terjadi *deadlock* terhadap persetujuan dari DPRD dalam pembahasan bersama RAPBD, Kepala Daerah dapat menggunakan pagu anggaran tahun sebelumnya.

Selanjutnya DPRD memiliki fungsi pengawasan di mana fungsi tersebut menjadi tema utama dalam penulisan ini. Fungsi pengawasan penting untuk ditelaah dan dikaji, karena fungsi pengawasan ini mencerminkan *check and balance* dan demokrasi. Adapun dalam pengaturannya beberapa kewenangan DPRD yang melekat pada fungsi pengawasan yaitu: (1) Pengawasan terhadap Pelaksanaan Perda (Provinsi maupun Kabupaten/Kota), (2) pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan (3) pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK.⁷

DPRD merupakan representasi rakyat di daerah sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh Kepala daerah harus diawasi dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat sesuai prinsip kedaulatan

⁷ Lihat Pasal 100 dan Pasal 153 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

rakyat. Kiranya apa yang disampaikan sebelumnya sangat bertolak belakang, di mana saat ini posisi DPRD telah kembali menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan Kepala Daerah, sehingga Kepala daerah dalam praktiknya tidak lagi bertanggungjawab secara langsung kepada DPRD sebagai lembaga yang memiliki fungsi kontrol atau pengawasan.

Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku DPRD memiliki beberapa kewenangan yang menunjukkan sebuah fungsi pengawasan, di antaranya adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan penggunaan atas keuangan daerah atau APBD. Selain kedua fungsi pengawasan tersebut sebenarnya DPRD masih memiliki beberapa kewenangan yang mencerminkan fungsi pengawasan yaitu hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada DPRD. Apabila ditelaah lebih lanjut tentang pengaturan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD ada pergeseran dan perbedaan antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian diubah dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Perubahan UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut juga diikuti dengan perubahan pola hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD. Saat ini pertanggungjawaban Kepala Daerah hanya bersifat sebuah keterangan atau pemberitahuan kepada DPRD tanpa ada evaluasi melekat. Hal tersebut karena setelah perubahan Undang-Undang 22 Tahun 1999, Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab secara langsung kepada DPRD melainkan pertanggungjawabannya beralih dan didominasi oleh pemerintah pusat.

Hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD saat ini tampak dalam penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah atau sering disebut LKPJ, di mana LKPJ bukan merupakan pertanggungjawaban mutlak, karena dalam hal ini DPRD hanya penerima keterangan, tanpa memiliki kewenangan lebih lanjut untuk menindak lanjuti LKPJ Kepala Daerah. Adapun terjadi ketidak sesuaian dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam LKPJ, DPRD hanya dapat memberikan rekomendasi atau saran. Berbeda dengan mekanisme laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, di mana sangat di mungkinkan dalam proses laporan pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah ditolak dan penolakan LPJ dapat berujung pemberhentian kepala daerah, karena LPJ Kepala Daerah tidak diterima oleh DPRD. Perubahan dari LPJ ke LKPJ mengakibatkan kewenangan DPRD tidak sekuat ketika berlakunya UU No 22 Tahun 1999, dikarenakan LKPJ saat ini mulai dari UU No. 32 Tahun 2004 yang diubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014, penilaian dari DPRD terhadap LKPJ hanya rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kedepan.⁸

Kedudukan DPRD saat ini dipandang tidak strategis, dikarenakan DPRD bukan lagi menjadi Badan Legislatif Daerah namun kembali menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh

⁸ Lihat Pasal 23 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat.

pemerintah daerah (Kepala daerah beserta Satuan Kerja Pemerintah Daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹ Pengertian tersebut menunjukkan sudah tidak ada lagi pembagian lembaga daerah seperti Eksekutif maupun lembaga Legislatif. Menurut pendapat Prof Bagir Manan melihat posisi DPRD saat ini bukan lagi sebagai lembaga legislatif daerah melainkan hanyalah sebagai aparat daerah. Jika ditelaah lebih lanjut, peran dan fungsi DPRD saat ini memang tidak strategis layaknya dalam UU No. 22 Tahun 1999, padahal secara konstitusional saat ini Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI merupakan cerminan semangat UU No. 22 Tahun 1999.

Kembali pada pembahasan mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah, apabila di dilihat ketika pasca reformasi kurang lebih dalam kurun waktu 18 tahun, telah mengalami dua kali perubahan mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah yang melibatkan DPRD. Mekanisme tentang pertanggungjawaban kepala daerah itupun dapat dilihat dalam tabel 1 sebagai berikut:

Tabel. 1
Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Kepala Daerah Pasca Reformasi

No	Tinjauan	UU No 22/1999	UU No 32/2004 & UU No 23/20014
1	Mekanisme Pertanggungjawaban	Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD dengan mekanisme LPJ	Kepala Daerah bertanggungjawab kepada 1. Presiden dengan mekanisme LPPD

⁹ Lihat Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

			<ol style="list-style-type: none"> 2. DPRD dengan mekanisme LKPJ 3. Masyarakat dengan mekanisme IPPD
2	<p>Evaluasi Pertanggungjawaban</p>	<p>Jika LPJ ditolak DPRD dapat mengusulkan Pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. LPPD dengan pembinaan 2. LKPJ dengan rekomendasi 3. IPPD dengan masukan dari masyarakat

Berangkat dari pemaparan dalam tabel di atas sekiranya dapat diketahui perbedaan yang cukup signifikan tentang hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD, khususnya dalam menyikapi pertanggungjawaban Kepala Daerah. DPRD di dalam UU No 22 Tahun 1999 cukup memiliki peran yang penting sebagai penerima pertanggungjawaban, selain itu DPRD dapat menerima ataupun menolak LPJ Kepala Daerah. Apabila LPJ Kepala Daerah tidak bisa diterima atau ditolak oleh DPRD, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah. Mekanisme berbeda ketika berlakunya UU 23 Tahun 2014, di mana hubungan kerja antara Kepala Daerah dan DPRD didasarkan atas kemitraan yang sejajar. Hubungan kemitraan sejajar tersebut termasuk juga didalamnya penyampaian LKPJ Kepala daerah kepada DPRD. Lebih lanjut penyampaian LKPJ tersebut tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian Kepala Daerah.¹⁰

Pergeseran pertanggungjawaban Kepala Daerah dari DPRD kepada Pemerintah Pusat, dapat mengakibatkan sebuah tatanan pemerintahan yang cenderung bersifat sentralistis, karena DPRD sebagai representasi rakyat di daerah tidak lagi dapat memaksimalkan fungsi pengawasan dan *check and balances*

¹⁰ Lihat Pasal 207 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

secara mutlak kepada Kepala Daerah. Hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD saat ini tidak nampak seperti sebuah hubungan kelembagaan layaknya Eksekutif dan Legislatif, karena DPRD saat ini bukan lagi sebagai lembaga atau Badan Legislatif Daerah namun beralih menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Berbicara mengenai otonomi daerah, khususnya mengenai pelaksanaan desentralisasi saat ini di rasa cenderung kembali kepada sentralisasi (resentralisasi). Hal tersebut terlihat dari begitu rigitnya pengaturan kewenangan atau urusan-urusan pemerintahan daerah yang diserahkan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat. Selain rigitnya pegaturan tentang pelimpahan urusan pemerintah, hal yang menunjukkan sentralisnya adalah dominasi pemerintah pusat. Pemerintah daerah dalam hal ini Kepala Daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat atau Presiden dan tidak lagi kepada DPRD. Dalam perjalanannya kedudukan DPRD sebenarnya pernah akan diperkuat dalam UU No. 23 Tahun 2014, penguatan itu terlihat dari dikembalikannya kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah¹¹, namun sebelum berlaku undang-undang tersebut dinamika politik melanda negeri ini, di mana terjadi unjuk rasa yang berujung pada dikeluarkannya Perppu No 1 Tahun 2014 dan Perpu No 2 Tahun 2014 untuk mengembalikan pemilihan Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Menurut Bagir Manan, ciri dari sebuah sistem pemerintahan yang sentralistis dalam sebuah tatanan ketatanegaraan adalah pelaksanaan pemerintahan

¹¹ Dalam UU No 23 Tahun 2014 DPRD Provinsi memiliki Tugas dan Wewenang Memilih Gubernur sesuai bunyi Pasal 101 ayat (1) huruf d dan DPRD Kabupaten/Kota memiliki Tugas dan Wewenang memilih bupati/walikota sesuai bunyi pasal 154 ayat (1) huruf d.

daerah yang cenderung menguatkan unsur-unsur dekonsentrasi baik dalam lingkungan pemerintahan daerah (otonom) maupun kantor-kantor pusat di daerah diperkuat. Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada rakyat daerah (melalui DPRD) lebih menampakkan diri sebagai unsur kekuasaan pusat di daerah, dari pada sebagai pimpinan daerah. Sistem pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga melemahkan kemampuan daerah. Hubungan keuangan tidak memberi peluang kepada daerah untuk mandiri. Politik keseragaman tetap dipertahankan meskipun secara formal dikehendaki suatu sistem otonomi nyata atau rill. Pendekatan keamanan atau *security approach* merupakan faktor yang lebih memperkuat sentralisme kekuasaan.¹²

Berangkat dari apa yang telah dikemukakan di atas menjadi dasar penulis untuk melakukan kajian secara mendalam dan komprehensif tentang hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Penelitian mencoba untuk memperlihatkan konfigurasi politik yang terjadi pasca reformasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah dan hubungan kelembagaan daerah. Apabila melihat dari beberapa teori politik hukum, pengaturan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pasca reformasi merupakan sebuah tatanan politik hukum yang bersifat periodik, sering berganti ganti tergantung pada rezim penguasa. Apabila ditelaah lebih lanjut dari tahun 1998 sampai saat ini telah beberapa kali terjadi perubahan terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berpengaruh pada pertanggungjawaban Kepala Daerah dan hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD,

¹²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Ke-II, (PSH FH UII, Yogyakarta, 2002) hlm 29

Berangkat dari apa yang telah dikemukakan sebelumnya, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dan pengkajian mengenai Politik Hukum pengaturan fungsi pengawasan DPRD pasca reformasi yang di fokuskan pada **POLITIK HUKUM PENGATURAN PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH KEPADA DPRD** (Studi Perbandingan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 23 Tahun 2014). Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi menarik untuk dikaji di karenakan saat ini Kepala Daerah tidak lagi bertanggung jawab secara mutlak kepada DPRD, selain itu DPRD juga tidak bisa memberikan evaluasi yang melekat karena saat ini evaluasi kinerja kepala daerah didominasi oleh pemerintah pusat.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka peneliti menyimpulkan adanya rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum pengaturan pertanggungjawaban kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Mengapa pertanggungjawaban Kepala Daerah bergeser dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ke Pemerintah Pusat pasca perubahan UU No 22 Tahun 1999?
3. Bagaimana model yang ideal pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang baik adalah penelitian yang mempunyai tujuan dan maksud yang jelas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah

1. Mengetahui politik hukum pengaturan pertanggungjawaban Kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.
2. Mengetahui latar belakang mengapa Pertanggungjawaban Kepala Daerah bergeser dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ke Presiden di Era Reformasi.
3. Mengetahui model yang ideal Pertanggungjawaban Kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

D. Tinjauan Pustaka/Orisinalitas

Kajian tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah telah beberapa kali dilakukan. Akan tetapi yang dilakukan secara spesifik dan menggali mengenai Politik Hukum Pengaturan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasca Reformasi (Studi pada fungsi Pengawasam Pertanggungjawaban Kepala Daerah) sepengetahuan peneliti belum ada. Adapun penelitian atau kajian tentang pertanggungjawaban kepala daerah yang berbeda dengan penelitian penulis adalah sebagai berikut:

Tabel. 02 Perbandingan dengan Penelitian terdahulu.

1.	Nama Penulis	Ferry Kurniawan, S.H.
	Jenis Penelitian	Tesis (Magister Hukum Pascasarjana FH UII)
	Judul Penelitian	KEDUDUKAN DAN TANGGUNGJAWAB KEPALA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999,

	<p>Pokok Permasalahan</p>	<p>UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 13 Tahun 2012)</p> <p>Dalam penelitian ini mencoba untuk memaparkan dan menjelaskan mengenai kedudukan dan tanggungjawab kepala daerah dalam hal Gubernur DIY. Perihal pengkajian ini didasarkan pada 3 (tiga) UU tentang pemerintahan daerah, yang salah satunya secara spesifik berlaku untuk DIY (UU No.13/12). Tujuan utama penelitian ini yaitu untuk mengetahui kejelasan mengenai kedudukan beserta tanggungjawab yang diemban/melekat kepada Gubernur DIY, agar adanya kepastian posisi kepala daerah DIY yang memiliki sifat istimewa berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia. serta untuk menjunjung tinggi nilai-nilai lokal yang terkandung dalam keaslian daerah yang diselaraskan dengan proses demokratisasi bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan .</p> <p>Hasil penelitian ini didapatkan bahwa, Gubernur DIY memilikikewenangan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan demikian ada kelebihan yang bersifat istimewa namun juga perlu diketahui ada batasan-batasan yang mana tidak serta merta Gubernur DIY dalam memimpin daerahbersifat otoritatif (sewenang-wenang), misalnya terkait</p>
--	---------------------------	---

		<p>pertanggungjawabannya harus pula diperhatikan, sebab meski Gubernur DIY dalam hal segala kebijakan yang diambil dalam memimpin DIY harus pula dipertanggungjawabkan sebagai konsekuensi logis dari sebuah pemerintahan yang demokratis dan menjunjung tinggi nilai-nilai hukum Indonesia secara utuh.</p>
	<p>Perbedaan</p>	<p>Adapun perbedaan dengan penelitian penulis dengan judul “Politik Hukum Pengaturan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasca Reformasi (Studi Perbandingan pada UU No 22 Tahun 1999 dengan UU No. 23 Tahun 2014)”, di mana dalam penelitian ini difokuskan pada Tugas dan wewenang DPRD dalam hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Selanjutnya penelitian ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku pasca reformasi di antaranya adalah (UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014) yang keseluruhannya adalah undang-undang tentang pemerintahan daerah yang didalamnya juga mengatur kedudukan dan fungsi DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditambah beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait</p>

		<p>dengan penelitian. Dalam penelitian ini ada tiga rumusan masalah yang akan dikaji antara lain: (1) Bagaimana politik hukum pengaturan pertanggungjawaban kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014? (2) Mengapa pertanggungjawaban Kepala Daerah bergeser dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ke Presiden pasca perubahan UU No 22 Tahun 1999? (3) Bagaimana model yang ideal pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?</p>
2.	Nama Penulis	Muharrar Syukran
	Jenis Penelitian	Tesis (Magister Hukum Pascasarjana FH UII)
	Judul Penelitian	Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004
	Pokok Permasalahan	<p>Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah terdapat dua sistem pemilihan kepala daerah yang pernah diterapkan di Indonesia setelah reformasi 1999, di mana kedua model pemilihan daerah ini tertuang dalam dua UU yaitu UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 1999, di mana dalam penerapannya masing-masing model pemilihan kepala daerah ini</p>

		<p>memiliki kelebihan dan kekurangan. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan komparatif, dan pendekatan historis, yaitu dengan menelaah Sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, kemudian dilakukan komparasi antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 untuk menemukan kelebihan dan kekurangan masing-masing, dan kemudian diuji kesesuaiannya dengan UUD NRI 1945 serta falsafah negara yaitu Pancasila.</p> <p>Hasil kajian menunjukkan bahwa kelebihan dari sistem Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah DPRD memiliki posisi yang cukup kuat untuk melakukan kontrol terhadap eksekutif dan dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, serta DPRD dapat dengan maksimal menyerap aspirasi masyarakat. Sedangkan kelemahannya adalah pilihan DPRD sering tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.</p> <p>Adapun kelebihan dari sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah terbukanya pintu bagi tampilnya kepala daerah yang</p>
--	--	---

		<p>sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat, dan kepala daerah yang terpilih akan mendapatkan mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial anatar pemilih dengan tokoh yang dipilihnya. Sedangkan kelemahannya adalah tidak terdapatnya sistem pertanggungjawaban yang jelas oleh kepala daerah, maka hal ini dapat memicu penyimpangan.</p>
	<p>Perbedaan</p>	<p>Adapun perbedaan dengan penelitian penulis dengan judul “Politik Hukum Pengaturan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasca Reformasi (Studi Perbandingan pada UU No 22 Tahun 1999 dengan UU No. 23 Tahun 2014)”, di mana dalam penelitian ini difokuskan pada Tugas dan wewenang DPRD dalam hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Selanjutnya penelitian ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku pasca reformasi di antaranya adalah (UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014) yang keseluruhannya adalah undang-undang tentang pemerintahan daerah yang didalamnya juga mengatur kedudukan dan fungsi DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditambah</p>

		<p>beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian. Dalam penelitian ini ada tiga rumusan masalah yang akan dikaji antara lain: (1) Bagaimana politik hukum pengaturan pertanggungjawaban kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014? (2) Mengapa pertanggungjawaban Kepala Daerah bergeser dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ke Presiden pasca perubahan UU No 22 Tahun 1999? (3) Bagaimana model yang ideal pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?</p>
--	--	---

E. Kerangka Teori

1. Teori Politik Hukum

Politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang membahas perubahan hukum (*Ius Constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*Ius Constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan dalam masyarakat. Namun, untuk lebih memahami pengertian politik hukum itu perlu kiranya ditelaah pengertian politik dan pengertian hukum yang terkait dalam istilah politik hukum itu.¹³

Harun al rasid dalam bukunya Hukum tata Negara menjelaskan bahwa, Politik berpangkal dari kata *polis*, bahasa Yunani, yang berarti *city state*. Politik

¹³ Abdul Latif, *Politik Hukum*, Cetakan Ketiga (Sinar Grafika, Jakarta, 2014) hlm 8

dengan demikian berarti sesuatu yang berhubungan dengan negara. Dalam perkembangannya kemudian politik tampak diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan bagian negara, yakni kekuasaan negara. Dalam perkembangan selanjutnya politik tampak juga diartikan sebagai suatu yang berhubungan dengan salah satu bagian kekuasaan negara, yakni kekuasaan untuk memilih. Sehubungan dengan pengertian itu Mathews menyatakan bahwa inti dari politik adalah *act of choice*. Sejalan dengan pendapat Mathews itu, Kelsen mengutarakan bahwa politik mempunyai dua arti, yakni politik sebagai etik dan politik sebagai teknik. Politik sebagai etik adalah memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat yang harus diperjuangkan. Adapun politik sebagai teknik adalah memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan bermasyarakat yang telah dipilih dan ditentukan oleh politik sebagai etik tersebut. Pengertian politik menurut Mathews sama dengan pengertian politik menurut Kelsen, yakni perbuatan memilih. Namun, pengertian politik Kelsen lebih rinci karena menunjuk sasaran pilihannya, yakni tujuan yang hendak dicapai dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁴

Seperti diketahui hingga kini belum ada satu perumusan pengertian hukum yang diterima umum, karena tidak mungkin memberikan pengertian tentang hukum, yang sungguh-sungguh dapat memadai atau memuaskan sesuai kenyataan. Menurut Oppenheim hukum adalah *a body of rules for human conduct within a community which by-common consent of this community shall be enforced by external power*.¹⁵ Inti dari perumusan itu menunjukkan bahwa hukum

¹⁴ Ibid., hlm 9.

¹⁵ Ibid.

adalah seperangkat ketentuan tentang tingkah laku manusia dalam masyarakat. Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* pernah mengemukakan tentang “hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.¹⁶

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Politik hukum yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Di sini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum.¹⁷

Ada pun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya, pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke Lima, (Rajawali Pers, Jakarta, 2012), hlm 2

¹⁷ *Ibid.*, hlm 3.

dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).¹⁸

Politik hukum nasional harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penentuan hukum di negara Republik Indonesia sebagaimana terkandung dalam Pembentukan UUD 1945.¹⁹

Dalam buku yang sama, Mahfud MD mengemukakan beberapa ahli yang pernah mengemukakan definisi Politik Hukum sebagai berikut:²⁰ Menurut Teuku Muhammad Radhie, Politik Hukum adalah suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Menurut Satjipto Rahardjo, Politik Hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu : 1) Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada, 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut, 3) kapan waktu dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah, 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Menurut Soedarto (Mantan Ketua Perancang KUHP), Politik Hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006), hlm 13.

²⁰ Ibid., 13-16.

menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pengertian lain, pada tahun 1986 Politik Hukum adalah upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, mengemukakan bahwa Politik Hukum adalah *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang meliputi : 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.

Menurut Mahfud MD Politik Hukum adalah “*legal Policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara”.

2. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah merupakan pencerminan dari demokrasi Pancasila di seluruh wilayah Indonesia. Cita-cita untuk memberikan otonomi secara lebih luas kepada daerah-daerah yang dianggap mampu untuk memaksimalkannya, sudah dipikirkan dan direalisasikan sejak negara ini mulai dibentuk. Berbagai perangkat

peraturan perundang-undangan tealah dihasilkan untuk mewujudkan suatu otonomi daerah yang benar-benar efektif dan efisien.²¹

Adanya pergeseran kewenangan dan kepentingan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dibawahnya, akan membawa beberapa perubahan penting. Misalnya perubahan di bidang kepentingan penentuan kebijakan yang dilakukan tanpa melalui suatu undang-undang atau peraturan daerah tingkat satu, namun ditentukan oleh peraturan daerah dari masing-masing daerah. Kebijakan seperti ini sah-sah saja selama tidak melanggar aturan yang sudah disepakati dan ditetapkan bersama di dalam penyelenggaraan pemerintahan.²² Kewenangan dan penentuan kebijakan masing-masing daerah tetap harus melalui peraturan daerah, karena peraturan daerah tersebut merupakan kebijakan yang mendasar untuk melakukan aktivitas dalam menjalankan roda pemerintahan yang stabil.²³

Salah satu usaha stigmatisasi terhadap otonomi daerah adalah dengan menciptakan persepsi bahwa otonomi daerah dapat merupakan ancaman terhadap integrasi bangsa atau integrasi nasional. Hal itu muncul karena adanya kecenderungan dari daerah untuk tidak mengindahkan sebuah sistem nasional yang berlaku, terutama sistem hukum. Sudah merupakan sebuah sistem prinsip hukum bahwa aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi dalam sistem hukum nasional. Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, atau Peraturan

²¹ Pipin Syarifin, *HUKUM Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama (Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005), hlm III.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Daerah tidak boleh bertentangan dengan Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, apalagi Undang-Undang.²⁴

Menurut H. Syauckani visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama: politik, ekonomi, serta sosial dan budaya.²⁵ Tiga ruang lingkup tersebut dijelaskan sebagai berikut: Bidang politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.

Bidang ekonomi, otonomi di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerah. Bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

3. Lembaga Perwakilan Daerah

²⁴ H. Syauckani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan III, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003), hlm XIV.

²⁵ *Ibid.*, hlm 173-175.

Jika melihat dalam pembahasan sebelumnya mengenai konsep Negara Kesatuan yang tidak mengakui adanya lembaga atau badan legislatif selain badan legislatif pusat, hal tersebut seolah akan bertentangan dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. secara prinsip Lembaga Perwakilan merupakan wadah demokrasi masyarakat dalam menentukan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Sehingga akan sangat bersinggungan apabila dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi, badan legislatifnya hanya ada pada pemerintah pusat semata.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat: rakyat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan itu merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.²⁶ Rousseau yang merupakan pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk “demokrasi langsung” (seperti terdapat di Jenewa pada masa hidup Rousseau), di mana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Akan tetapi dewasa ini demokrasi langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum dan plebisit. Boleh dikatakan

²⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi Cetakan Pertama (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008) hlm 315.

bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.²⁷

Badan legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Untuk menjamin perumusan C.F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu negara demokrasi, yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik²⁸:

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu (*A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its action to that majority*). Atau dengan perkataan lain, negara demokrasi didasari dari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.

Selanjutnya berbicara mengenai fungsi badan legislatif yang paling penting adalah²⁹:

- 1) Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang *budget* atau anggaran.
- 2) Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Dikutip dalam bukunya Jimly Asshiddiqie, adapun fungsi pokok dari lembaga perwakilan (parlemen) itu pertama-tama adalah pengawasan terhadap eksekutif, baru setelah itu fungsi legislatif (fungsi pembuatan undang-undang). Bentuk-bentuk pengawasan oleh parlemen itu macam-macam. Apabila kita

²⁷ Ibid., hlm 316.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid., hlm 322.

meneliti konstitusi berbagai negara di dunia kita dapat menemukan beberapa bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga parlemen terhadap kinerja pemerintah. Di antara bentuk-bentuk yang penting dalam rangka pengawasan adalah³⁰:

- 1) Mengangkat dan memberhentikan kabinet;
- 2) Hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan;
- 3) Melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat;
- 4) Menyelenggarakan forum perdebatan parlemen;
- 5) Melakukan dengar pendapat;
- 6) Hak interpelasi dan pertanyaan;
- 7) Melaksanakan fungsi pemerintahan secara bersama; dan
- 8) Melaksanakan fungsi semi-legislatif dan semi-judisial.

Dari penjelasan teoritik di atas kiranya memperlihatkan bagaimana pentingnya sebuah lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan yang merupakan representasi, partisipasi dan demokrasi rakyat baik pusat maupun daerah. Dalam suatu Negara Demokrasi dengan sistem Otonomi Daerah atau Desentralisasi, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah) merupakan suatu keharusan. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat sangat diperlukan oleh karean dasarnya setiap kebijakan publik harus dirumuskan dan diputuskan oleh dan untuk rakyat sendiri. Karena suatu negara pada umumnya memiliki penduduk (Warga Negara) dalam jumlah besar, maka keputusan itu tidaklah mungkin dilakukan oleh seluruh warga negara, dan untuk itulah diperlukan adanya lembaga perwakilan rakyat.³¹

³⁰ Jimly Asshiddiqie, 1996. Pergumulan peran pemerintah dan parlemen dalam sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, sebagaimana telah dikutip Sirajuddin dkk, *Hukum administrasi Pemerintahan Daerah*, (Setara Press, Malang, 2016) hlm 161

³¹ Makalah dari Ateng Syafrudin, DPRD dan Kepala Daerah dalam bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sebagaimana telah dikutip Sadu Wasistiono (Penyunting), *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Fokusmedia, Bandung, 2003) hlm 93.

Dalam perkembangannya memang lembaga perwakilan rakyat daerah di Indonesia mengalami pasang surut berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki. Perubahan kedudukan dan kewenangan Lembaga Perwakilan rakyat Daerah atau yang disebut DPRD tidak terlepas dari kewenangan pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerah yang berubah ubah dari masa ke masa. Kajian lebih lanjut mengenai kedudukan dan kewenangan lembaga perwakilan akan dijelaskan lebih lanjut di dalam bab berikutnya.

4. Teori Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada suatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya)³² pertanggungjawaban biasanya diartikan sebagai proses pribadi yang menyangkut tindakan, perbuatan, atau keputusan seseorang dalam hubungannya dengan orang lain sehingga ia dapat menerima hak dan wewenang tertentu berikut sanksi yang menjadi konsekuensinya. Akan tetapi dalam administrasi publik pertanggungjawaban mengandung tiga konotasi³³:

- 1) Pertanggungjawaban sebagai Akuntabilitas (*accountability*)
Akuntabilitas di sini berperan jika suatu lembaga (*agency*) harus bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan (*policies*) tertentu.
- 2) Pertanggungjawaban sebagai Sebab-Akibat (*cause*)
Jenis pertanggungjawaban ini muncul bila orang mengatakan bahwa suatu lembaga diharuskan untuk mempertanggungjawabkan jalannya suatu urusan (*the conduct of some affairs*).
- 3) Pertanggungjawaban sebagai Kewajiban (*obligation*)

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke 9, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013) hlm 318

³³ Herbert J. Spiro, *Responsibility in Government Theory and Practice*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969, hlm: 14, telah dikutip kembali oleh Wahyudi Kumorotomo, *Etika administrasi Negara*, Cetakan Ke-2, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994) hlm 146.

Apabila seseorang bertanggungjawab dalam artian kewajiban untuk melakukan sesuatu, itu berarti bahwa: 1) dia harus menggunakan kapasitas untuk melakukan pertanggungjawaban kausal kepada orang yang memberinya delegasi, dalam rangka menyempurnakan hal-hal yang dipertanggungjawabkan tersebut, 2) dia harus melaksanakan setiap tahapan dari kontribusi kausalnya secara eksplisit.

Salah satu asas negara hukum yakni setiap tindakan organ pemerintah harus berdasarkan kewenangan, terkait erat dengan asas "*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban) atau "*zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid*" (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban). Pada umumnya setiap tindakan organ pemerintahan adalah penggunaan wewenang, karena itu selalu terkait dengan pertanggungjawaban. Titiek Sri Djatmiati mengatakan bahwa "setiap penggunaan kewenangan apapun bentuknya apakah dalam rangka pengaturan, pengawasan, maupun penentuan sanksi oleh badan pemerintah selalu disertai dengan adanya tanggung jawab."³⁴

F. Definisi Operasional

Untuk mempermudah pemaknaan terkait Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, sehingga di perlukan definisi operasional untuk menjelaskan beberapa frasa yang ada dalam judul penelitian. Perlunya definisi operasional selain untuk mempermudah pemaknaan terkait judul penelitian, juga berguna untuk membatasi ruang lingkup penelitian agar lebih terarah dan fokus. Adapun beberapa frasa yang dijelaskan dalam kerangka konseptual ini adalah sebagai berikut:

³⁴ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama (FH UII Press, Yogyakarta, 2014) hlm 188

Pengertian Politik Hukum banyak disampaikan oleh beberapa ahli, namun dalam penelitian ini penulis merujuk kepada pengertian politik hukum yang dirumuskan oleh Mahfud MD. Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah “*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Frasa Politik Hukum ini penting dalam penelitian ini, karena digunakan untuk melihat gambaran dan menguraikan obyek penelitian berupa perbandingan peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dengan yang saat ini masih berlaku. Maka dari itu menurut penulis Politik Hukum akan sangat erat kaitannya dengan pengaturan, di mana pengaturan sendiri memiliki makna proses, cara, maupun perbuatan mengatur.

Pertanggungjawaban dari kata dasar tanggung jawab dimana dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Pertanggungjawaban biasanya diartikan sebagai proses pribadi yang menyangkut tindakan, perbuatan, atau keputusan seseorang dalam hubungannya dengan orang lain sehingga ia dapat menerima hak dan wewenang tertentu berikut sanksi yang menjadi konsekuensinya. Sehingga yang di maksud Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD adalah dasar pengaturan yang pernah berlaku dan sedang berlaku saat ini tentang hubungan antara tindakan penyelenggara pemerintahan daerah dengan rakyat sebagai pemberi mandat. Dasar madat itu adalah saat ini Kepala Daerah yang dipilih

secara langsung oleh rakyat melalui Pilkada, dan DPRD sebagai representasi rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis merupakan jenis penelitian hukum normatif. Dimana menurut Wignjosoebroto, Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada penelitian yang mencakup (1) asas-asas hukum, (2) sistematika hukum, (3) adanya taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum.³⁵

2. Obyek Penelitian

Obyek Penelitian dalam penelitian ini adalah Tugas dan Wewenang DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pasca reformasi yang difokuskan pada Hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada DPRD.

3. Pendekatan

Menurut Syamsudin, dalam penelitian hukum, pendekatan penelitian merupakan anak tangga untuk menentukan teori penelitian yang akan dipakai. Pendekatan penelitian berguna untuk membatasi penelitian mengeksplorasi landasan konseptual yang bisa membedah objek penelitian. Pendekatan penelitian dipakai untuk menentukan dari sisi mana sebuah objek penelitian akan

³⁵ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum* (PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007) hlm 21-26.

dikaji.³⁶ Dimana dalam penelitian ini akan menggunakan beberapa pendekatan di antaranya:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang diteliti. Sehingga dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.³⁷ Dimana yang menjadi bahan pendekatan antara lain adalah beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Hubungan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD.
- b. Pendekatan Historis. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai masalah yang dihadapi. Dimana telaah demikian diperlukan oleh peneliti guna mengungkap latar belakang dan pola pikir mengenai tugas dan wewenang DPRD terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*), yaitu melakukan perbandingan antar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di mana kedua perundang-undangan tersebut memiliki mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD yang berbeda.

4. Bahan Hukum

³⁶ Ibid., hlm 56

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-4 (Kencana, Jakarta, 2008) hlm 96.

Bahan-bahan yang dapat dijadikan objek studi ada tiga golongan, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.³⁸

a. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat sebagai hukum positif serta berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 5) Peraturan Pemerintah 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.
- 6) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau pembahasan lebih lanjut – hal-hal yang telah diteliti pada bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari,

³⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (UI-Press, Jakarta, 2007) hlm 11.

Rancangan Undang-undang, buku teks, jurnal penelitian hukum, hasil-hasil penelitian, pendapat para sarjana, serta simposium yang dilakukan oleh para terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

- c. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan yang terkait terhadap bahan hukum primer, sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi pustaka, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian dan juga wawancara dengan beberapa narasumber yang kompeten terhadap tema pembahasan penelitian ini.

6. Analisis data

Untuk menganalisa data pada penelitian ini digunakan analisis kualitatif, yaitu data-data yang telah diperoleh merupakan uraian yang dilakukan terhadap bahan hukum yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pendapat para pakar.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penyajian pembahasan penelitian ini, penulis akan memaparkan dan menguraikan pembahasan dalam beberapa bagian atau Bab, adapun untuk setiap babnya bersisi sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Dalam bab ini akan diuraikan tentang:

1. Latar Belakang Masalah
2. Rumusan Masalah
3. Tujuan Penelitian
4. Tinjauan Pustaka/Orisinalitas
5. Kerangka Teori
6. Metode Penelitian
7. Sistematika Penelitian

BAB II Pada Bab II penulis melakukan kajian mengenai Tinjauan umum tentang Politik Hukum, dan Otonomi Daerah, dalam bab ini juga akan diuraikan tentang Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah di Indonesia.

BAB III Pada Bab III penulis melakukan kajian mengenai tinjauan umum tentang lembaga perwakilan rakyat daerah, fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan hubungan antara DPRD dan Kepala daerah dalam Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

BAB IV Pada bab IV penulis melakukan pembahasan permasalahan, di mana dalam bab ini berisi tentang penyajian data dan analisis mengenai (1) Politik Hukum Fungsi Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, (2) Latar belakang mengapa Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang bergeser dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ke Presiden, dan (3) model yang

ideal mengenai Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

BAB V Penutup

Pada Bab V ini berisi mengenai Kesimpulan dan Rekomendasi dari apa yang telah dibahas dalam bab sebelumnya mengenai Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD (Studi perbandingan antara UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 23 Tahun 2014).

BAB II

POLITIK HUKUM PENGATURAN OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Teori Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang membahas perubahan hukum (*Ius Constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*Ius Constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan dalam masyarakat. Namun, untuk lebih memahami pengertian politik hukum itu perlu kiranya ditelaah pengertian politik dan pengertian hukum yang terkait dalam istilah politik hukum itu.³⁹

Harun Al Rasid dalam bukunya Hukum tata Negara menjelaskan bahwa, Politik berpangkal dari kata *polis*, bahasa Yunani, yang berarti *city state*. Politik dengan demikian berarti sesuatu yang berhubungan dengan negara. Dalam perkembangannya kemudian politik tampak diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan bagian negara, yakni kekuasaan negara. Dalam perkembangan selanjutnya, politik tampak juga diartikan sebagai suatu yang berhubungan dengan salah satu bagian kekuasaan negara, yakni kekuasaan untuk memilih. Sehubungan dengan pengertian itu Mathews menyatakan bahwa inti dari politik adalah *act of choice*. Sejalan dengan pendapat Mathews itu, Kelsen mengutarakan bahwa politik mempunyai dua arti, yakni politik sebagai etik dan politik sebagai teknik. Politik sebagai etik adalah memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat yang harus diperjuangkan. Adapun politik sebagai

³⁹ Abdul Latif, *Politik Hukum*, Cetakan Ketiga, (Sinar Grafika, Jakarta, 2014) hlm 8.

teknik adalah memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan bermasyarakat yang telah dipilih dan ditentukan oleh politik sebagai etik tersebut. Pengertian politik menurut Mathews sama dengan pengertian politik menurut Kelsen, yakni perbuatan memilih. Namun, pengertian politik Kelsen lebih rinci karena menunjuk sasaran pilihannya, yakni tujuan yang hendak dicapai dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.⁴⁰

Seperti diketahui hingga kini belum ada satu perumusan pengertian hukum yang diterima umum, karena tidak mungkin memberikan pengertian tentang hukum, yang sungguh-sungguh dapat memadai atau memuaskan sesuai kenyataan. Menurut Oppenheim hukum adalah *a body of rules for human conduct within a community which by-common consent of this community shall be enforced by external power.*⁴¹ Inti dari perumusan itu menunjukkan bahwa hukum adalah seperangkat ketentuan tentang tingkah laku manusia dalam masyarakat. Sunaryati Hartono dalam bukunya Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional pernah mengemukakan tentang “hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁴²

Politik hukum bersifat permanen atau jangka panjang dan bersifat periodik. Politik hukum yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum,

⁴⁰ Ibid., hlm: 9

⁴¹ Ibid.

⁴² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke Lima (Rajawali Pers, Jakarta, 2012) hlm 2.

keadilan, dan kemanfaatan penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Di sini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum.⁴³

Ada pun Politik Hukum bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu, baik yang akan memberlakukan maupun akan mencabut, misalnya pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁴⁴

Politik hukum nasional harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penentuan hukum di negara Republik Indonesia sebagaimana terkandung dalam Pembentukan UUD 1945.⁴⁵

Mahfud MD mengemukakan dalam bukunya tentang beberapa pendapat ahli mengenai definisi Politik Hukum sebagai berikut:⁴⁶ Menurut Teuku Muhammad Radhie, Politik Hukum adalah suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah

⁴³ Ibid., hlm 3.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006) hlm 13.

⁴⁶ Ibid., hlm 13-16.

perkembangan hukum yang dibangun. Menurut Satjipto Rahardjo, Politik Hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu : 1) Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktu dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Menurut Soedarto (Mantan Ketua Perancang KUHP), Politik Hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pengertian lain, pada tahun 1986 Politik Hukum adalah upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, mengemukakan bahwa Politik Hukum adalah *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang meliputi : 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum

serta pembinaan para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.

Menurut Mahfud MD Politik Hukum adalah “*Legal Policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara”.

Menurut Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah *Forum Keadilan* yang berjudul “Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”. Dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa Politik Hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.⁴⁷

Berangkat dari Pendapat Ahli tentang politik hukum, di mana politik hukum ialah suatu garis kebijakan resmi yang dituangkan dalam sebuah peraturan untuk mencapai suatu tujuan negara. Kemudian apabila dikaitkan dalam konteks ketatanegaraan Indonesia yang dibangun atas dasar Negara Hukum dengan prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam suatu masyarakat Indonesia yang bersatu. Hal itu nampak nyata bila kita membaca pokok-pokok pikiran yang

⁴⁷ Padmo wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cet II dan artikel “Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”, sebagaimana telah dikutip oleh Imam Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Cetakan Ke-7, (PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011) hlm 26.

termuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut pendapat Abdul Hakim pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung pokok-pokok pikiran antara lain sebagai berikut⁴⁸:

- 1) Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas perastuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 2) Negara yang berkedaulatan rakyat, yaitu sebuah negara yang didasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.

Politik Hukum adalah sebuah tatanan konfigurasi pengaturan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah/Kekuasaan untuk mencapai tujuan Negara. Dalam perkembangan sebuah Negara Modern haruslah menempatkan masyarakat sebagai partisipan dalam mewujudkan tujuan negara. Konsepsi tersebut akan mengarahkan pada sebuah tatanan negara yang demokratis, sehingga apa yang menjadi kehendak masyarakat akan terealisasikan dalam sebuah kebijakan pemerintahan yang demokratis. Dengan Politik Hukum kita dapat mengetahui konfigurasi pembentukan hukum sebagai dasar kebijakan yang dijalankan Pemerintah apakah itu merupakan hukum yang demokratis atau sebuah produk hukum yang ortodok/otoriter.

2. Politik Hukum Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah

Apabila Politik Hukum sering dikaitkan dengan sebuah tujuan negara, sudah pasti melihat sebuah ketatanegaraan Indonesia saat ini pastilah menginginkan bentuk negara demokratis. Menurut pendapat Mahfud MD, prinsip negara demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang terpusat di

⁴⁸ Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988) hlm 11.

satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang ini adalah pernyataan Lord Acton bahwa “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*” kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut-terpusat-korup secara absolut.⁴⁹

Selanjutnya menurut Mahfud MD, pemencaran kekuasaan terdiri atas dua macam, yakni pemencaran secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Pemencaran kekuasaan yang horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances*, yakni pemencaran kekuasaan ke dalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (menengakkan undang-undang). Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara yaitu negara kesatuan dan negara federal.⁵⁰

Melihat bentuk Negara Republik Indonesia dimana, dalam menjalankan sebuah pemerintahan telah disepakati oleh para pendiri bangsa bahwa bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Negara Kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dan diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang serta berdasarkan konstitusi.

⁴⁹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum....., Op.Cit.*, hlm 221.

⁵⁰ Ibid.

Menurut Mahfud MD, sejak awal kemerdekaan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang seperti tak pernah selesai. Ia selalu berubah dan diubah sesuai dengan perubahan konfigurasi politik. Perubahan itu menyangkut berbagai aspek dalam sistem otonomi, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan sebagainya, yang dalam praktiknya senantiasa menimbulkan masalah yang berbenturan dengan budaya dan perilaku politik yang selalu mengalami tolak tarik antara elite dan massa.⁵¹

Menurut C.S.T. Kansil, sejatinya tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban daripada hak. Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggungjawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual.⁵²

Jauh sebelum proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, ide atau gagasan satuan pemerintahan daerah yang otonom sudah menjadi diskursus para *the founding fathers* kita. Semaun (1926) menulis, bahwa pemerintahan negara modern akan tersusun dari: (a) pemerintah dan parlemen; (b) pemerintah propinsi dan dewan propinsi; (c) pemerintah kota dan dewan kota.⁵³ Selanjutnya Mohammad Hatta mengatakan, bahwa pembentukan pemerintahan daerah

⁵¹ Ibid., hlm 224.

⁵² C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cetakan Pertama (PT Bumi Aksara, Jakarta, 2003) hlm 149.

⁵³ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Cetakan Pertama (Setara Press, Malang, 2013) hlm 124.

(pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada puncak pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, desa dan daerah. Gagasan tersebut dapat dipahami, mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dengan kemajemukannya menyebabkan tuntutan kebutuhan untuk mengakomodasinya dalam penerapan desentralisasi dan otonomi daerah.⁵⁴

Berbicara mengenai Politik Hukum Otonomi Daerah tidak akan terlepas dari dasar Konstitusi Pemerintahan Daerah di Indonesia. Dalam perjalannya, dasar Konstitusi tentang Pemerintahan Daerah ada pada Pasal 18 UUD 1945 ketika sebelum perubahan yang berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Sementara itu, bunyi penjelasan atas Pasal 18 adalah⁵⁵:

- 1) Oleh Karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tak akan mempunyai daerah lingkungan yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- 2) Dalam teritoria; Negara Indonesia terdapat lebih dari kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Lihat Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Amandemen.

karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Apabila dilihat bunyi Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan di atas terkesan masih cukup abstrak dan sederhana, sehingga ketika pelaksanaannya dengan mengamanatkan pada Undang-Undang dapat disalah gunakan oleh Pemerintah Pusat dalam hal implementasi Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah. Seiring perjalanan waktu pasal tersebut juga merupakan ketentuan yang dirubah. Perubahan Pasal 18 tersebut terjadi pada amandemen kedua yang menghasilkan Pasal 18, 18A, dan 18B. Salah satu alasan mendasar yang berada di balik perubahan itu, menurut Saldi Isra, ketentuan Pasal 18 (asli) dinilai terlalu sederhana dan tidak cukup lengkap mengatur sendi-sendi pemerintahan daerah dan model hubungannya dengan pemerintah pusat, “Karena itu, pengaturan pemerintah daerah yang semula hanya satu pasal ‘dimekarkan’ menjadi tiga Pasal: Pasal 18, 18A dan 18B. Secara substansi perubahan itu tidak hanya sebatas memberikan pengaturan dasar hubungan pusat-daerah, penyelenggara(an) pemerintahan, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, tetapi juga pengakuan terhadap masyarakat adat”⁵⁶

Perlunya perubahan atas Pasal 18 ini menjadi salah satu agenda reformasi yang cukup prioritas, sehingga menjadi pokok bahasan pada proses Amandemen Kedua yang berlangsung pada tahun 2000 lalu. Menurut Saldi Isra, ada empat

⁵⁶ Saldi Isra, “Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (Otonomi Daerah, Otonomi Desa dan Keberadaan Masyarakat Adat”. Makalah disampaikan pada “Simposium Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subyek Hukum”. Diselenggarakan oleh HuMa dan Epistema Institute, di Jakarta, 27 – 28 Juni 2012. hlm 1.

persoalan utama yang dibahas terkait perubahan Pasal 18, yaitu (1) pembagian wilayah negara; (2) pemerintahan daerah; (3) hubungan pusat – daerah; dan (4) masyarakat adat. Selain itu, menurut Isra, juga terdapat satu persoalan di luar substansi perubahan Pasal 18, yaitu terjadinya pergeseran terhadap makna daerah istimewa.⁵⁷

Keinginan untuk mengubah atau mengamandemen Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, sebenarnya telah muncul sejak proses perubahan UUD 1945 yang pertama pada rapat ke-2 Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR), di mana salah satu agendanya yakni pandangan umum fraksi-fraksi tentang materi Sidang Umum (SU) MPR. Rapat tersebut diselenggarakan pada tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh ketua MPR saat itu, M. Amien Rais. Akan tetapi, tidak semua fraksi menyinggung mengenai pemerintahan daerah dalam pemandangan umumnya. Baru pada pembahasan perubahan kedua, isu perubahan atau amandemen Pasal 18 dimunculkan.⁵⁸

Sebelum dilakukannya perubahan atau amandemen Pasal 18 UUD 1945 dalam perubahan kedua, Pemerintahan transisi Presiden Habibie dengan semangat reformasi melepaskan diri dari belenggu rezim orde baru telah meloloskan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan juga UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang ini menerapkan kebijakan otonomi daerah yang luas dengan aturan khusus untuk Aceh, Papua, dan Timor Timur. Bagi Timor

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Mahkamah Konstitusi, hlm 117-122.

Timur, kebijakan ini menjadi tidak relevan lagi setelah kemerdekaannya, menyusul referendum yang digelar di sana pada tanggal 30 Agustus 1999.⁵⁹

Terhadap dua UU tersebut menurut Denny Indrayana, kedua undang-undang itu gagal karena dua hal. *Pertama*, seperti dikatakan oleh Tim Lindsey, keduanya tidak jelas dalam mendefinisikan konsep otonomi. *Kedua*, bagi beberapa daerah, desentralisasi yang diberikan oleh undang-undang itu tidak membuatnya merasa aman, desentralisasi dipandang sebagai sekedar “kado” dari pemerintah pusat yang bisa ditarik kembali kapan saja. Maka, untuk mempersulit invalidasi desentralisasi, tekanan untuk memberikan jaminan konstitusional bagi desentralisasi pun menguat. Sehingga, dalam perubahan kedua terkhusus pada Pasal 18 UUD 1945 yang tadinya hanya memuat satu paragraf, diubah menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B, dengan total 11 paragraf. Tim Lindsey berpendapat bahwa pasal-pasal ini mencerminkan semangat UU No. 22 tentang Pemerintahan Daerah.⁶⁰

Adapun isi hasil Perubahan Kedua UUD 1945 yang dituangkan di dalam Pasal 18, 18A, dan 18B selengkapnya berbunyi:

Pasal 18

- Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang
- Ayat (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- Ayat (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-

⁵⁹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetakan II (Mizan, Bandung, 2007) hlm 231.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm 232.

- anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- Ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- Ayat (5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- Ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- Ayat (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 A

- Ayat (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, kota atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- Ayat (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B

- Ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- Ayat (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Berangkat dari bunyi Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, menurut Bagir Manan ada beberapa prinsip yang sejatinya ingin disampaikan, agar dalam pelaksanaan otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih terjamin. Hal-hal tersebut nampak pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut.⁶¹

⁶¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan kedua (PSH FH UII, Yogyakarta, 2002) hlm 7-17.

- a. *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonom (termasuk tugas pembantuan). Dengan perkataan lain, ketentuan ini hanya mengatur otonomi.
- b. *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari *pengebirian* otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 yang baru menegaskan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
- c. *Prinsip kekhususan dan keragaman Daerah* (Pasal 18 A, ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
- d. *Prinsip mengakui dan menghormati kasatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18 B, ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.
- e. *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18 B ayat (1)). Pasal 18 lama, menyebutkan: “hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Penjelasan menyebutkan bahwa daerah-daerah yang bersifat istimewa mencakup “*zelfbesturende landshappen*” (swapraja), dan “*volksgemeenschappen*” (desa, marga, dan lain-lain). Kalau demikian, yang dimaksud “Bersifat istimewa” adalah pemerintahan asli atau pemerintah bumiputra. Tidak ada daerah khusus. Dalam Pasal 18 B, perkataan “Khusus” akan memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh, Irian Jaya).
- f. *Prinsip Badan Perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat 3). Dengan demikian tidak ada lagi keanggotaan DPRD yang diangkat.
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat (2)). Meskipun tidak ada satu ukuran tertentu mengenai hubungan yang adil dan selaras, prinsip ini menunjukkan, bahwa daerah berhak memperoleh secara wajar segala sumber daya untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri.

Secara Kontitusional perjalanan politik hukum Otonomi daerah atau Pemerintahan Daerah di Indonesia memang mengalami perubahan yang cukup signifikan bukan hanya terletak pada penambahan jumlah Pasal atau muatan Paragraf dalam UUDNRI 1945 saja. Namun, paradigma yang dituangkan dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, di mana otonomi daerah bukan hanya sekedar pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah, tetapi juga terkait dengan pengakuan atas hak asal-usul atas eksistensi kearifan lokal (menghargai dan menghormati kekhususan dan keistimewaan) dalam Pemerintahan di Daerah, di mana hal tersebut sering dimaknai sebuah Desentralisasi Asimetris.

3. Politik Hukum Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi

Dalam bidang hubungan Pusat dan Daerah, UUD 1945 menggariskan Politik Hukum “otonomi luas,” menegaskan perubahan atas politik hukum yang dianut oleh Orde Baru, yakni otonomi nyata dan bertanggung jawab. Pasal 18 ayat (5) menggariskan bahwa pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.” Ketentuan ini menegaskan bahwa urusan absolut Pemerintah Pusat itu tidak dapat diambil sendiri secara sepihak melainkan harus ditentukan secara jelas di dalam Undang-undang.⁶² UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang merupakan perubahan dari UU No 22 Tahun 1999) telah menentukan bahwa Pemerintah Pusat mempunyai enam urusan absolut yakni hubungan luar negeri, keuangan dan fiskal nasional, pertahanan,

⁶² Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Cetakan Ke-3 (RajaGrafindo Persada, Kota Depok, 2013) hlm 53.

keamanan, peradilan, dan agama. Sebenarnya pada awalnya (ketika UU No. 22 Tahun 1999 sedang dibahas sebagai RUU) urusan agama tidak dimasukkan sebagai urusan pusat, namun menjelang finalisasi atas RUU tersebut MUI dan beberapa Ormas Islam serta Departemen Agama meminta agar urusan agama diserahkan ke pusat. Tujuannya agar tidak ada daerah yang membuat peraturan daerah berdasarkan besarnya pemeluk agama masing-masing karena hal itu dapat mengancam integritas bangsa.⁶³

a. Politik Hukum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah memang tidak begitu saja datang dari atas. Hal ini membutuhkan perjuangan yang lama dan berliku. Disamping karena daerah menuntut kebebasan di era keterbukaan politik (demokratisasi), juga karena pemerintah pusat ingin mengatasi masalah disintergrasi yang melanda Indonesia. Dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, diharapkan tuntutan daerah untuk lepas dari Indonesia tidak akan terjadi. Begitu juga titik beratnya pada Kabupaten dan Kota, dan tidak pada provinsi. Asumsinya, ketika daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya maka tidak akan terjadi gerakan separatis. Oleh karena itu, pemerintah merestui pemekaran-pemekaran provinsi atau Kabupaten/Kota. Semuanya dalam konteks satu : mencegah gerakan separatis.

⁶³ Ibid.

Terlepas dari alasan yang sesungguhnya di balik lahirnya kedua UU tersebut, yang jelas kebijakan otonomi daerah era reformasi ini sungguh mengalami kemajuan yang luar biasa. Ada beberapa ciri yang menonjol dari UU No. 22 Tahun 1999 ini, yaitu⁶⁴:

- 1) Demokrasi dan Demokratisasi. Ciri ini menyangkut dua hal, yaitu mengenai rekrutmen pejabat politik di daerah dan menyangkut proses legislasi di daerah. Dalam hal menyangkut rekrutmen pejabat politik di daerah menyerahkan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat melalui DPRD dan tidak ada lagi campur tangan pemerintah pusat. Sedangkan mengenai proses legislasi dan regulasi daerah tidak lagi harus disahkan oleh pemerintah pusat.
- 2) Mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Titik berat otonomi ada pada daerah kabupaten atau kota. Ini dilakukan dalam rangka lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
- 3) Sistem otonomi luas dan nyata. Dengan sistem ini pemerintah daerah berwenang melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, moneter dan fiskal, pertahanan dan keamanan, peradilan dan agama.
- 4) Tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat. UU ini tidak mengenal daerah tingkat I dan daerah tingkat II juga tidak ada hirarki antara provinsi dengan Kabupaten/Kota.
- 5) *No Mandate Without Funding*. Penyelenggaraan tugas “Pemerintah” di “Daerah” harus dibiayai dari dana Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN)

Selain merupakan bentuk pembaharuan otonomi daerah yang memberikan nilai-nilai demokrasi dan demokratisasi dalam kelembagaan daerah, UU No. 22 Tahun 1999 ini juga dianggap memiliki beberapa kelemahan, baik dari segi kebijakan maupun aspek implementasi. Adapun kelemahan-kelemahan itu antara lain, *pertama*, aspek kelembagaan pemerintah daerah yang menempatkan posisi DPRD terlalu dominan. *Kedua*, akuntabilitas DPRD kepada publik. *Ketiga*, tidak adanya ruang partisipasi publik dalam mengontrol kebijakan publik. *Keempat*, kebijakan otonomi daerah hanya menguntungkan daerah-daerah kaya SDA.

⁶⁴ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Cetakan I, (Pustaka Pelajat Offset, Yogyakarta, 2007) hlm 14.

Kelima, tidak adanya otoritas lembaga yang kuat untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antardaerah.⁶⁵

Ketika ruang gerak DPRD diperluas kekuasaannya, ternyata DPRD belum mampu memanfaatkan kekuasaannya itu secara wajar. Hal itu, menurut Bagir Manan disebabkan antara lain, karena masih kurang pengetahuan dan minimnya pengalaman di kalangan anggota DPRD mengenai hakikat fungsi DPRD dan seluk-beluk pengaturan dan cara-cara pengelolaan yang baik (*good governance*). Dalam berbagai peristiwa telah terjadi spanning hubungan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Keadaannya menjadi semakin “kelabu” karena dalam susana kebebasan baru berbagai kekuatan masyarakat memberikan bermacam-macam tekanan berdemokrasi yang menuntut *rules of the game* yang menjunjung tinggi hukum yang damai, tertib, teratur, dan tentram. Sebaliknya perlu pula kesadaran baru dari kepala daerah beserta jajarannya. Demokrasi memang menuntut agar DPRD dapat berperan secara wajar, dan menuntut keterbukaan. Kepala Daerah dan jajarannya bukan alat kekuasaan sentralisme yang lebih menempatkan diri sebagai pangreh dengan simbol-simbol dan tingkah laku otoritarian, melainkan sebagai penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab dan harus tunduk pada pengawasan publik untuk mewujudkan kesejahteraan umum di daerahnya.⁶⁶

b. Politik Hukum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁶⁵ Ibid, hlm 20.

⁶⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cetakan II* (PSH FH UII, Yogyakarta, 2002) hlm xi-xxi.

Kelahiran UU No 32 Tahun 2004 sebagai revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 nyaris kurang mendapat perhatian dari publik. Kurangnya mendapat perhatian ini disebabkan publik “disibukkan” dengan persoalan-persoalan gegap gempita pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pilpres Langsung 2004, sehingga keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 tersebut luput dari perhatian publik. Sementara itu, di pihak lain, pemerintah dan DPR dalam membahas UU 32/2004 itu terkesan “diam-diam” dan “terburu-buru” seperti kejar tayang di mana revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 harus segera dilakukan.

Beberapa kalangan berpendapat bahwa UU No. 32/2004 ini secara umum cenderung bersifat sentralistik tidak berbeda seperti halnya UU No. 5/1974. Adanya resentralisasi tersebut terlihat dari beberapa indikator. *Pertama*, dihilangkannya atau digantinya kata kewenangan menjadi urusan. Secara substansi kata Kewenangan dan Urusan merupakan kata yang berbeda. Kata urusan merupakan bagian dari kewenangan, dengan demikian pemerintah daerah kewenangannya menjadi kecil, hanya sekedar urusan pemerintahan.⁶⁷

Kedua, dalam pembagian kewenangan juga terjadi resentralisasi. Apabila dalam UU No. 22/1999 pemerintah daerah memiliki kewenangan bagi semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah, kini pada UU No. 32/2004 hal itu tidak terdapat lagi. Kewenangan pemerintah daerah menjadi “terbatas”, karena kewenangan pemerintah daerah yang merupakan urusan pemerintahan yang bukan sepenuhnya, tetap dibagi dengan kewenangan

⁶⁷ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah...., Op.Cit.*, hlm 26.

Pemerintah, dibagi dengan kewenangan urusan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota.

Keitiga, resentralisasi itu juga terlihat dari posisi Gubernur sebagai wakil pemerinah pusat. Apabila pada UU No. 22 tahun 1999, posisi Gubernur hanya sebagai koordinator maka pada UU No. 32 Tahun 2004 posisinya begitu kuat sebagai wakil pemerintah pusat. *Keempat*, DPRD maupun bupati/walikota, tidak memiliki kewenangan apapun dalam pembuatan Perda karena Perda yang dibuat dapat dibatalkan oleh Pusat manakala dianggap bertentangan dengan “Kepentingan Umum”.

Kelima, menurut UU No. 32/2004, Posisi DPRD secara politis cenderung lebih lemah dalam berhubungan dengan kepala daerah dan dengan Pemerintah Pusat. Hal ini karena Kepala Daerah mempunyai hubungan dengan Pemerintah Pusat melalui Gubernur, sementara DPRD tidak ada. Posisi lemah DPRD bertambah karena ia tidak lagi memiliki kewenangan yang sebelumnya ada yaitu Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah.

c. Politik Hukum dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014

Secara materi dan muatan pengaturan pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang ini seolah belum menjawab keresahan mengenai pemberian otonomi daerah yang luas sebagaimana prinsip yang ada dalam undang-undang tersebut. kewenangan-kewenangan yang masih sangat minim diberikan pada daerah juga masih nampak di undang-undang nomor 23 tahun 2014. Secara substansi undang-undang 23 Tahun 2014 mengamankan

pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD, tetapi sebelum terealisasi kebijakan tersebut sudah menimbulkan berbagai kecaman dari kalangan masyarakat. Dari penolakan dan pertentangan tersebut akhirnya di masa pemerintahan Presiden SBY dikeluarkanlah Perpu Nomor 1 Tahun 2014 yang mengembalikan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah memang tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai titik berat pemberian otonomi kepada Pemerintah daerah Provinsi atau kepada Kabupaten/Kota. Menurut pendapat Despan Heryansyah dalam tesisnya menyatakan bahwa ada pergeseran titik berat otonomi yang semula ada pada Kabupaten/kota berpindah ke Provinsi. Sehingga Provinsi saat ini adalah pelaksana otonomi luas dan utuh, hal ini dikarenakan beberapa faktor, di antaranya⁶⁸:

- 1) Besarnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi, misalnya terkait dengan pengelolaan laut dan kawasan kepulauan.
- 2) Pengawasan Pemerintah Daerah Provinsi terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota, baik dalam pelaksanaan urusan pemerintahan maupun dalam pembuatan peraturan daerah. di mana gubernur dapat membatalkan perda yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
- 3) Kewenangan yang dimiliki oleh gubernur untuk memberikan sanksi kepada bupati/walikota jika bupati/walikota tidak mengikuti intruksi gubernur.
- 4) Kewenangan gubernur untuk meberhentikan bupati/walikota dari amsa jabatannya jika tidak menjalankan program strategis nasional.
- 5) Kewajiban bupati/walikota untuk mengajukan laporan pertanggungjawaban jalannya pemerintahan kepada gubernur.
- 6) Kewenangan gubernur untuk menerima atau menolak APBD yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

⁶⁸ Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Tesis Magister Hukum Pascasarjana FH UII 2016, hlm 437.

Selanjutnya menurut Despan jika membaca secara utuh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini pergeseran itu bukanlah ke Pemerintah Provinsi melainkan ke Pemerintah Pusat. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggungjawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintah Nasional.⁶⁹

Sejalan dengan apa yang telah disampaikan sebelumnya, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Pemaknaan mengenai otonomi daerah sebagaimana dijelaskan sebelumnya, memberikan pandangan bahwa otonomi bukanlah kebebasan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan menurut prakarsa daerah tersebut. Pemerintahan Daerah juga terbelenggu dengan pengaturan mengenai pemberhentian kepala daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 68 ayat (2) dan (3), di mana Kepala

⁶⁹ Penjelasan Umum “Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah” atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Daerah dapat diberhentikan oleh pemerintah pusat apabila tidak melaksanakan program strategis nasional.⁷⁰

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Sehingga otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) serta mencakup pemerintahan sendiri (*zelfstuur*).⁷¹ Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, Otonomi Daerah berarti *selfgovernment* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian, dalam otonomi daerah, daerah memiliki *self on laws*. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).⁷²

Berbicara mengenai Otonomi Daerah, bukanlah menjadi sebuah pengertian tunggal di mana beberapa ahli dan sarjana juga telah memberikan pendapat meraka akan sebuah pengertian tentang otonomi daerah, di antaranya adalah:

⁷⁰ Yang dimaksud dengan “program strategis nasional” dalam ketentuan ini adalah program yang ditetapkan Presiden sebagai program yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

⁷¹ Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ke-1 (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017) hlm 14.

⁷² Ibid.

Menurut C.W, Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen houshouding*). Selain itu, otonomi juga diartikan sebagai suatu hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya.⁷³ Otonomi yang demikian disebut sebagai otonomi yang mendasar dan *indigenous*.⁷⁴

Menurut Ni'matul Huda mengatakan bahwa otonomi daerah adalah tatanan yang berasangkutanan dengan cara-cara membagi wewenang , tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memerhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.⁷⁵

Menurut Syarif Saleh mengartikan otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri di mana hak tersebut diperoleh dari pemerintah pusat.⁷⁶ Adapun menurut Wayong bahwa otonomi daerah itu merupakan suatu kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan sendiri.⁷⁷

Menurut H. Syauckani Visi Otonomi Daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama: Politik, Ekonomi, serta Sosial dan

⁷³ *Ibdi.*, hlm 15.

⁷⁴ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, (Indepth, Bandar Lampung, 2012) hlm 31.

⁷⁵ Ni'matu Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Nusa Media, Bandung, 2009), hlm 84.

⁷⁶ Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan... Op.Cit.*, hlm 15.

⁷⁷ *Ibid.*

Budaya. Tiga ruang lingkup tersebut dijelaskan sebagai berikut: Bidang Politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik.⁷⁸

Bidang Ekonomi, otonomi di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Bidang Sosial dan Budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Demikian pula selanjutnya, dalam pengertian Undang-Undang Dasar—

⁷⁸ H. Syaekani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan III (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003) hlm 173-175.

seperti dalam UUDS 1950 –otonomi tetap tercantum bahkan lebih dijelaskan. Pada masa Republik Indonesia Serikat, prinsip-prinsip otonomi tetap dijelaskan pada negara-negara bagian atau daerah bagian. Bahkan Undang-Undang pertama yang dibentuk masa Indonesia Merdeka yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 mengatur mengenai otonomi. *Berdasarkan kenyataan-kenyataan itu tidaklah berlebihan apabila otonomi dapat dipandang sebagai salah satu sendi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam perumahan Indonesia Merdeka.*⁷⁹

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokrasi rakyat. Satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintahan kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayan secara wajar.⁸⁰

⁷⁹ Bagir Manan, *Menyongsong ... Op.Cit.*, hlm 21.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm 25.

Secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah, menurut A. Sony Keraf berpendapat ada beberapa alasan, yaitu⁸¹:

- 1) Otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah.
- 2) Melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat.
- 3) Kepentingan masyarakat lokal akan lebih diperhatikan dan diakomodasi.
- 4) Nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Dalam pelaksanaan Otonomi ada pendapat yang menyatakan bahwa otonomi memiliki beberapa sistem yang menunjukkan hubungan antara Pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagai pemegang otonomi. Menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, terdapat beberapa sistem/asas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga nyata atau riil. Selain ketiga sistem yang dikemukakan di atas menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab. untuk lebih

⁸¹ Yusnani, *Hukum Pemerintahan*, Op.Cit., hlm 17.

memperlihatkan posisi Otonomi Daerah atau sistem rumah tangga daerah maka dapat dijelaskan sebagai berikut:

2. Sistem Otonomi Residu (Teori Sisa)

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga Daerah. sistem ini dianut oleh Negara-negara di daratan Eropa seperti Prancis, Belgia, Belanda, dan sebagainya. kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, Pemerintah Daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa mengganggu perintah dari Pusat.⁸²

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 kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi Daerah yang kemampuannya terbatas.⁸³

3. Sistem Otonomi Material

Dalam sistem otonomi material atau sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah

⁸² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Kedua (Rajawali, Jakarta, 1991) hlm 15.

⁸³ Ibid.

pusat dan daerah. daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.⁸⁴

Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Bayu Surianingrat, bahwa dalam otonomi ini materi atau apa yang diberikan dan menjadi urusan rumah tangga lembaga pemerintahan yang menerima urusan tersebut diperinci dengan tergas serta ditetapkan oleh undang-undang.⁸⁵ Cara ini dianggap kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif/prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh Pemerintah Pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah.⁸⁶

4. Sistem Otonomi Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan oleh daerah. Apa yang dapat

⁸⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan I (Nusa Media, Bandung, 2009) hlm 87.

⁸⁵ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Cetakan Ketiga (Aksara Baru, Bandung, 1985) hlm 142.

⁸⁶ Josef Riwu Kaho, *Pokok-Pokok*, *Op.cit.*, hlm 15.

diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya.⁸⁷

Otonomi formil ini menunjukkan bahwa apa yang menjadi rumah tangga tidak diperinci dan tidak dibatasi. Daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur rumah tangga. Daerah dapat berbuat segala sesuatu yang dipandang olehnya sebagai kepentingannya untuk kemajuan dan perkembangan daerahnya.⁸⁸

Dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga Daerah tidak secara *a priori* ditetapkan dalam atau dengan Undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintahan Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi, urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya, tidak boleh diatur dan diurus oleh Daerah. Dengan perkataan lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. (*Hierarchische taakafbakening*).⁸⁹

5. Sistem Otonomi Riil

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan

⁸⁷ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan, Op.cit., hlm 86

⁸⁸ Bayu Surianingrat, Pemerintahan, Op.cit., hlm 142

⁸⁹ Josef Riwu Kaho, Pokok-Pokok, Op.cit., hlm 16.

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 yang riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas/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 di serahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali ke daerah.⁹⁰

Otonomi riil, di mana otonomi ini merupakan campuran dari otonomi materiil dan otonomi formil. Pemerintah Pusat menentukan urusan-urusan yang diberikan kepada Daerah untuk diurus dan menjadi urusan rumah tangga daerah. tetapi urusan tersebut dapat ditambah jika daerah dipandang mampu dan berkeinginan untuk mengurusnya.⁹¹

Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut “nyata”, karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Tresna menyebut sistem ini mengambil jalan tengah.⁹² Tentu yang dimaksud jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Memang benar rumah tangga nyata mengandung ciri-ciri sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Meskipun demikian, dari sistem rumah tangga nyata menunjukkan ciri-

⁹⁰ Ibid, hlm 18.

⁹¹ Bayu Surianingrat, Pemerintahan, *Op.Cit.*, hlm 143.

⁹² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cetakan I (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994) hlm 30.

ciri khas yang membedakan dari kedua sistem rumah tangga tersebut, di antaranya yaitu:⁹³

- 1) Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah, di mana hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal.
- 2) Di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara 'material' daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur oleh pusat atau daerah tingkat lebih atas.
- 3) Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Dari penjelasan di atas dapat diketahui perbedaan mendasar terkait sistem otonomi riil atau nyata, dengan sistem otonomi material maupun sistem otonomi formal. Sistem otonomi riil selain menjadi perpaduan dan jalan tengah antara sistem otonomi material dan sistem otonomi formal, sistem ini juga memiliki faktor-faktor nyata dalam suatu daerah sehingga dapat dimungkinkan adanya perbedaan isi dan jenis urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

⁹³ Ibid, hlm 32.

6. Sistem Otonomi yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab

Prinsip ini merupakan salah-satu variasi dari sistem otonomi riil atau otonomi nyata, esensi otonomi yang nyata (riil) dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.⁹⁴

Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi sehingga tidak bertentangan dengan pengarahannya yang diberikan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Tambahan istilah “dinamis” tidak mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan (*stressing*).⁹⁵

Otonomi daerah merupakan konsep penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang ingin mengembalikan supremasi kedaulatan rakyat di atas kekuasaan dan keabsolutan negara. Dominasi pemerintah pusat yang selalu berhasil dalam mempolitisasi otonomi daerah merupakan salah satu sebab belum terealisasinya otonomi daerah secara empirik. Seperti yang diungkapkan oleh

⁹⁴ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan ..., *Op.Cit.*, hlm 90.

⁹⁵ Josef Riwu Koha, Pokok-Pokok ..., *Op.Cit.*, hlm 19.

Afan Gaffar, upaya untuk mewujudkan otonomi bagi daerah dalam rangka negara kesatuan sedikit banyak ditentukan oleh “*political configuration*” pada suatu kurun waktu.⁹⁶

C. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan

Otonomi Daerah merupakan isu menarik bila kita amati perkembangan khususnya di Indonesia, karena semenjak para pendiri negara menyusun format negara, isu menyangkut pemerintahan lokal telah diakomodasi dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Pemerintahan daerah dalam pengaturan Pasal 18 UUD 45 sebenarnya telah mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul daerah yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Sehingga meskipun Negara RI menganut prinsip negara kesatuan di mana pusat kekuasaan berada di Pemerintah Pusat namun dengan menyadari berbagai heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan/kewenangan dan pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah otonom.⁹⁷

Menurut pendapat J. Kaloh Otonomi Daerah adalah wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara federasi. Di dalam negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas dari pada di negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan

⁹⁶ H.M. Safi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Otonomi Daerah Prespektif Teoritik*, Cetakan I (Averroes Press, Malang, 2007) hlm 11.

⁹⁷ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Rineka Cipta, Jakarta, 2002) hlm 1.

mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat.

Jimly Asshiddiqie, menegaskan dalam negara kesatuan di mana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. kekuasaan asli berada di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapat kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas. Berbeda dengan dengan negara serikat, kekuasaan negara terbagi antara negara bagian dan pemerintahan federal. Kekuasaan asli ada di negara bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk pemerintahan federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal.⁹⁸

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah *pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, Jakarta, 2007, hlm 23.

ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.⁹⁹

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah lokal sendiri. Hal ini, pada gilirannya, akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.¹⁰⁰ Negara Kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik-menarik antara kedua kecenderungan tersebut.¹⁰¹

Tarik-menarik itu bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkannya tidak akan pernah berhasil, karena hal itu merupakan sesuatu yang alami. Kehidupan bernegara dan pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri maupun masyarakat diluarnya. Negara atau pemerintah yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika masyarakatnya. Dalam kondisi itulah semestinya dilihat kecenderungan kearah kesatuan atau otonomi. Kalau segalanya dikembalikan pada kepentingan masyarakat dan upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang sehat, tarik-

⁹⁹ Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm 24.

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005) hlm 55.

¹⁰¹ Ibid.

menarik tersebut tidak boleh dilihat sebagai *spanning*, di mana yang satu membahayakan yang lain, melainkan sebagai bentuk dinamika yang alami yang akan senantiasa ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara atau pemerintahan.¹⁰²

Hubungan antara Otonomi Daerah dengan Negara Kesatuan memang sering kali menimbulkan perdebatan. Namun yang harus menjadi patokan bahwa adanya otonomi dalam sebuah negara kesatuan bukan masalah tentang kebebasan dalam mengurus dan mengatur rumah tangga pemerintahan daerah semata. Otonomi harus dipandang sebagai sebuah solusi penyelenggaraan pemerintahan dengan keberagaman masyarakat. Otonomi memungkinkan terlaksananya *bottom up planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan.¹⁰³

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, otonomi diarahkan pada beberapa hal yaitu: *Pertama*, dari aspek politik pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokrasi. *Kedua*, dari aspek manajemen pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, dari aspek kemasyarakatan pemberian

¹⁰² Ibid., hlm 56.

¹⁰³ Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, (Andi Offset, Yogyakarta, 2003) hlm 5.

otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi serta menumbuhkembangkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian pemerintah dalam proses pertumbuhan daerahnya, sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat. *Keempat*, dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.¹⁰⁴

Secara teoritis dan faktual, pembentukan daerah otonom melalui desentralisasi tidak akan menjadi penyebab terjadinya disintegrasi nasional, tetapi justru sangat kondusif bagi tercapainya integrasi nasional. Pemberian status otonomi kepada kelompok-kelompok masyarakat di wilayah masing-masing akan mendorong warga masyarakat berpartisipasi dalam skala daerah dan nasional. Dengan demikian akan terwujud *unity within diversity* dan *diversity in unity*.¹⁰⁵

Suatu Negara Kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan, mencakupi kewenangan *zelfwetgeving* (Perda-Perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan tidak akan terlepas dari cara pelimpahan wewenang dan asas-asas berlakunya otonomi daerah didalam Negara Kesatuan. Guna memperjelas hubungan antara Otonomi Daerah

¹⁰⁴ Zudan Arif Fakrulloh, *Hukum Indonesia dalam berbagai prespektif*, cetakan pertama (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014) hlm 22.

¹⁰⁵ Didik Sukriono, *Hukum... Op.Cit.*, hlm 124.

dalam Negara Kesatuan diperlukan pemahaman tentang asas-asas otonomi daerah. Di mana dalam pelaksanaannya otonomi daerah memiliki beberapa asas di antaranya (1) Asas Desentralisasi, (2) Asas Dekonsentrasi, dan (3) Asas Tugas Pembantuan.

a. Asas Desentralisasi

Berdasarkan teori *areal division of power*, dikenal adanya sistem atau model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraannya. Sistem ini membagi kekuasaan negara secara vertikal antara “Pemerintah Pusat” di satu pihak, dan “Pemerintah Daerah” di lain pihak. Di dalam implementasinya terkandung beberapa macam format penyerahan kewenangan (desentralisasi) dari Pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bawahan. Pada kenyataannya, terdapat perbedaan penerapan sistem pembagian kekuasaan antara negara satu dengan negara yang lain.¹⁰⁶

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *pilitical aspect*, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect*. Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power*, dalam praktiknya kedua istilah tersebut sulit atau bahkan tidak dapat dipisahkan. Artinya: apabila berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah? demikian sebaliknya. Besaran penyerahan kewenangan ini sudah

¹⁰⁶ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pembangunan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Cetakan Keempat (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003) hlm 4.

masuk dalam ranah politik, dengan kata lain, tetap saja ada *grey area* desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah.¹⁰⁷

Menurut Solly Lubis, dalam suatu negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah-daerah yang pemerintah daerahnya diberi wewenang untuk mengatur rumah tangga daerahnya itu, yang bisa disebut “swatantra” atau “otonomi”.¹⁰⁸ Sedangkan menurut kamus istilah otonomi daerah, Desentralisasi adalah Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁹

b. Asas Tugas Pembantuan

Istilah tugas pembantuan secara tegas dan formal pertama kali digunakan pada masa UU No 5 Tahun 1974. Pada peraturan Perundang-undangan sebelumnya lebih banyak digunakan istilah *madebewind* atau *zelfbestuur*. Penggunaan istilah tugas pembantuan bersifat samar-samar. Menurut Koesoemahatmadja, *madebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut.¹¹⁰

Dalam menjalankan *madebewind*, urusan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan Pusat atau Daerah yang lebih

¹⁰⁷ Ibid., hlm 5.

¹⁰⁸ Pipin Syarifin, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama (Pustaka Bani Quraisy, 2005) hlm 89.

¹⁰⁹ Dadang Solihin, *Kamus Istilah Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan, Jakarta, 2001) hlm 26.

¹¹⁰ Sadu Wasistiono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Cetakan Pertama (Fokusmedia, Bandung, 2006) hlm 6.

tinggi tingkatannya, dan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah, sepanjang masih berstatus *madebewind*. Oleh karenanya, kebijaksanaan dan pembiayaan tetap ada pada pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasnya. Menurut Husein, tugas pembantuan berarti ikut sertanya daerah otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan dan peraturan pusat. Lebih jauh diungkapkan Koesoemahatmadja bahwa, dalam menjalankan tugas pembantuan (*medebewind*) tersebut urusan dijalankan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan Pusat, tidak beralih menjadi urusan Pemerintah Daerah yang dimintakan bantuan. Akan tetapi, dalam cara pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang menerima tugas pembantuan.¹¹¹

Menurut Bayu Surianingrat bahwa tugas pembantuan tidak berliih menjadi urusan yang diberi tugas, tetapi tetap merupakan urusan Pusat atau Pemerintah tingkat atasnya yang memberi tugas. Pemerintah dibawahnya sebagai penerima tugas bertanggung jawab kepada yang memberi tugas dan turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang bersangkutan. Tugas Pembantuan tidak diberikan kepada pejabat Pemerintah yang ada di Daerah, melainkan kepada Pemerintah Daerah, karenanya bukanlah suatu dekonsentrasi, tetapi bukan pula suatu desentralsasi kerana urusan pemerintahan yang diserahkan tidak menjadi urusan rumah tangga Daerah.¹¹²

Bagir Manan memberikan pandangan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan merupakan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi (*De Vitoverig Van Hogers Regelingen*). Daerah terikat

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Bayu Surianingrat, *Perumusan Kebijakan dan Koordinasi Pembangunan di Indonesia*, (Bina Aksara, Jakarta, 1998) hlm 59.

melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas membantu dalam hal hal tertentu dapat dijadikan sebagai “Terminal” menuju penyerahan penuh atas urusan kepada daerah atau tugas pembantuan yang merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.¹¹³ Bidang tugas pembantuan seharusnya terbentuk dari:

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi, dengan demikian maka seluruh pertanggungjawaban penyelenggara tugas pembantuan tersebut menjadi tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- 2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan, walaupun terbatas pada cara melaksanakan, karena daerah mempunyai kebebasan dalam menentukan sendiri cara pelaksanaan tugas pembantuan tersebut.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*Opdragen*), bedanya jika otonomi penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Merujuk pada pendapat Pipin Syarifin, yang mengikuti pendapat Bagir Manan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, maka akan ada penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom dalam

¹¹³ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994) hlm 179-181.

kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyerahan ini ada dua macam, yaitu¹¹⁴:

- 1) Penyerahan penuh, artinya baik mengenai asas-asasnya, prinsip-prinsipnya dan tata caranya melaksanakan kewajiban bidang urusan (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonom). Hak otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- 2) Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya melaksanakan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (tugas pembantuan). Tugas Pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

c. Asas Dekonsentrasi

Dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi, pendelegasian wewenang hanya bersifat menjelaskan aturan-aturan atau keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan dan tidak dapat berprakarsa untuk menciptakan peraturan atau membuat keputusan-keputusan dalam bentuk lain kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian yang dilakukan dalam dekonsentrasi adalah

¹¹⁴ Pipin Syarifin, Hukum Pem.... , *Op-Cit*, hlm 104.

berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di daerah.¹¹⁵

Menurut Laica Marzuki menjelaskan dekonsentrasi merupakan *Ambtelijke Decentralisatie* atau *Delegatie Van Bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahannya, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangan karena instansi bawah hanya melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.¹¹⁶

Menurut Amrah Muslimin, dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama Pemerintah Pusat. Seperti Gubernur, Walikota, dan Camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang berada di daerah.¹¹⁷ Sedangkan menurut kamus istilah otonomi daerah, dekonsentrasi adalah Pelimpahan wewenang dari Pemerintah Kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.¹¹⁸

Berbicara Otonomi Daerah sejatinya tidak dapat dilepaskan dari Konsep sistem Negara. Dimana Otonomi Daerah adalah sebuah pemencaraan kekuasaan dari Negara atau Pemerintah Pusat. Pemencaran kekuasaan tersebut ditujukan agar dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan bisa berjalan lebih demokratis, karena dengan adanya pemencaran kekuasaan kepada pemerintahan yang ada

¹¹⁵ Sirojul Munir, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Cetakan I (GENTA Publishing, Yogyakarta, 2013) hlm 107.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Pipin Syarifin, Hukum Pemerintah, Op-Cit, hlm 101.

¹¹⁸ Dadang Solihin, Kamus Istilah, Op-Cit, hlm 25.

dibawah akan lebih mendekatkan pemerintah kepada masyarakat. Jika ditarik kesimpulan dari pendapat para ahli tentang Otonomi Daerah sendiri ialah sebuah pelimpahan kewenangan ataupun urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pelimpahan Kewenangan tersebut selain untuk menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah namun juga sebagai jaminan tereselenggaranya pemerintahan yang demokratis. Karena dalam perkembangannya saat ini, sebuah negara demokratis adalah sebuah bentuk negara yang paling baik, karena dalam sebuah negara yang demokratis rakyat diberikan posisi yang startegis dengan pemberdayaan atau dapat berpartisipasi, bukan hanya diperdaya oleh kekuasaan negara. Sejalan dengan hal tersebut, Indonesia sendiri juga telah mencapai kesepakatan bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang demokratis. Demokratisasi dalam sebuah Negara Kesatuan tersebut haruslah diikuti dengan pemberian desentralisasi atau otonomi secara nyata kepada pemerintahan daerah. Bukan sebuah pemerintahan sentralisasi, di mana segala kebijakan dipegang secara penuh oleh Pemerintah Pusat.

BAB III
LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN
PERTANGGUNGJAWABAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH

A. Dasar Teoritik Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah

1. Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik dalam sistem politik dan ketatanegaraan, bahkan menurut hasil penelitian yang disponsori oleh UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.¹¹⁹ Konsep Demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan antara negara dan hukum di Yunani kuno, dipraktikkan dalam hidup bernegara pada abad III sebelum masehi sampai pada abad VI masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung. Artinya hak rakyat untuk membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat (warga negara), bertindak berdasarkan prosedur yang telah disepakati.¹²⁰

Konsep demokrasi sebagai bentuk suatu pemerintahan berasal dari filsuf Yunani. Akan tetapi pemakaian konsep ini di zaman modern dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam masyarakat Barat pada akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20, mengenai arti demokrasi muncul tiga

¹¹⁹Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Rajawali Press, Jakarta, 2010) hlm 196.

¹²⁰Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Cetakan I (Nusa Media, Bandung, 2010) hlm 21.

pendekatan umum sebagai suatu bentuk pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah, dan prosedur untuk membentuk pemerintahan. Dalam sistem-sistem pemerintahan yang lain orang menjadi pemimpin karena asal-usul kelahiran, kemujuran, kekayaan, pengetahuan yang dimiliki penunjuk, atau ujian. Utama dari demokrasi pemilihan pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin.¹²¹

Dilihat dari perkembangannya sejarah dikenal dua macam demokrasi, yaitu:

1. Demokrasi langsung, berarti rakyat langsung menuntukan kebijakan negara. Dalam sejarah Yunani kuno di negara kota, rakyat seluruhnya bersidang dalam suatu tempat agar dapat memutuskan suatu masalah-masalah kenegaraan untuk menentukan kebijakan pemerintah.
2. Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, rakyat tidak lagi secara langsung dalam menangani urusan pemerintahan yang begitu kompleks di zaman modern ini dan untuk itu rakyat menentukan wakil-wakilnya.¹²²

Menurut Muhammad Hatta sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan pemerintahan demokrasi merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan fitrah hati nurani rakyat karena manusia diciptakan dan dilahirkan dalam keadaan bebas. Agar kebebasan yang dimiliki manusia itu bisa berjalan dengan baik,

¹²¹Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995) hlm 4.

¹²²*Ibid.*

maka rakyat harus diperintah oleh rakyat.¹²³ Rakyat dalam pemerintahan demokrasi tidak berarti bebas sebebannya, namun harus disertai dengan tanggung jawab (bebas tetapi bertanggung jawab).

Dalam menjalankan pemerintahan demokratis ada prinsip-prinsip yang harus diperhatikan. M. Amien Rais sebagaimana yang dikutip M. Mahfud MD, mengemukakan prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut¹²⁴:

- 1) Rakyat harus berpartisipasi dalam pembuatan keputusan. Jika rakyat tidak berpartisipasi maka pemerintah tidak boleh membuat kebijakan yang bertentangan dengan keinginan rakyat.
- 2) Setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before of the law*).
- 3) Pendapatan Negara harus didistribusikan secara adil bagi seluruh warga negara.
- 4) Semua rakyat harus diberi kesempatan yang sama dalam memperoleh pendidikan.
- 5) Harus ada kebebasan untuk mengemukakan pendapat termasuk kebebasan pers dan kebebasan individu.
- 6) Rakyat berhak mendapatkan informasi seluas-luasnya.
- 7) Mengindahkan *fatsoen* atau tata krama politik.
- 8) Harus ada kebebasan individu.
- 9) Semangat kerjasama.
- 10) Hak untuk protes.

Prinsip-prinsip pemerintahan yang demokratis tersebut harus dijalankan oleh setiap pemerintah yang berkuasa. Begitu juga halnya dengan pemerintah Indonesia, karena UUD NRI Tahun 1945 juga menganut paham ajaran demokrasi. Hal ini dapat dilihat pada alenia keempat UUD NRI Tahun 1945, yaitu pada kalimat “...*negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...*” selanjutnya sila keempat dari Pancasila yang juga terdapat pada Pembukaan UUD 1945 berbunyi “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Kemudian hal tersebut juga dijabarkan dalam

¹²³Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia....*, Op.Cit., hlm 23.

¹²⁴*Ibid.*, hlm 24.

batang tubuh UUD 1945 terutama pada Pasal 1 ayat (2) yang mengatakan, bahwa kedaulatan di tangan rakyat.

Menurut Dahl mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik. Dahl menekankan responsifitas pemerintahan terhadap preferensi warga negaranya, yang secara politis, sebagai sifat dasar demokrasi. Responsifitas semacam itu mensyaratkan warga negara yang memiliki kesempatan untuk: (1) merumuskan preferensinya, (2) menunjukkan preferensinya kepada warga-warga lain dan pemerintah melalui tindakan pribadi dan kolektif, dan (3) memberikan bobot yang sama pada preferensinya, yang dilakukan oleh warga negara. Ketiga kesempatan ini, pada gilirannya, tergantung pada sejumlah jaminan kelembagaan berikut ini¹²⁵:

- 1) Kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota organisasi.
- 2) Kebebasan mengeluarkan pendapat.
- 3) Hak memilih.
- 4) Kesempatan menjadi pejabat pemerintah.
- 5) Hak bagi pemimpin politik untuk bersaing dalam mencari dukungan dan untuk bersaing dalam meraih suara.
- 6) Sumber-sumber informasi alternatif.
- 7) Pemilihan umum yang bebas dan adil.
- 8) Lembaga yang membuat kebijakan pemerintahan tergantung pada perolehan suara dan pengungkapan preferensi yang lain.

Pada prinsipnya, kedelapan kondisi yang dipaparkan oleh Dahl membentuk definisi tentang demokrasi politik. Kedelapan kondisi tersebut mencakup tiga dimensi utama demokrasi politik, yaitu kompetisi, partisipasi, dan kebebasan politik dan sipil. Dengan latar belakang ini, demokrasi politik dapat

¹²⁵Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi* penyunting Tadjuddin Noer Effendi (Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, 2003) hlm 18.

dilihat sebagai sebuah sistem pemerintahan yang memenuhi kondisi-kondisi berikut¹²⁶:

- 1) Kompetisi yang luas bermakna di antara individu dan kelompok organisasi (khususnya partai-partai politik) pada seluruh posisi kekuasaan pemerintah yang efektif, dalam jangka waktu yang teratur dan meniadakan penggunaan kekerasan.
- 2) Tingkat partisipasi politik yang inklusif dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan, paling tidak melalui pemilihan bebas secara teratur, dan tidak ada kelompok sosial (dewasa) utama yang disingkirkan.
- 3) Tingkat kebebasan politik dan sipil-kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kebebasan mendirikan dan menajdi organisasi-cukup untuk memasatkan integritas partisipasi dan kompetisi politik.

Mattulada mengemukakan bahwa dalam kehidupan masyarakat Nusantara dikenal dengan adanya kelompok-kelompok masyarakat yang disebut “Kaum” atau Anang (Bugis) atau Marga (Batak) yang anggota-anggotanya terikat satu sama lain oleh hubungan kekebrabatan yang ketat. Secara perorangan warga kaum adalah merdeka dan wajib menghormati, malahan melindungi, kemerdekaan sesama warganya. Tiap-tiap warga kaum dianggap mempunyai hak dan kedudukan yang sama sedangkan kepala kaum tidak mempunyai kelebihan atas warga lainnya.¹²⁷ berkaitan dengan itu Mattulada menulis:

“Kalau demokrasi itu adalah bentuk pemerintahan sesuatu persekutuan yang berpemerintahan sendiri dalam hal mana sebagian besar warganya

¹²⁶*Ibid*, hlm 19.

¹²⁷Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Gama Media, Yogyakarta, 1999) hlm 29.

*turut mengambil bagian, maka dalam persekutuan kaum ini, walaupun masih sederhana, ciri tersebut sudah ditemui”.*¹²⁸

Dengan demikian, ternyata pada masyarakat tradisional Nusantara sudah dikenal adanya sistem hidup berkelompok yang demokratis. Memasuki sistem Negara Modern Pasca kolonialisasi Belanda, Indonesia mencoba untuk memilih sistem demokrasi dalam menjalankan pemerintahan yang berdaulat. Proses Demokratisasi di Indonesia mengalami pasang surut, di mana dalam ketatanegaraan di Indonesia selama 32 Tahun Indonesia mengalami kematian demokrasi karena di era orde baru Indonesia dibawah kekuasaan yang otoriter. Baru di tahun 1998 ketika kekuasaan Soaharto jatuh, Indonesia mencoba untuk bangkit kembali dengan mengedepankan sistem demokrasi. Langkah terobosan yang dilakukan dalam proses demokratisasi adalah amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil Pemilu 1999 dalam empat tahap selama empat tahun(1999-2002). Beberapa perubahan penting dilakukan terhadap UUD 1945 agar UUD 1945 mampu menghasilkan pemerintahan yang demokratis.

Langkah demokratisasi berikutnya adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah secara langsung (Pilkada) yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini mengharuskan semua kepala daerah diseluruh Indonesia dipilih melalui pilkada mulai pertengahan 2005. Semenjak itu, semua kepala daerah yang telah habis masa jabatannya harus dipilih melalui

¹²⁸*Ibid.*

pilkada. Pilkada bertujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih demokratis dengan diberikan hak bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah.¹²⁹

Berkaca pada perjalanan pemerintahan Negara Indonesia, di mana Indonesia sebagai negara yang menganut dan mengakui esensi demokrasi, Indonesia telah mengatur tentang eksistensi lembaga perwakilan rakyat seperti MPR dan DPR. Bahkan, sejak UUD 1945 diamandemen ada lembaga tinggi negara yang baru yaitu DPD. Selain itu diamanatkan juga di dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen dijamin juga eksistensi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaga Perwakilan baik pusat maupun daerah dalam Negara demokratis di susun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggungjawab kepadanya.¹³⁰ Atau dengan perkataan lain, di dalam negara demokrasi ada prinsip bahwa setiap warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.¹³¹

2. Esensi Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah

Esensi negara demokrasi adalah menempatkan rakyat sebagai penentu utama dalam semua aktivitas pemerintahan. Sebagai penentu utama mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang tertinggi di dalam penyelenggaraan negara berada di tangan rakyat. Bila konsep kekuasaan yang tertinggi di identikkan dengan “kedaulatan”, berarti di dalam negara demokrasi yang mempunyai

¹²⁹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008) hlm 135.

¹³⁰ Ibid., hlm 174.

¹³¹ Lyman Tower Sarjen, *Ideologi Politik Kontemporer*, sebagaimana telah dikutip oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Cetakan ke-1, (Alumni, Bandung, 2004) hlm 90.

kedaulatan adalah rakyat.¹³² Untuk menjalankan dan melaksanakan kedaulatan rakyat dapat dilakukan melalui lembaga perwakilan rakyat di samping melalui mekanisme pemilu. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana serta sarana untuk mengagregasi dan mengartikulasi aspirasi rakyat.¹³³

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat: rakyat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan itu merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.¹³⁴ Rousseau yang merupakan pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk “demokrasi langsung” (seperti terdapat di Jenewa pada masa hidup Rousseau), di mana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Akan tetapi dewasa ini demokrasi langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum dan plebisit. Boleh dikatakan bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.¹³⁵

¹³² Ibid., hlm 87.

¹³³ Ibid., hlm 88.

¹³⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik .., Op-Cit* hlm 315.

¹³⁵ Ibid., hlm 316.

Badan legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Untuk menjamin perumusan C.F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu negara demokrasi, yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik¹³⁶:

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu (*A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its action to that majority*). Atau dengan perkataan lain, negara demokrasi didasari dari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.

Selanjutnya berbicara mengenai fungsi badan legislatif yang paling penting adalah¹³⁷:

- 1) Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang *budget* atau anggaran.
- 2) Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Dikutip dalam bukunya Jimly Asshiddiqie, adapun fungsi pokok dari lembaga perwakilan (parlemen) itu pertama-tama adalah pengawasan terhadap

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid., hlm 322.

eksekutif, baru setelah itu fungsi legislatif (fungsi pembuatan undang-undang). Bentuk-bentuk pengawasan oleh parlemen itu macam-macam. Apabila kita meneliti konstitusi berbagai negara di dunia kita dapat menemukan beberapa bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga parlemen terhadap kinerja pemerintah. Di antara bentuk-bentuk yang penting dalam rangka pengawasan adalah¹³⁸:

- 1) Mengangkat dan memberhentikan kabinet;
- 2) Hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan;
- 3) Melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat;
- 4) Menyelenggarakan forum perdebatan parlemen;
- 5) Melakukan dengar pendapat;
- 6) Hak interpelasi dan pertanyaan;
- 7) Melaksanakan fungsi pemerintahan secara bersama; dan
- 8) Melaksanakan fungsi semi-legislatif dan semi-judisial

Awal kemerdekaan Indonesia, telah menyepakati bahwa negara ini didasarkan atas demokrasi. Upaya menjalankan roda demokrasi di Indonesia selain berpandangan atas persatuan dan kesatuan namun juga berbicara tentang pemberian otonomi daerah. Jika berangkat dari sejarah pengaturan otonomi daerah di mana hal tersebut diawali dari UU No 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Pengaturan tentang KND sejatinya merupakan embrio dari Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, di mana jika dilihat dalam ketentuannya Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, 1996. Pergumulan peran pemerintah dan parlemen dalam sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, sebagaimana telah dikutip Sirajuddin dkk, *Hukum administrasi Pemerintahan Daerah*, (Setara Press, Malang, 2016) hlm 161.

mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.¹³⁹

Perjalanan pengaturan otonomi daerah pastilah beriringan dengan pengaturan tugas dan wewenang Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah. Pengaturan tentang Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah atau saat ini disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, apabila dihitung sejak kemerdekaan memang sudah puluhan perundang-undangan yang mengaturnya. Namun baru pasca reformasi DPRD seolah dimunculkan eksistensinya. DPRD pasca reformasi menjadi lembaga daerah yang cukup startegis, di mana dalam UU No 22 Tahun 1999 DPRD merupakan Badan Legislatif Daerah yang memiliki beberapa kewenangan, salah satu adalah memilih Kepala Daerah. DPRD di periode UU No 22 Tahun 1999, memang menjadi sangat menakutkan karena dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Kepala Daerah sering dibayang-bayangi tentang kewenangan *Impeachment* oleh DPRD karena Laporan Pertanggungjawabannya di tolak oleh DPRD.

Problematika dan guncangan politik yang melanda penyelenggaraan pemerintahan daerah dikarenakan Kepala Daerah selalu disandera oleh DPRD karena LPJnya dapat ditolak, dengan konsekuensi diImpeach. Ketegangan antara DPRD dengan Kepala Daerah seolah telah mereda dengan direvisinya UU No. 22 Tahun 1999. Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan pengertian baru bagi Kedudukan DPRD. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah

¹³⁹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pengaturan tentang DPRD tidak hanya tunduk dengan UU No. 32 Tahun 2004 namun juga diatur dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dinamika politik otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah senantiasa berubah ubah, sehingga berakibat UU No 32 Tahun 2004 juga tidak luput dari kritikan. Dalam pembahasan perubahan UU No. 32 Tahun 2004 sebenarnya ada upaya mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD, namun setelah diundangkannya UU No. 22 Tahun 2014 dan UU No. 23 Tahun 2014 tak lama kemudian dikeluarkan Perppu tentang Pilkada. Sehingga menggugurkan ketentuan kewenangan DPRD memilih Kepala Daerah karena berlaku asas *lex Specialis*. Secara esensi pengaturan tentang DPRD sampai sejauh ini masih relatif sama, walaupun UU tentang Pemerintahan Daerah telah berganti ke UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015.

Berbicara esensi Lembaga Perwakilan Rakyat baik ditingkat Pusat dan juga ditingkat Daerah sejatinya untuk mewujudkan tujuan Negara Demokrasi yang telah disepakati sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sistem Pemerintahan Presidensial merupakan pilihan dalam menjalankan roda pemerintahan saat ini, namun dengan sistem tersebut tidak begitu saja menghilangkan peran dari Lembaga Perwakilan Rakyat atau Parlemen sebagai representasi masyarakat. Lembaga Perwakilan Rakyat di tingkat Pusat maupun Daerah memiliki peran penting dalam menjalankan roda pemerintahan yang didasarkan pada demokrasi. Peran Lembaga Perwakilan sejatinya cukup strategis

di mana lembaga ini juga memiliki fungsi, maupun tugas dan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

B. Fungsi Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah

Berbicara lembaga perwakilan rakyat daerah sama halnya berbicara tentang perwakilan politik, di mana secara fungsional perwakilan politik tidaklah terpisah dengan lembaga perwakilan rakyat sebagai suatu lembaga yang dibangun oleh para wakil rakyat dengan fungsi merealisasikan kekuasaan rakyat dalam bentuk suatu pihak yang menyerahkan kekuasaan serta memberikan tugas untuk mewakili opini, sikap dan kepentingannya di dalam proses politik dan pemerintahan. Pihak lain yang berkepentingan terhadap segala sesuatu yang berkenaan dengan lembaga perwakilan rakyat adalah eksekutif dan badan-badan peradilan. Lembaga-lembaga ini menuntut dukungan badan perwakilan melalui UU yang dihasilkannya sehingga lembaga tersebut mempunyai kewenangan untuk mengoprasionalakan fungsi-fungsinya.¹⁴⁰

Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wahana demokrasi di daerah serta representasi masyarakat di daerah memiliki peran penting dalam roda pemerintahan daerah. Dalam perjalanan pengaturan kedudukan Lembaga Perwakilan ini bertujuan untuk menjaga demokrasi tetap dapat hidup di tingkat pemerintahan daerah. Selain untuk menjaga suatu sistem pemerintahan yang demokratis, Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah atau yang saat ini kita kenal sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga untuk menciptakan pemerintahan yang bertanggungjawab, di mana hal tersebut diwujudkan dalam mekanisme

¹⁴⁰ Efriza, *Studi Parlemen, Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Cetakan Pertama (SETARA Press, Malang, 2014) hlm 65.

check and balances. Untuk menjamin terwujudnya *check and balances* antara Kepala Daerah sebagai pimpinan eksekutif daerah dan DPRD sebagai Lembaga Perwakilan serta wahana demokrasi bagi masyarakat di daerah, maka DPRD dilengkapi beberapa fungsi, dan wewenang.

Paradigma tentang DPRD saat ini ialah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, karena itu anggota DPRD juga adalah pimpinan/pejabat daerah. Sebagai unsur lembaga pemerintah daerah, DPRD memiliki tanggungjawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah. DPRD adalah mitra kerja dan memiliki kedudukan yang sejajar dengan pemerintah daerah.¹⁴¹

1. Fungsi Legislasi

Dalam negara hukum yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat seperti Negara Kesatuan Republik Indonesia, adanya lembaga perwakilan (parlemen) merupakan sebuah keniscayaan. Berdasarkan teori yang berlaku rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat itu memiliki suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *Volonte generale* atau *general will*). Keputusan keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *General will* itu. Oleh karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang mengikat seluruh lapisan masyarakat.¹⁴²

¹⁴¹ Dadang Suwanda, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan Perda yang Responsif*, Cetakan Pertama (PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016) hlm 17.

¹⁴² Sirajuddin, *Parlemen Lokal DPRD Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (SETARA Press, Malang, 2009) hlm IX.

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan atau jika dikaitkan dalam fungsi lembaga perwakilan rakyat daerah atau DPRD disebut peraturan daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan –peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.¹⁴³ Kewenangan pemerintahan daerah dalam menetapkan Perda beserta penyelenggaraan pemerintahan daerah lainnya ini diatur lebih lanjut dengan UU.

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut dijelaskan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi pembentukan perda (legislasi), fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.¹⁴⁴ Ketentuan ini menunjukkan bahwa yang memiliki fungsi legislasi adalah DPRD. Memerhatikan ketentuan sebelumnya dapat diketengahkan bahwa pada dasarnya fungsi pembentukan Perda (legislasi Perda) itu ada pada DPRD. Menurut Sirajuddin dkk, rumusan yang menempatkan fungsi legislasi disebut lebih dahulu dibanding dengan fungsi DPRD lainnya tersebut dapat diinterpretasikan bahwa fungsi legislasi merupakan fungsi utama dari lembaga perwakilan rakyat daerah. Dengan adanya fungsi legislasi ini menunjukkan secara jelas bahwa DPRD bukan semata-mata sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah

¹⁴³ Lihat Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴⁴ Lihat Pasal 96 dan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

(parlemen lokal), namun ia juga sebagai legislatif daerah yang mempunyai fungsi dalam bidang pembentukan Perda (fungsi legislasi Perda).¹⁴⁵

Kendati pun fungsi legislasi Perda berada dibawah kekuasaan DPRD, namun fungsi tersebut bukanlah fungsi yang mandiri, dalam arti tidak dapat diimplementasikan secara mandiri oleh DPRD itu sendiri. Fungsi legislasi perda niscaya dijalankan secara bersama-sama oleh DPRD dengan Kepala Daerah.

2. Fungsi Pengawasan

Menurut Sondang P. Siagian mengatakan pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan menurut Victor M. Situmorang pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.¹⁴⁶ Pengawasan adalah kegiatan menilai suatu pelaksanaan tugas secara *defacto*, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah sebatas mencocokkan (mensinkronkan) apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan indikator yang telah ditentukan sebelumnya (dalam hal ini perencanaan/planning).¹⁴⁷ Agar tindakan pengawasan dapat berjalan sebagaimana mestinya, tindakan tersebut memerlukan beberapa unsur sebagai berikut¹⁴⁸:

- a. Adanya kewenangan yang jelas dan tegas yang dimiliki oleh aparat pengawas;

¹⁴⁵ Sirajuddin dkk, *Hukum Administrasi... Op.Cit* hlm 170.

¹⁴⁶ Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Cetakan Kesatu (PT Rafika Aditama, Bandung, 2011) hlm 176.

¹⁴⁷ H.M. Thalbah, *Menggugat Fungsi DPRD Dalam Mewujudkan Good Governance Dan Clean Government*, Cetakan Pertama (Total Media, Yogyakarta, 2007) hlm 71.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm 72.

- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawas dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai indikator;
- e. Yang tak kalah pentingnya tindakan pengawasan adalah perintah undang-undang dan peraturan lain yang berlaku dengan muatan untuk penghematan, daya guna, hasil guna program dan tidak disimpangi.

Pengawasan adalah salah satu fungsi DPRD, pengawasan DPRD ditujukan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan dokumen perencanaan yang telah disepakati dalam RPJPD dan RPJMD, serta ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara sederhana pengawasan DPRD juga dapat dipahami sebagai kegiatan pengamatan dan evaluasi. Namun, dalam pengawasan sebagai fungsi dari DPRD, ada koleksitas dan berkaitan dengan pelaksanaan suatu kewenangan, sehingga perlu memperhatikan sistem yang berjalan dan ketentuan perundang-undangan yang ada.¹⁴⁹

Pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain dimaksudkan untuk mengembangkan sistem berdemokrasi, menjamin keterwakilan rakyat melalui DPRD. Membangun mekanisme *checks and balances* antara DPRD dengan pemerintah daerah. Berperan memberikan umpan balik (*feed back*) kepada pemerintah daerah, berupa informasi dan data untuk mencegah dan

¹⁴⁹ Dadang Suwanda, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, Cetakan Pertama (PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016) hlm 62.

perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta untuk mewujudkan keadilan dan tercapainya kesejahteraan masyarakat.¹⁵⁰

Menurut Dahlan Thaib, diantara tiga fungsi utama DPRD yaitu Fungsi budgeter, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan (kontrol), di mana sebenarnya fungsi pengawasan ini sangat strategis. Mengapa? Tidak lain karena jika kita berbicara Indonesia sebagai negara hukum atau jika kita berbicara ingin membersihkan aparat birokrasi agar tidak KKN (Korupsi, Kolusi, dan nepotisme), maka fungsi pengawasanlah yang harus benar-benar difokuskan untuk dioptimalkan. Selain pengoptimalan fungsi pengawasan faktor yang tidak boleh ditinggalkan yaitu pentingnya SDM (para anggota DPRD).¹⁵¹ Bagaimana mengoptimalkan fungsi DPRD tidak akan berjalan dengan baik dan maksimal jika sumber daya manusia di dalamnya masih rendah.

3. Fungsi Anggaran

Fungsi penganggaran pada umumnya mempunyai peran yang sangat penting dalam membiayai kegiatan pemerintahan yang sudah direncanakan, dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat terutama dalam meningkatkan daya saing ekonomi bagi masyarakat. Anggaran yang dikelola oleh pemerintah daerah mempunyai hubungan yang signifikan dengan anggaran yang dikelola oleh pemerintah pusat. Anggaran dimaknai sebagai alat untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal secara vertikal (proporsionalitas pendapatan).

Anggaran yang dikelola pemerintah daerah perlu mendapat perhatian dari DPRD untuk direncanakan secara efektif untuk kepentingan masyarakat daerah.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ H.M. Thalhah, *Menggugat Fungsi*, *Op.Cit* , hlm IX-X.

hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa anggaran sektor publik menjadi penting dikontrol dengan alasan¹⁵²:

- a. Untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan pembangunan dan pemerintahan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- b. Adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada semakin terbatas.
- c. Untuk meyakinkan bahwa pemerintah daerah telah bertanggungjawab terhadap rakyat.
- d. Anggaran publik mempunyai beberapa fungsi utama yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam upaya pelaksanaan pembangunan daerah.

Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif, di mana sebagai lembaga legitimasi usulan RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah saja akan dibahas oleh DPRD. Keterlibatan DPRD secara aktif dan proaktif diimplementasikan dalam setiap proses/tahapan penyusunan APBD. Pada tataran pembahasan RAPBD, DPRD perlu mencermati secara seksama alokasi anggaran pada keseluruhan program dan kegiatan yang diusulkan oleh Kepala Daerah. Pencermatan DPRD lebih pada koreksi program dan kegiatan yang diajukan oleh kepala daerah, apakah sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau kebutuhan pemerintah daerah.

C. Hubungan Lembaga Legislatif dengan Lembaga Eksekutif

¹⁵² Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD*, Cetakan Pertama (PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016) hlm 2.

Jika merujuk pada sebuah doktrin pembagian kekuasaan di mana pembagian itu didasarkan pada fungsinya pasti berkaitan dengan doktrin Trias Politika, didalamnya di kenal akan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam doktrin Trias Politika dijelaskan bahwa kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan untuk membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*), sedangkan kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*).¹⁵³ Dari penjelasan mengenai kekuasaan legislatif dan juga eksekutif tersebut dapat kita ketahui bahwa ada pertalian antara kedua kekuasaan yang menimbulkan sebuah hubungan antara keduanya.

Hubungan kedua badan itu dapat terjadi dalam 2 (dua) kategori yaitu, suatu imbangan yang memadai (seimbang) dan dapat pula terjadi dalam ketimpangan atau dalam dominasi salah satu pihak (Dominasi eksekutif atau dominasi parlemen). Kerjasama yang berimbang lebih dimungkinkan dalam sistem pemerintahan dengan model pemisahan kekuasaan karena kedua lembaga itu membatasi diri dalam bidang fungsi masing-masing secara ketat.¹⁵⁴

Dalam perkembangan sebuah negara modern saat ini mungkin teori atau doktrin Trias Politika khususnya antara Kekuasaan Legislatif dengan Kekuasaan Eksekutif sudah tidak relevan lagi, karena keduanya akan terbatas dalam menjalankan fungsi karena terbentur pada pesatnya perkembangan masyarakat. Saat ini Eksekutif tidak hanya menjalankan ketentuan dari perundang-undangan semata, melainkan sekarang dapat juga membuat peraturan perundang-undangan tersebut

¹⁵³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar.... Op.Cit.*, hlm 281.

¹⁵⁴ Efriza, *Studi Parlemen Op.Cit.*, hlm 251.

dengan persetujuan bersama Legislatif, dilain pihak legislatif juga ikut menentukan besaran anggaran yang akan dipakai oleh eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan melakukan kontroling terhadap kebijakan yang diajalkan Eksekutif. Sehingga paradigma hubungan antara legislatif dengan eksekutif saat ini didasarkan pada sebuah mekanisme hubungan kerja seajar, yang memperlihatkan atau menampakkan hubungan kemitraan (*partnership*), hubungan pengawasan (*controlling*), dan hubungan dalam bidang anggaran (*budgeting*).

Menurut Hari Sabarno, dalam lintasan sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, setidaknya terdapat dua pola hubungan lembaga eksekutif dan legislatif daerah. Pola yang pertama adalah hubungan yang bersifat subordinatif di mana pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. DPRD sebagai lembaga legislatif merupakan bagian dari pemerintah daerah sehingga lembaga legislatif merupakan bagian dari pemerintah daerah sehingga kedudukannya tidak independen dan cenderung atasan-bawahan (subordinatif). Pola ini dianut dalam UU No. 5 Tahun 1974. Pola yang kedua adalah hubungan yang bersifat koordinatif di mana terminologi pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Dengan demikian, ada garis batas yang jelas antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah merupakan lembaga eksekutif daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkatnya, sedangkan DPRD merupakan lembaga legislatif daerah yang secara organisatoris memiliki kedudukan yang terpisah dengan pemerintah daerah. Pola ini dianut dalam UU

No. 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dengan menyatakan keduanya sebagai satu kesatuan unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁵⁵

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah atau pelaksanaan otonomi daerah juga dicerminkan hubungan antara lembaga legislatif dengan lembaga Eksekutif di tingkat daerah. Mengacu pada susunan pemerintahan daerah (otonom) telah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah, yang terdiri atas Pemerintah Daerah dan DPRD. Kedua organ pemerintahan ini mempunyai kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra. Hubungan kerja (*tepatnya*: hubungan kewenangan) di antara kedua organ pemerintahan daerah, DPRD dan Pemerintah Daerah, antara lain¹⁵⁶:

- (1) Hubungan yang berkenaan dengan Pemilihan, sebagai hubungan yang paling awal terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perwujudan dari demokrasi.
- (2) Hubungan dalam bidang legislasi, merupakan konsekuensi dari pemerintahan daerah yang berotonomi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat daerah. Untuk itu, kepada DPRD dan Kepala Daerah diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan Perda;
- (3) Hubungan dalam bidang anggaran, merupakan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan RAPBD dan menetapkan APBD serta perubahan APBD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah;
- (4) Hubungan dalam bidang pengawasan, adalah hubungan yang dilakukan oleh DPRD secara sepihak terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah tidak menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan bersama, juga tidak menyimpangi norma-norma dan peraturan perundang-undangan;

¹⁵⁵ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cetakan Pertama (Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2007) hlm 80.

¹⁵⁶ I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Kedua, (PT. Alumni, Bandung, 2013) hlm 111-112.

- (5) Hubungan dalam bidang pertanggungjawaban adalah hubungan yang sifatnya sepihak dari DPRD kepada Kepala Daerah dan dapat dikelompokkan ke dalam hubungan pengawasan. Karena pada hakikatnya pertanggungjawaban itu sendiri merupakan instrumen untuk melihat, mengevaluasi dan menguji sejauh mana penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu periode tertentu itu sudah terlaksana atau sebaliknya belum terlaksana sesuai dengan rencana dan program yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- (6) Hubungan dalam bidang administrasi, yaitu hubungan yang berkenaan dengan pengangkatan pejabat daerah, seperti Sekretris Daerah, dan lain sebagainya.

Hubungan antara Legislatif dan Eksekutif sejatinya adalah sebuah mekanisme hubungan kerja agar terciptanya sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan, transparan dan partisipatif yang muaranya adalah sebuah pemerintahan yang demokratis untuk kesejahteraan masyarakat. Jika menelaah lebih lanjut mengenai hubungan antara legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif daerah (Kepala Daerah beserta OPD) sudah dituangkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Didalam UU tersebut dijelaskan bahwa “Hubungan Kerja antara DPRD dan Kepala Daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar”¹⁵⁷. Hubungan kemitraan sejajar tersebut diwujudkan dalam bentuk¹⁵⁸:

- a. Persetujuan bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah;
- b. Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, di mana penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah;
- c. Persetujuan terhadap kerja sama yang akan dilakukan Pemerintah Daerah;
- d. Rapat konsultasi DPRD dengan Kepala Daerah secara berkala; dan

¹⁵⁷ Lihat Pasal 207 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁸ Lihat Pasal 207 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- e. Bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hubungan kemitraan sejajar yang terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah ini didasarkan pada Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, sehingga tidak seperti ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Hubungan kemitraan sejajar antara DPRD dan Kepala Daerah di harapkan akan tercapainya sebuah penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif. Kepala Daerah tidak tersandra oleh isu *Impeachment* yang menjadi kewenangan DPRD. Namun yang harus diperhatikan Kepala Daerah juga tidak bisa begitu saja meremehkan keberadaan DPRD karena antara Kepala Daerah dan DPRD adalah mitra yang saling melengkapi dan ketergantungan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Peratanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada suatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya)¹⁵⁹. Tanggung jawab dikaitkan dengan sesuatu keharusan yang diberengi dengan sanksi, bila terdapat sesuatu yang tidak beres dalam keadaan wajib menanggung segala sesuatu tersebut. Pertanggungjawaban biasanya diartikan sebagai proses pribadi yang menyangkut tindakan, perbuatan, atau keputusan seseorang dalam hubungannya dengan orang lain sehingga ia dapat menerima hak dan wewenang tertentu berikut

¹⁵⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke 9, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013) hlm 318.

sanksi yang menjadi konsekuensinya. Akan tetapi dalam administrasi publik pertanggungjawaban mengandung tiga konotasi¹⁶⁰:

- 4) Pertanggungjawaban sebagai Akuntabilitas (*accountability*)
Akuntabilitas di sini berperan jika suatu lembaga (*agency*) harus bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan (*policies*) tertentu.
- 5) Pertanggungjawaban sebagai Sebab-Akibat (*cause*)
Jenis pertanggungjawaban ini muncul bila orang mengatakan bahwa suatu lembaga diharuskan untuk mempertanggungjawabkan jalannya suatu urusan (*the conduct of some affairs*).
- 6) Pertanggungjawaban sebagai Kewajiban (*obligation*)
Apabila seseorang bertanggungjawab dalam artian kewajiban untuk melakukan sesuatu, itu berarti bahwa: 1) dia harus menggunakan kapasitas untuk melakukan pertanggungjawaban kausal kepada orang yang memberinya delegasi, dalam rangka menyempurnakan hal-hal yang dipertanggungjawabkan tersebut, 2) dia harus melaksanakan setiap tahapan dari kontribusi kausalnya secara eksplisit.

Salah satu asas negara hukum yakni setiap tindakan organ pemerintah harus berdasarkan kewenangan, terkait erat dengan asas ”*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban) atau “*zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid*” (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban). Pada umumnya setiap tindakan organ pemerintahan adalah penggunaan wewenang, karena itu selalu terkait dengan pertanggungjawaban. Titiek Sri Djatmiati mengatakan bahwa “setiap penggunaan kewenangan apapun bentuknya apakah dalam rangka pengaturan, pengawasan, maupun penentuan sanksi oleh badan pemerintah selalu disertai dengan adanya tanggung jawab.”¹⁶¹

Menurut Lukman Hakim mengkategorikan pertanggungjawaban dalam dua macam, yaitu (1) Pertanggungjawaban moral (*moral responsibility*); dan (2)

¹⁶⁰ Herbert J. Spiro, *Responsibility in Government Theory and Practice*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969, hlm: 14, telah dikutip kembali oleh Wahyudi Kumorotomo, *Etika administrasi Negara*, Cetakan Ke-2, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994) hlm 146.

¹⁶¹ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama (FH UII Press, Yogyakarta, 2014) hlm 188.

Pertanggungjawaban politik atau menurut Erman Finer (pertanggungjawaban sensor). Pertanggungjawaban moral adalah pertanggungjawaban yang tidak menuntut sanksi yuridis, karena pentaatannya tidak dipaksakan dari luar (secara heteronom), tetapi pentaatannya otonom dari dalam nurani “pejabat” atau penguasa yang berwenang itu sendiri. Meskipun dalam “pertanggungjawaban” moral (*moral responsibility*) tidak mengakibatkan dapat dijatuhkan sanksi yuridis, tetapi dalam mengimplementasikan hukum positif, badan atau lembaga negara tidak dibenarkan mengabaikan asas-asas moral. Di balik pertanggungjawaban moral terdapat pertanggungjawaban politik adalah pertanggungjawaban yang menimbulkan akibat dapat dijatuhkannya sanksi “politik” berupa pemecatan dari jabatan “pejabat” atau penguasa yang berwenang dari jabatannya sebelum masa jabatannya berakhir (*impeachment*).¹⁶²

Menurut Brautigam, pertanggungjawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni pertanggungjawaban politik (*political accountability*), pertanggungjawaban hukum (*legal accountability*) dan pertanggungjawaban ekonomi (*economic accountability*). Pertanggungjawaban politik dalam realitasnya berkaitan dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi (*democratic pressure*). Menurut Syarif Muhammad Nuh Pertanggungjawaban secara politik jika ditarik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berupa Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Daerah kepada Pemerintah yang kemudian dilakukan evaluasi

¹⁶² Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, (Setara Press, Malang, 2012) hlm 44.

berupa pembinaan, dan Laporan Keterangan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD.¹⁶³

Selanjutnya, pertanggungjawaban hukum mengandung arti bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggaraan pemerintahan yang merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tidakannya tersebut. Pertanggungjawaban hukum dapat dilakukan melalui pendayagunaan 3 (tiga) sarana hukum yakni sarana hukum administasi, hukum pidana dan hukum perdata. Berdasarkan instrument hukum tersebut, maka dikenal adanya tanggung jawab administrasi, tanggung jawab pidana, dan tanggung jawab perdata.¹⁶⁴

Sedangkan mengenai pertanggungjawaban dibidang ekonomi, menurut Nisjar, pertanggungjawaban ekonomi (keuangan) mengandung arti bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Pertanggungjawaban ekonomi mensyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai dengan peruntukannya. Selain itu, pemerintah harus dapat pula mempertanggungjawabkan kepada rakyat berkenaan dengan penggalian atau pemungutan sumber dana publik dan tujuan penggunaannya.¹⁶⁵ Penyelenggaraan Pemerintahan sejatinya harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi kekuasaan atas penyelenggaraan pemerintahan, di mana dalam sebuah negara

¹⁶³ Muhammad Syarif Nuh, *Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, (Jurnal MMH Vol. 41, UNDIP Semarang, 12 Januari 2012) hlm 55.

¹⁶⁴ Ibid hlm 57.

¹⁶⁵ Ibid hlm 58.

hukum yang demokratis kekuasaan atau kewenangan penyelenggaraan pemerintahan datang dari rakyat. Pertanggungjawaban kepada rakyat menurut Bagir Manan dapat dilakukan dalam dua cara yaitu melalui wakil rakyat atau langsung kepada rakyat.¹⁶⁶

Apabila ditarik benang merah mengenai pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan yang telah dikemukakan di atas, dapat dijelaskan bahwa Pertanggungjawaban Pemerintahan diawali dari pertanggungjawaban politik. Dimana pertanggungjawaban politik dapat berujung ke dalam pertanggungjawaban hukum maupun ekonomi. Pertanggungjawaban Politik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang diwujudkan dalam Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah kepada Pemerintah Pusat, maupun Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, kedua laporan tersebut didasarkan pada perencanaan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah di mana apabila terjadi ketidak sesuaian dalam pelaksanaannya, pasti akan berakibat hukum. Sedangkan jika dikaitkan dengan pertanggungjawaban ekonomi, segala kebijakan dan perencanaan pemerintahan daerah pasti berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli daerah maupun Dana Perimbangan yang segalanya itu berasal dari masyarakat yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat maupun kepada pemerintah pusat.

¹⁶⁶ Bagir Manan, *Menyongsong ...*, *Op.Cit.*, hlm 251.

BAB IV

POLITIK HUKUM PENGATURAN PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

(Studi Perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)

A. Deskripsi Data

Penelitian tentang Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini merupakan penelitian normatif, di mana penelitian normatif menggunakan data sekunder yang berupa bahan hukum diantaranya adalah

Data Perundang-undangan:

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
5. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah
6. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2009 tentang Tatacara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Selain data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan diatas, guna menunjang analisis dan menjawab permasalahan dalam penelitian ini juga didukung dengan beberapa literatur diantaranya adalah

1. Risalah sidang DPR RI Masa Persidangan III Tahun 1998-1999 tentang Proses Pembahasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Naskah Akademik dan Risalah Rapat Kerja DPR RI Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2002-2003 tentang RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
3. Himpunan Risalah Rapat Kerja (Raker) RUU tentang Perubahan UU. No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2003-2004.
4. Naskah Akademis RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 dan Risalah Panitia Khusus RUU tentang Pemerintah Daerah Masa Persidangan III sampai IV Tahun sidang 2011-2012.

Data yang telah disampaikan diatas kemudian akan disajikan kedalam bentuk narasi guna memberikan jawaban atas rumusan masalah. Kemudian data-data tersebut akan dianalisis menggunakan teori dan pendapat ahli yang diperoleh dari buku literatur dan jurnal terkait, yang telah dipaparkan dalam Bab II dan Bab

III, agar kemudian dapat menyajikan jawaban dan kesimpulan dari permasalahan dalam penelitian ini. Adapun penjabaran dan penyajian data beserta analisis tentang permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

B. Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

Politik Hukum tentang pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia dapat dikatakan sebagai Politik Hukum yang bersifat periodik, di mana pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah telah beberapa kali berganti dalam beberapa kali periode kekuasaan. Jika kita mengukur perubahan pengaturan tentang pemerintahan daerah pasca reformasi telah beberapa kali mengalami perubahan. Sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan yang terakhir adalah UU No. 23 Tahun 2014. Beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan saat ini berlaku memiliki karakter maupun konfigurasi politik yang berbeda-beda khususnya dalam hubungan pengaturan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD.

UU No 22 Tahun 1999 merupakan peraturan perundang-undangan yang cukup fundamental dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi. UU No 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Selain kewenangan yang luas UU tersebut juga memberikan jaminan demokratisasi dan pemberdayaan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan diperkuatnya fungsi, tugas dan wewenang DPRD. DPRD menjadi Badan Legislatif daerah yang memiliki

beberapa kewenangan strategis diantaranya adalah memilih Kepala Daerah. Mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah bertanggungjawab secara penuh kepada DPRD dengan konsekuensi bahwa Kepala Daerah dapat dijatuhkan apabila LPJ tidak diterima oleh DPRD dengan mekanisme telah diatur.

Berlakunya UU No 22 Tahun 1999 dirasa membuat perpolitikan di daerah tidak kondusif karena kewenangan DPRD bisa menolak LPJ Kepala Daerah dengan konsekuensi diberhentikannya Kepala Daerah di awal maupun di tengah masa jabatan. Sehingga UU No 22 Tahun 1999 tidak bertahan lama, UU tersebut kemudian diubah ke dalam UU No 32 Tahun 2004. Konfigurasi politik yang ada di UU 32 Tahun 2004 adalah untuk menyetarakan kedudukan Kepala Daerah dan DPRD, di mana hal tersebut diwujudkan dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Selain pemilihan secara langsung, kedudukan DPRD bukan lagi sebagai badan legislatif daerah namun dilebur menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Beberapa materi yang berubah lainnya ialah tentang pertanggungjawaban Kepala Daerah yang semula pertanggungjawaban secara penuh kepada DPRD, saat ini Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab secara langsung kepada DPRD melainkan kepada Pemerintah Pusat dengan mekanisme Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1. Politik Hukum Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebuah bukti awal dari demokratisasi dalam Pemerintahan Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Selain tuntutan untuk keluar dari belenggu penyelenggaraan pemerintahan masa Orde baru yang sentralis, penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi atau desentralisasi juga menjadi sebuah hal yang wajib diwujudkan di era reformasi. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan UU No 5 Tahun 1974 memberikan paradigma baru dan sebuah bentuk demokratisasi ditingkat daerah. Ketika UU No 22 Tahun 1999 masih dalam proses pembahasan, RUU tentang Pemerintahan Daerah merupakan suatu pengaturan yang sangat strategis. Adanya RUU tentang Pemerintahan daerah saat itu merupakan sebuah perombakan total dan mendasar untuk menggantikan UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Kebijakan otonomi daerah melalui UU No 22 Tahun 1999 memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya Kabupaten dan Kota. Hal itu ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberi peluang pendidikan politik dalam peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).¹⁶⁷ Hal tersebut di dasarkan pada pengalaman masa lalu, di mana kebijakan otonomi lebih ditekankan pada tuntutan tanggungjawab, daerah tidak diberikan peluang untuk mengambil keputusan atau kebijaksanaan yang dapat dipandang merugikan kepentingan Pusat.

¹⁶⁷ Syaukani HR, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002) hlm 211.

Selanjutnya untuk menelaah lebih lanjut tentang kebijakan otonomi daerah yang dimaksud dalam UU No 22 Tahun 1999, dapat dipahami dalam hasil pembahasan Pansus kala itu tentang materi pokok dari RUU Pemerintahan Daerah mengerucut pada beberapa aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah diantaranya¹⁶⁸:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan dan pemerataan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas¹⁶⁹, nyata dan bertanggungjawab. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh tersebut diletakkan pada daerah tingkat II yaitu Kabupaten dan Kota, sedangkan otonomi daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas, disamping Propinsi tetap menyelenggarakan asas dekonsentrasi sebagai wilayah administrasi, propinsi berfungsi pula sebagai pengikat hubungan antara Pusat dan Daerah dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan juga bertugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bersifat lintas daerah Kabupaten dan Kota.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah yang lebih meningkatkan peranan dan fungsi Badan Legislasi Daerah, baik dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.¹⁷⁰ DPRD sepenuhnya memiliki kewenangan memilih dan menetapkan Kepala Daerahnya terutama pada Kabupaten dan Kota tanpa harus berkonsultasi atau meminta restu dengan pimpinan di atasnya. DPRD dapat meminta Kepala Daerah berhenti apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah setelah 2 (dua) kali tidak dapat diterima oleh DPRD.
- c. Kewenangan otonomi daerah merupakan kewenangan yang utuh dalam pengertian bahwa seluruh kewenangan pemerintahan dapat

¹⁶⁸ Risalah Sidang RUU Pemerintahan Daerah Tahun 1999 Bagian Pendahuluan hlm xii

¹⁶⁹ Salah satu implikasi dari penerapan prinsip otonomi daerah yang luas adalah pemberian wewenang di bidang kepegawaian. Daerah Otonomi diberi kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, pendidikan dan pelatihan pegawai sesuai dengan kebutuhan dari kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan Daerah.

¹⁷⁰ Dalam organisasi Pemerintah Daerah Otonom memisahkan kedudukan DPRD dari Kepala Daerah, DPRD ditempatkan sebagai lembaga legislatif daerah, dan Kepala Daerah sebagai pimpinan eksekutif

diselenggarakan oleh daerah otonom, kecuali kewenangan mutlak pemerintah pusat yang tidak diotonomikan.¹⁷¹

- d. Fungsi Kecamatan tidak lagi sebagai wilayah administrasi atau perangkat dekonsentrasi dalam lingkungan daerah otonom Kabupaten atau Kota, namun kecamatan berkedudukan sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Kota.
- e. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan pengaturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa.¹⁷²

Jika melihat dari susunan dan bentuk pemerintahan daerah yang ada di UU No. 22 Tahun 1999 lebih mencerminkan sebuah mekanisme hubungan kewenangan yang sejajar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf d Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi.¹⁷³ Pada dasarnya UU No 22 Tahun 1999 menurut Syarwan Hamid¹⁷⁴ bukan hanya sekedar mengubah dua UU sebelumnya yaitu UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979 saja tetapi juga bermaksud menawarkan perubahan mendasar dan substansial mengenai pengertian-pengertian otonomi daerah yang sangat berbeda dengan sebelumnya. Jika di dalam UU No. 5 Tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi sebagai kewajiban dari pada hak, maka di dalam

¹⁷¹ Kewenangan mutlak pemerintah pusat yang tidak diotonomikan yaitu bidang hubungan luar negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal serta kewenangan Bidang Agama, dan kewenangan strategis lainnya.

¹⁷² Kepala Desa bertanggungjawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan Laporan Pelaksanaan tugas pada Bupati.

¹⁷³ Yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah.

¹⁷⁴ Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia pada Kabinet Reformasi Pembangunan, Masa Jabatan 23 Mei 1998- 27 September 1999

UU No. 22 Tahun 1999 menekankan arti penting kewenangan Daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui prakarsanya sendiri.

Selanjutnya penyelenggaraan pemerintahan daerah akan berlangsung secara efisien dan efektif manakala sistem yang digunakan mampu menjamin adanya mekanisme yang memungkinkan pembagian kekuasaan. Oleh karena itu, di dalam UU No 22 Tahun 1999 diatur mengenai organisasi pemerintah daerah otonom yang memisahkan kedudukan DPRD dari Kepala Daerah. DPRD ditempatkan sebagai lembaga legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai pimpinan eksekutif daerah. Pemisahan antara DPRD dengan Kepala Daerah dimaksudkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat. Untuk itu kepada DPRD diberikan hak-hak yang cukup luas dan memungkinkan DPRD mampu menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah, serta melaksanakan fungsi pengawasan secara efektif.¹⁷⁵

Secara konseptual UU No. 22 Tahun 1999 memberikan sebuah bentuk demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan, di mana demokratisasi tersebut diwujudkan dalam pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis dalam UU tersebut dilaksanakan oleh DPRD yang diberikan kewenangan memilih Kepala Daerah baik Gubernur atau Bupati/Walikota. Konsekuensi dari pemilihan demokratis yang dilaksanakan oleh DPRD mengakibatkan Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Dalam pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintahan daerah di tingkat Provinsi ada dua

¹⁷⁵ Risalah Sidang Rapat Paripurna ke-33 Tahun sidang 1998-1999, Pembicaraan Tingkat I/Keterangan Pemerintah tentang RUU tentang Pemerintahan Daerah, Rabu 10 Februari 1999

jenis yakni Kepala Daerah dalam hal ini gubernur menjalankan tugas sebagai wakil pemerintah pusat bertanggungjawab kepada Presiden. Namun selanjutnya baik Gubernur maupun Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD (Gubernur kepada DPRD provinsi, Bupati/Walikota kepada DPRD Kabupaten/Kota).

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan Tugas dan Wewenang DPRD berupa hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota.¹⁷⁶

Dalam pelaksanaannya Hubungan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD ada beberapa macam yaitu¹⁷⁷:

- 1) Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran
Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan tolok ukur Renstra.
- 2) Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan
Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan tolok ukur Renstra.
- 3) Pertanggungjawaban untuk hal tertentu
Pertanggungjawaban atas perbuatan pribadi Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang diduga mengandung unsur tindak pidana sewaktu-waktu selama masa jabatan.
Pertanggungjawaban Kepala Daerah secara mutlak kepada DPRD

merupakan konsekuensi dari proses pengisian jabatan Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah yang dilakukan dan dipilih oleh DPRD melalui mekanisme pencalonan dan pemilihan. Selanjutnya calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang mendapatkan suara terbanyak dalam pemilihan yang

¹⁷⁶ Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Propinsi, dan Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

¹⁷⁷ Lihat Pasal 1 angka 6, 7, dan 8 PP No. 108 Tahun 2000

dilakukan oleh DPRD ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.¹⁷⁸ Sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Sedangkan hubungan antara Kepala Daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat dalam hal ini kepada Presiden terlihat dalam bunyi Pasal 44 ayat (3) *“Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden”*.

Jika dibandingkan hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan pemerintah pusat sangat berbanding terbalik dengan hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, karena Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, bertanggung jawab kepada DPRD. Dalam ketentuan selanjutnya Kepala Daerah juga wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran dan wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD.

¹⁷⁸ Lihat Pasal 44 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999

Menurut J. Kaloh, model pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah benar-benar dipertanggungjawabkan kepada rakyat daerah melalui DPRD. Dengan demikian, Kepala Daerah akan lebih memperhatikan kepentingan rakyat daerah.¹⁷⁹ Hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD juga dapat berujung sebuah pemberhentian Kepala Daerah apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak oleh DPRD. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya oleh DPRD, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari dan selanjutnya disampaikan kembali pertanggungjawaban yang sudah disempurnakan kepada DPRD. Selanjutnya apabila bagi Kepala Daerah pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.

Melihat muatan substansi dan materi pokok dari UU No. 22 Tahun 1999 memang terlihat peran dari DPRD yang cukup kuat. Kedudukan DPRD ditempatkan sebagai lembaga legislatif daerah yang diharapkan mampu untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi di daerah. Dalam UU No 22 Tahun 1999 juga ditekankan kepada DPRD untuk memaksimalkan fungsi politik yaitu membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 dengan segala bentuk pengaturannya tidak luput dari kritikan, di mana UU tersebut cenderung lebih mengedepankan proses politik dibandingkan

¹⁷⁹ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Cetakan Pertama (Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2009) hlm 170-171.

penegakan secara hukum, hal tersebut terlihat dalam penyampaian LPJ Kepala Daerah kepada DPRD. Adanya mekanisme sedemikian rupa sebagaimana telah dijelaskan di atas mengakibatkan kegaduhan politik, di mana ketika itu tidak dapat dihindarkan karena kelemahan dari UU No. 22 Tahun 1999 yang cenderung mengedepankan proses politik. Kepala Daerah kala itu sangat mudah sekali dijatuhkan oleh DPRD dengan isu telah terjadi krisis kepercayaan publik.

UU No 22 Tahun 1999 sebenarnya merupakan sebuah harapan akan demokratisasi dan pemberdayaan daerah, namun ternyata banyak terjadi ketidakstabilan mengenai hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah. Dalam praktiknya banyak terjadi kegaduhan politik dan ketidakharmonisan hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah. Menurut beberapa pakar memang UU No. 22 Tahun 1999 ketika menyelesaikan persoalan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya hubungan DPRD dan Kepala Daerah lebih menekankan pada penyelesaian secara politis. DPRD juga dianggap lebih tinggi kedudukannya dibandingkan Kepala Daerah.

Periode berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan dampak negatif dalam kestabilan perpolitikan ditingkat daerah, karena terjadi disharmonisasi antara DPRD dan Kepala Daerah. Posisi DPRD dianggap lebih superior dibandingkan Kepala Daerah, sebagaimana terjadi di beberapa daerah misalnya dalam kasus pemecatan 'Cak Narto atau Sunarto Sumoprawiro' (Walikota Surabaya) dengan alasan kesehatan. Selanjutnya jabatan tersebut digantikan oleh Bambang DH yang kemudian oleh DPRD LPJ Walikota Bambang DH ditolak pada 12 Juni 2002. Saat itu ada tiga fraksi di DPRD Surabaya yaitu

FKB, F.Gabungan, dan F.TNI/Polri menolak LPJ Tahunan Walikota Bambang DH. Dalam kasus penolakan LPJ ini, Walikota Bambang DH memiliki argumen bahwa LPJ yang diterima DPRD Surabaya itu menjadi tanggungjawab Walikota sebelumnya sehingga Bambang DH menolak untuk merevisinya.¹⁸⁰

Kasus disharmonisasi antara DPRD dan Kepala Daerah juga nampak di beberapa daerah, diantaranya Kasus Pemecatan Gubernur Kalimantan Selatan ‘Sjachriel Darham’ pada bulan Agustus 2002. Namun yang terjadi pemecatan itu dibatalkan oleh Mendagri melalui SK Mendagri No.121.143-110 tertanggal 26 Februari 2003. “Korban” pemecatan DPRD lainnya adalah Bupati Kampar Jefri Noer (di Riau) dan Wakilnya A.Zakir, yang diberhentikan DPRD Kabupaten Kampar pada Sidang Paripurna tertanggal 12 Oktober 2002 padahal baru menjabat selama 11 bulan.¹⁸¹ Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD periode UU No 22 Tahun 1999 terasa sangat superior terhadap Kepala Daerah, padahal harapan dari UU tersebut ialah untuk menjaga terlaksananya demokrasi dan kesejajaran yang bersifat kemitraan antara kedua lembaga daerah tersebut.

2. Politik Hukum Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Salah satu alasan mengapa UU No. 22 Tahun 1999 diubah ialah karena UU tersebut masih memberikan kesan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dampak negatif tersebut diantaranya adalah munculnya

¹⁸⁰ Tri Ratnawati, *Problematik Implementasi UU No. 22 Tahun 1999*, dalam *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, (LIPI Press, Jakarta, 2006) hlm 137.

¹⁸¹ Ibid., hlm 138

arogansi beberapa daerah, sehingga terkesan terjadi “pembangkangan” di beberapa daerah. Selain pembangkangan, hal lain yang tampak adalah dominasi DPRD atas Kepala Daerah yang mempunyai kewenangan memberhentikan Kepala Daerah dengan alasan pertanggungjawaban tahunannya tidak diterima oleh DPRD, sehingga mengakibatkan hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD di beberapa daerah menjadi tidak harmonis.¹⁸² Dengan pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 terkesan Kepala Daerah menjadi sub ordinat DPRD, karena Kepala Daerah dipilih dan diangkat oleh DPRD kemudian mempertanggungjawabkan kepada DPRD pula.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan dengan dominasi legislatif atas esekutif (*legislative heavy*). Hal ini menimbulkan kesan bahwa DPRD berada di atas Kepala Daerah, yang seringkali tidak berdaya menghadapi sepak terjang DPRD. Kasus pemberhentian Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) oleh DPRD seringkali terjadi pada periode berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Salah satu contoh konkrit dan populer adalah kasus pemberhentian Walikota Surabaya yang dilakukan selama 2 Kali pada satu masa jabatan, yakni Walikota Soenarto Soemprawiro yang diberhentikan oleh DPRD karena alasan sakit, yang kemudian berhasil diberhentikan. Kemudian penggantinya, Bambang Dwi Hartono juga diberhentikan oleh DPRD dengan alasan pertanggungjawaban tahunannya tidak diterima meski telah diberi kesempatan untuk memperbaiki namun tetap tidak diterima.¹⁸³

¹⁸² Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Cetakan Pertama, (Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008) hlm 81

¹⁸³ *Ibid* hlm 82.

Secara Konseptual perubahan UU 22 Tahun 1999 ditekankan pada penegasan bentuk Negara Indonesia yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945. Indonesia adalah "eenheidstaat" maka didalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara.¹⁸⁴ Perubahan atas UU No 22 Tahun 1999 juga memberikan pandangan bahwa penyelenggaraan desentralisasi ditekankan pada pendistribusian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga negara yang membidangi legislatif atau lembaga pembentuk undang-undang dan yudikatif ataupun lembaga negara yang berwenang mengawasi keuangan Negara, walaupun DPRD diberi wewenang untuk mengatur urusan daerah bersama Kepala Daerah.¹⁸⁵

Paradigma yang bisa ditarik dari konsep perubahan atas UU No 22 Tahun 1999 bahwa pemberian otonomi atau pelimpahan wewenang itu merupakan otonomi eksekutif (hanya urusan pemerintahan). Dalam UU No 32 Tahun 2004, DPRD bukan menjadi Badan Legislatif Daerah namun kembali menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kemudian di daerah otonom diselenggarakan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah dalam hal ini

¹⁸⁴ Nurul Akhmad, *Interaksi Politik Dalam Pembentukan Hukum Dan Implementasinya (Studi tentang Pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Implementasinya dalam Pemilihan Kepala Daerah di Jawa Tengah*, (Desertasi) Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 2007, hlm 159.

¹⁸⁵ Ibid hlm 161.

Kepala Daerah beserta jajaran Perangkat Daerah dan DPRD, yang bekerja atas dasar kemitraan dan bukan membawahkan satu sama lainnya.

UU No 32 Tahun 2004 secara politis memang menekankan adanya kesejajaran antara DPRD dengan Kepala Daerah, di mana belajar dari pengalaman yang pernah terjadi ketika berlakunya UU No 22 Tahun 1999, Kepala Daerah begitu tersandra oleh manufer DPRD yang ketika itu dipandang sangat politis dan mudah saja menjatuhkan Kepala Daerah. Berangkat dari latar belakang itu ada tuntutan untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Mengenai pemilihan Kepala Daerah memang tidak secara tegas dijelaskan dalam UUD NRI 1945, pemilihan itu dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dilakukan oleh DPRD secara demokratis, karena memang dalam UUD NRI 1945 hanya menjelaskan dalam Pasal 18 ayat (4) “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Lahirnya UU No 32 Tahun 2004 tantang Pemerintahan daerah menggantikan UU No 22 Tahun 1999, yang sebagian besar isinya mengatur pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, di mana secara konseptual menempatkan Kepala Daerah dan DPRD dalam posisi yang seimbang dan saling mengontrol, sebagaimana dikemukakan oleh Sutoro Eko bahwa ”Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan. DPRD dan Kepala Daerah sama-sama dipilih oleh rakyat. Sebagai eksekutif Kepala Daerah melaksanakan aturan, dan DPRD sebagai legislatif membuat aturan. Kepala Daerah melaksanakan

program, sedangkan DPRD melakukan pengawasan, mereka bersama-sama membuat budget, sehingga esensinya hak budget itu ada.¹⁸⁶

Kesetaraan antara DPRD dan Kepala Daerah yang diwujudkan dengan sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal tersebut menjadikan kedua lembaga di daerah ini tidak memiliki hubungan pertanggungjawaban secara mutlak. DPRD sebagai lembaga perwakilan sekaligus menjadi wahana demokrasi di daerah tidak lagi bisa meminta pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Kepala Daerah. Mekanisme berbeda mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah pasca perubahan UU No. 22 Tahun 1999, sudah terlihat dalam UU 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam UU tersebut, mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dijelaskan bahwa salah satunya adalah meminta lapran keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam pelaksanaan desentralisasi.¹⁸⁷

Tugas dan wewenang DPRD di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota salah satunya adalah meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur, bupati, dan walikota dalam pelaksanaan desentralisasi mengakibatkan DPRD tidak lagi berwenang meminta LPJ kepada Kepala Daerah dan tidak bisa memberhentikan Kepala Daerah.¹⁸⁸ Perubahan Tugas dan wewenang DPRD yang semula dapat meminta LPJ dengan konsekuensi pemberhentian Kepala Daerah

¹⁸⁶Sutoro Eko, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "AMPD" dan AMPD Press, Yogyakarta, 2005) hlm 6.

¹⁸⁷ Lihat Pasal 62 ayat (1) huruf f dan Pasal 78 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.

¹⁸⁸ Keterangan dalam Daftar Inventaris Masalah (DIM) RUU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

jika LPJ ditolak, kemudian menjadi meminta LKPJ dan tidak lagi dapat memberhentikan Kepala Daerah, merupakan bentuk evaluasi dari beberapa kasus empiris yang terjadi antara DPRD dengan Kepala Daerah yang tidak harmonis.

Ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD selanjutnya diperkuat dengan UU 32 Tahun 2004. Politik Hukum dalam pembahasan UU No 32 Tahun 2004 sebenarnya ditekankan pada pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Adanya perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah tersebut, diikuti pula dengan cara dan prosedur pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. DPRD tidak mempunyai kewenangan memilih Kepala Daerah, maka dalam pengaturan tentang pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dirubah furmulasinya dengan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, di mana dijelaskan sebelumnya merupakan tugas dan wewenang DPRD untuk memintanya. Sebagai wujud pertanggungjawaban pemerintah daerah atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan kepada masyarakat yang didasarkan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut, maka secara periodik, Kepala Daerah dibebani kewajiban untuk menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat dan DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut kepada masyarakat, sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan

pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Menelaah bunyi pasal di atas, maka sejak berlakunya UU No 32 Tahun 2004 pertanggungjawaban Kepala Daerah dilakukan dengan (1) Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah (2) memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta (3) menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Terkait LKPJ sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 27 UU No. 32 Tahun 2004 merupakan kewajiban yang dibebankan kepada Kepala Daerah. Selanjutnya dijelaskan bahwa Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang menjadi tugas dan wewenang DPRD untuk memintanya. Dalam ketentuan LKPJ ini adalah laporan yang disampaikan oleh Kepala Daerah setiap tahun dalam sidang paripurna DPRD yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁸⁹ Ketentuan mengenai LKPJ sejak disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 belum memberikan kejelasan pelaksanaan teknis, hanya ketika sudah diberlakukan UU No. 22 Tahun 2003 LKPJ sudah bukan menjadi alat DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah dengan alasan LPJ tidak diterima sebagai mana dijelaskan sebelumnya.

Ketentuan lebih lanjut mengenai Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah baru dikeluarkan selang 3 tahun setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004. Peraturan Pemerintah itu adalah PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan

¹⁸⁹ Lihat Penjelasan Pasal 42 Ayat (1) Huruf h UU No. 32 Tahun 2004.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat. Peraturan Pemerintah tersebut menjadi pedoman dalam pelaksanaan pelaporan pertanggungjawaban Kepala Daerah atas kinerjanya sampai saat ini. Mekanisme tentang pertanggungjawaban kepala daerah tidak berhenti di peraturan pemerintah itu saja melainkan juga dipertegas dalam UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004.

3. Politik Hukum Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dirasa belum dapat memenuhi dinamika politik otonomi daerah yang berkembang di Negara ini, sehingga perlu adanya peyesuaian. Menurut Gamawan Fauzi¹⁹⁰, selama pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara empirik masih dirasakan adanya beberapa permasalahan yang kalau dibiarkan akan mengganggu efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun pendidikan politik sebagai salah satu tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan desentralisasi telah menunjukkan hasil yang relative menggembirakan, namun belum diimbangi dengan capaian yang memadai dalam aspek peningkatan kesejahteraan ditingkat lokal.¹⁹¹

Selanjutnya disampaikan oleh Gamawan Fauzi, dari sisi substansi perubahan, secara keseluruhan terdapat 22 (dua puluh dua) isu strategis yang teridentifikasi sehingga memerlukan pemikiran mendalam baik pemerintah dan

¹⁹⁰ Menteri Dalam Negeri Periode 2009-2014 .

¹⁹¹ Risalah Panitia Khusus DPR RI, RUU tentang Pemerintahan Daerah Masa Persidangan III Tahun Sidang 2011-2012.

DPR untuk mendiskusikan penyempurnaannya dalam rangka revisi UU No. 32

Tahun 2004., keduapuluh dua isu strategis tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Pembentukan daerah otonom;
- 2) Pembagian urusan pemerintahan;
- 3) Daerah berciri kepulauan;
- 4) Pemilihan Kepala Daerah;
- 5) Peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat;
- 6) Forum komunikasi pimpinan daerah atau musyawarah pimpinan daerah;
- 7) Perangkat daerah;
- 8) Kecamatan;
- 9) Aparatur daerah;
- 10) Peraturan daerah;
- 11) Pembangunan daerah;
- 12) Keuangan daerah;
- 13) Pelayanan publik;
- 14) Partisipasi masyarakat;
- 15) Kawasan perkotaan;
- 16) Kawasan khusus;
- 17) Kerjasama antar daerah;
- 18) Desa;
- 19) Pembinaan dan pengawasan daerah;
- 20) Tindakan hukum terhadap aparatur daerah;

21) Inovasi daerah;

22) DPOD

Dari 22 (duapuluh dua) isu setrategis yang disampaikan pemerintah untuk dibahas dalam pembahasan revisi UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan mengenai Pembinaan dan Pengawasan. Jika dijabarkan mengenai Pembinaan dan pengawasan dapat kita ketahui mekanisme seperti apa yang akan dibangun khususnya dalam hal pembinaan dan pengawasan daerah. Mengenai pengawasan daerah penting untuk dikaji karena akan sangat membantu guna memberikan posisi pertanggungjawaban Kepala Daerah karena pasti berkaitan erat dengan pengawasan tersebut.

Penjelasan dari pemerintah mengenai pembinaan dan pengawasan, bahwa aspek pembinaan dan pengawasan sangat penting. Permasalahan serius yang dialami selama satu dekade otonomi daerah dalam semangat reformasi adalah sulitnya mensinergikan pembangunan antara pusat dengan daerah dan antar daerah itu sendiri. Visi yang berbeda antar pimpinan pemerintah akan menyebabkan tidak efektifnya pencapaian target-target nasional. Persoalan akan menjadi kompleks ketika masa jabatan dari setiap pimpinan pemerintahan antara pusat dan daerah berbeda-beda, akibatnya akan sulit menciptakan sinergi antara pusat dan daerah yang akan bermuara pada sulitnya merealisasikan kebijakan dan target-target nasional yang telah ditetapkan.

Mengenai Pembinaan dan Pengawasan sebagaimana telah dijelaskan di atas, jika ditelaah lebih memperlihatkan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan suksesi kepentingan pusat. Hubungan antara

pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tersebut didasarkan untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana amanat UUD NRI 1945 dan menciptakan kesejahteraan rakyat. Selain penegasan terhadap sebuah Negara Kesatuan, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah didasarkan pada sebuah sistem hierarki pemerintahan yang memiliki konsekuensi. Jika dikaitkan dengan tema penelitian tentang pertanggungjawaban Kepala Daerah, secara substansi memang tidak ada perbedaan sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Namun dalam proses pembahasan khususnya tentang tugas dan kedudukan DPRD banyak yang telah memberikan pendapat dalam pembahasan RUU.

Secara materi dan substansi perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 ingin menempatkan DPRD dalam kewenangan yang strategis agar tercipta kesejajaran dengan Kepala Daerah, dengan kewenangan memilih Kepala Daerah. Terkait kedudukan DPRD telah masuk beberapa usulan yaitu memposisikan DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah dan sebagai badan legislatif daerah. Salah satu masukan muncul dari Asosiasi DPRD Kota seluruh Indonesia, yaitu agar menempatkan kembali DPRD sebagai legislatif daerah. kedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, membuat posisi DPRD tidak tegas dihadapan Pemerintah Daerah. DPRD juga lemah dihadapan Pemerintah Pusat. Dengan dikembalikannya DPRD sebagai lembaga atau badan legislatif daerah, diharapkan mekanisme *check and balances* memberikan peluang kepada kedua lembaga, legislatif dan eksekutif daerah untuk saling mengontrol dan mengimbangi, dengan demikian Baik DPRD

maupun Kepala Daerah, memiliki posisi politik yang sama-sama kokoh.¹⁹² Namun sampai disahkan dan ditetapkan menjadi UU, DPRD tetap menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan tidak berdiri sendiri sebagai badan legislatif daerah.

UU No. 23 Tahun 2014 hadir dengan pengaturan yang lebih kompleks dan sistematis dalam pengaturan pemerintahan daerah. Segala urusan pemerintahan daerah diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini, bahkan apabila ditelaah muatan undang-undang ini, maka terdapat penguatan pengaturan tentang pemerintahan daerah termasuk perihal pemekaran wilayah. Selain tentang pemekaran wilayah dalam UU ini juga ditekankan pada pendistribusian urusan pemerintah kepada pemerintahan daerah. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 juga sudah dilakukan pemisahan antara pemerintahan daerah, pemerintahan desa yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014, dan pemilu Kepala Daerah yang diatur dengan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada.

Sejak disahkan tanggal 30 September 2014 dan diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 hingga kini, UU No. 23 Tahun 2014 telah mengalami dua kali perubahan. *Pertama*, melalui Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana dalam ketentuan yang diubah diantaranya menghapus tugas dan wewenang DPRD dalam melakukan pemilihan Kepala Daerah (melalui UU No. 2 Tahun 2015, Perppu ini ditetapkan menjadi UU). *Kedua*, melalui UU No. 9 Tahun 2015, UU No. 23

¹⁹² Risalah Panitia Khusus RUU tentang Pemerintah Daerah dan Dera DPR RI, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2011-2012, Masukan/Tanggapan ASDEKSI terhadap RUU Pemerintah Daerah.

Tahun 2014 diubah kembali untuk kedua kalinya. Adapun materi yang diubah adalah kedudukan wakil Kepala Daerah beserta tugas dan kedudukan DPRD).

Beberapa ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengindikasikan kuatnya kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah. Pasal 69 Pasal 71 pada intinya merumuskan bahwa setiap tahun sekali, Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah “atasan” sebagai bahan evaluasi dan pembinaan dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut ketentuan Pasal 68, Kepala Daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional dapat dikenai sanksi administratif, pemberhentian sementara, dan bahkan sampai pada pemerhatian permanen.

Laporan keterangan pertanggungjawaban tidak berimplikasi pada pemberhentian Kepala Daerah. Meski demikian, Kepala Daerah (dan/atau wakilnya) yang sedang aktif menjabat dapat diberhentikan oleh DPRD, namun pemberhentiannya tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang oleh DPRD melalui voting. Sesuai Pasal 80, seorang Kepala Daerah dan/atau wakilnya yang akan diberhentikan karena melanggar sumpah/janji, melanggar larangan baginya, atau melakukan perbuatan tercela, harus diproses secara hukum lebih dahulu yaitu melalui persidangan di mahkamah agung untuk membuktikan kesalahannya. Jika diputuskan terbukti bersalah, baru DPRD mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.

Dalam Proses pembahasan ketika masih dalam RUU telah disampaikan mengenai LKPJ. Menurut Gamawan Fauzi (Mendagri), Konsep Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) kepada DPRD menjadi Konsep Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) kepada DPRD. LKPJ bukan sebagai instrumen untuk melakukan *impeachment*, tetapi lebih berfungsi sebagai “*progress report*” Kepala Daerah kepada DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. LKPJ tersebut merupakan laporan Kepala Daerah kepada DPRD sebagai mitra kerjanya mengenai pelaksanaan kebijakan yang telah disepakati oleh Kepala Daerah dengan DPRD dalam setahun melalui laporan diharapkan adanya rekomendasi dari DPRD untuk perbaikan kinerja pemerintah daerah di tahun mendatang, sedangkan proses *impeachment* tetap dapat dilakukan DPRD melalui instrumen interpelasi dan angket yang kemudian bermuara pada pernyataan pendapat. Mekanisme LKPJ tersebut telah mengurangi secara signifikan gejolak yang terjadi di daerah khususnya akibat ketegangan hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD.¹⁹³

Sedangkan menurut Nanang Samodra Anggota Fraksi PD pada saat itu, kedudukan DPRD ini kalau kita lihat sejarahnya setelah reformasi, bahwa dengan UU No. 22 Tahun 1999 dulu, begitu kuatnya peran DPRD sehingga pemerintah daerahnya kawalahan. Pemerintah Daerah saat itu hampir setiap saat itu selalu diteror dengan *impeachment-impeachment* yang ditiupkan, diisukan oleh DPRD. Sehingga tidak tenang dalam memimpin, karena takut di *Impeach*. Kemudian dengan revisi UU No 32 Tahun 2004 ini, berbalik 180°. Pemerintah Daerah tidak

¹⁹³ Risalah Proses Pembahasan RUU Tentang PEMDA 2014 dalam Rapat Kerja I Senin 2 April 2012.

lagi menyampaikan laporan pertanggungjawaban, tetapi cukup Laporan Keterangan Pertanggungjawaban. Perubahan dari LPJ ke LKPJ menurutnya terlalu berat kepada Pemerintah Daerah. DPRD dirasa tidak mempunyai peran. Sehingga perlu diberikan sebuah solusi agar antara DPRD maupun Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah tidak berat sebelah. Bukan untuk kembali kemekanimse LPJ karena sistem yang kita anut adalah sistem kabinet presidential. Sehingga diharapkan RUU perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 yang seolah kewenangan DPRD ini habis. Padahal *check and balances* itu tetap ada antara DPRD dan Kepala Daerah.¹⁹⁴

Ketika disahkan dan ditetapkan menjadi UU No. 23 Tahun 2014 mengenai Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah juga muncul dalam Pasal 207. Esensi LKPJ dalam UU 23 Tahun 2014 ditempatkan pada mekanisme hubungan kerja kemitraan sejajar antara DPRD dengan Kepala Daerah yang selanjutnya ditegaskan penyampaian LKPJ bukan menjadi alasan atau alat pemberhentian Kepala Daerah.¹⁹⁵ Jika ditelaah lebih lanjut LKPJ yang ada pada UU No 32 Tahun 2004 dengan UU No. 23 Tahun 2014 tidak ada perbedaan yang signifikan, hanya saja dalam UU No. 23 Tahun 2014 dipertegas bahwa LKPJ tidak bisa dijadikan alat pemberhentian Kepala Daerah oleh DPRD.

¹⁹⁴ Risalah Proses Pembahasan RUU Tentang PEMDA 2014 dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Rabu 6 Juni 2012.

¹⁹⁵ Pasal 207 UU Nomor 23 Tahun 2014.

C. Pergeseran Pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Kepala Daerah dan DPRD merupakan lembaga fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, keduanya merupakan lembaga yang saling terkait antar satu dengan yang lain. Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD senantiasa merupakan berwujudan hubungan *checks and balance*. Salah satu yang menonjol dari prinsip *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Terdapat hal yang mendasar ketika berbicara pertanggungjawaban Kepala Daerah di karenakan pengaturan perundang-undangan yang berlaku.

UU Nomor 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD, hal tersebut dikarenakan Kepala Daerah saat itu dipilih secara demokratis oleh DPRD. Namun terjadi perubahan atau pergeseran pertanggungjawaban Kepala Daerah, di mana pasca perubahan UU No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga Kepala Daerah tidak bertanggungjawab secara mutlak kepada DPRD. Sebelum membahas mengapa terjadi pergeseran pertanggungjawaban Kepala Daerah baiknya kita perlu menelaah terlebih dahulu mekanisme pertanggungjawaban yang berlaku dalam UU No. 22 Tahun 1999.

1. Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Pasca Reformasi tuntutan yang begitu besar muncul berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Salah satu wujud dari tuntutan

demokratisasi itu adalah pelaksanaan otonomi daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan mampu memberikan andil besar dalam pelaksanaan demokratisasi di bidang pemerintahan. Pengaturan yang cukup krusial ialah dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974. Ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 mengakibatkan pelaksanaan pemerintahan daerah mengalami perubahan, khususnya tentang pengisian jabatan Kepala Daerah. Kepala Daerah tidak lagi menjadi bawahan pemerintah pusat secara hierarkis, namun Kepala Daerah dipilih secara demokratis oleh DPRD.

Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD, mengakibatkan perubahan pertanggungjawaban yang tadinya Kepala Daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat, namun sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 pertanggungjawaban beralih ke DPRD. Hubungan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah antara Kepala Daerah dengan DPRD adalah merupakan hak dari DPRD sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 19 “*DPRD mempunyai hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota*”. Sebaliknya pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi kewajiban Kepala Daerah untuk disampaikan kepada DPRD. Lebih lanjut pengaturan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000.

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan tugas dan wewenang DPRD yang berupa hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan

Walikota.¹⁹⁶ Dalam pelaksanaannya hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD ada beberapa macam sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 yaitu¹⁹⁷:

a. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan tolok ukur Renstra.¹⁹⁸ Teknis pertanggungjawaban akhir tahun dibacakan oleh Kepala Daerah di depan Sidang Paripurna DPRD, paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah dibacakan oleh Kepala Daerah, kemudian diserahkan kepada DPRD, selanjutnya dilakukan penilaian sesuai dengan mekanisme dan ketentuan berlaku. Penilaian oleh DPRD atas pertanggungjawaban akhir tahun Kepala Daerah paling lambat selesai 1 (satu) bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran diserahkan. Apabila sampai dengan 1 (satu) bulan sejak penyerahan dokumen, penilaian DPRD belum dapat diselesaikan, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tersebut dianggap diterima. Adapun pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah terdiri atas:

a. Laporan perhitungan APBD;

¹⁹⁶ Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Propinsi, dan Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

¹⁹⁷ Lihat Pasal 1 angka 6, 7, dan 8 PP No. 108 Tahun 2000.

¹⁹⁸ Renstra adalah Rencana Strategik atau Dokumen Perencanaan Daerah lainnya yang disahkan oleh DPRD dan Kepala Daerah yang merupakan rencana lima tahunan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, strategis, program dan kegiatan daerah. berikutnya tentang Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Merupakan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD Berikut penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra.

- b. Nota Perhitungan APBD;
- c. Laporan Aliran Kas;
- d. Neraca Daerah.

Kemudian keempat aspek yang telah disebutkan diatas dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra. Penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra didasarkan pada indikator:

- 1) Dampak: bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan.
- 2) Manfaat: bagaimana tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat, maupun pemerintah.
- 3) Hasil: bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (*output*) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan.
- 4) Keluaran: bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (*input*) yang digunakan.
- 5) Masukan: bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber yang digunakan, sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.

Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Kepala Daerah dapat ditolak¹⁹⁹ apabila terdapat perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi

¹⁹⁹ Ditolaknya laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah ini ditujukan sebagai bagian mekanisme pengawasan DPRD atas pelaksanaan APBD supaya semakin efisien, efektif dan transparan.

APBD²⁰⁰ di mana itu merupakan penyimpangan dengan alasannya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra. Apabila terjadi penolakan terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Kepala Daerah masih diberikan kesempatan untuk menyempurnakan dalam waktu paling lambat 30 hari. Selanjutnya apabila Kepala Daerah tidak melengkapi atau menyempurnakan dokumen pertanggungjawaban dalam jangka waktu paling lama 30 hari DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Gubernur, kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota.

Apabila dalam hal pertanggungjawaban akhir tahun anggaran ditolak untuk keduanya, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah membentuk Komisi Penyelidikan Independen²⁰¹ untuk Propinsi; sedangkan untuk Kabupaten/kota yang berhak membentuk Komisi Penyelidik Independen adalah Gubernur. Jumlah anggota komisi tersebut paling banyak 7 (tujuh) orang. Adapun keanggotaan Komisi tersebut terdiri dari para ahli yang berkompeten, independen, non partisipan yang kredibilitasnya diakui oleh masyarakat, dan berdomisili diwilayah Indonesia bagi Propinsi atau berdomisili di Propinsi setempat bagi Kabupaten/Kota.

²⁰⁰ Yang dimaksud dengan perbedaan yang nyata antara rencana dan realisasi APBD adalah penyimpangan-penyimpangan baik dipandang dari sudut ukuran pencapaian target maupun ukuran peraturan perundang-undangan.

²⁰¹ Dibentuknya Komisi merupakan salah satu perwujudan prinsip penyelenggaraan Otonomi dimana Daerah harus meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Tujuan dibentuknya Komisi independen ialah untuk membantu Pemerintah menilai kesesuaian keputusan penolakan DPRD dengan ketentuan yang berlaku. Selanjutnya hasil penilaian atas keputusan penolakan pertanggungjawaban Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tembusan Kepada Presiden untuk Gubernur, dan disampaikan kepada Gubernur atas penilaian keputusan penolakan pertanggungjawaban Bupati/Walikota. Masa tugas komisi independen tersebut akan berakhir setelah proses pertanggungjawaban Kepala Daerah dinyatakan selesai.

Apabila Komisi menilai Keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah (Gubernur, dan Bupati/Walikota) telah sesuai dengan ketentuan berlaku, selanjutnya diteruskan kepada Presiden untuk disahkan bagi keputusan DPRD Provinsi dan diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi daerah untuk disahkan bagi keputusan DPRD Kabupaten/Kota. Sedangkan apabila Komisi menilai keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir anggaran Kepala Daerah (Gubernur, dan Bupati/Walikota) tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, Presiden membatalkan Keputusan DPRD Provinsi. Begitu pula penilaian komisi terhadap keputusan DPRD Kabupaten/Kota tentang penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi membatalkan keputusan DPRD.

b. Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan

Pertanggungjawaban akhir masa jabatan adalah pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah²⁰² selama masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan tolok ukur Renstra. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan dibacakan oleh Kepala Daerah di depan sidang paripurna DPRD paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Setelah dibacakan Kepala Daerah, dokumen pertanggungjawaban akhir masa jabatan diserahkan kepada DPRD untuk selanjutnya dilakukan penilaian sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku. DPRD memiliki waktu penilaian atas pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah paling lambat 1 (satu) bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir masa jabatan diterima oleh DPRD. Apabila sampai dengan 1 (satu) bulan setelah diterimanya dokumen pertanggungjawaban akhir masa jabatan DPRD belum memutuskan penilainya, maka pertanggungjawaban akhir masa jabatan tersebut dianggap diterima.

DPRD dapat menolak pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah apabila terdapat perbedaan nyata antara pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan merupakan penyimpangan dengan alasannya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra.²⁰³ Konsekuensi dari ditolaknya pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah adalah

²⁰² Yang dimaksud penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang merupakan kinerja Kepala Daerah.

²⁰³ Penilaian atas pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD, selanjutnya penolakan DPRD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua periga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir, yang terdiri dari seluruh Fraksi

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk masa jabatan berikutnya.

c. Pertanggungjawaban untuk hal tertentu

Pertanggungjawaban atas perbuatan pribadi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang di duga mengandung unsur tindak pidana sewaktu-waktu selama masa jabatan. Pertanggungjawaban karena hal tertentu ini merupakan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana²⁰⁴ yang dilakukan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, dan oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang meluas akibat kasus yang melibatkan tanggungjawab Kepala Daerah. Atas pertanggungjawaban untuk hal tertentu sebagaimana dijelaskan di atas mengakibatkan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dapat dipanggil oleh DPRD atau dengan inisiatif sendiri untuk memberikan keterangan. Selanjutnya untuk menindaklanjuti keterangan yang disampaikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, DPRD mengadakan Sidang Paripurna untuk membahasnya.

Guna menunjang proses penyelidikan terhadap keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, DPRD membentuk Panitia Khusus. Adapun berdasarkan hasil penyelidikan Panitia Khusus, DPRD dapat mengambil keputusan untuk menerima atau menolak keterangan Kepala Daerah untuk hal tertentu. Apabila DPRD menolak atas keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah, maka DPRD menyerahkan

²⁰⁴ Yang dimaksud dugaan atas perbuatan pidana tersebut antara lain adalah tindakan kriminal, dan/atau perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme yang dapat dikategorikan sebagai dugaan tidak pidana yang gilirannya dianggap dapat menimbulkan krisis.

penyelesaiannya kepada pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁰⁵ Setelah diserahkan kepada pihak yang berwenang, penyelidikan dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari Presiden bagi Gubernur dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Bupati/Walikota.

Apabila dari hasil penyelidikan terhadap tindakan Kepala Daerah, yang selanjutnya berakibat pada Kepala Daerah berstatus terdakwa maka akan diberhentikan sementara dari jabatannya. Pemberhentian sementara itu dilakukan oleh Presiden untuk Gubernur dan/atau Wakil Gubernur sedangkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota. Pemberhentian sementara tersebut dilaksanakan sampai keluar keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Apabila keputusan pengadilan tersebut menyatakan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah bersalah, DPRD mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Sedangkan apabila keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan menyatakan Kepala Daerah tidak bersalah, maka Presiden maupun Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah mencabut pemberhentian sementara serta merehabilitasi nama baik Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Melihat mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang selanjutnya diatur dalam PP No. 108 Tahun 2000 sebagaimana telah dipaparkan diatas, nampaknya memang memberikan

²⁰⁵ Penyerahan kepada pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk menjamin kelancaran proses penyidikan dan proses penyelesaian selanjutnya.

posisi yang cukup strategis kepada DPRD. Peranan DPRD dalam menerima pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak terlepas dari kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah, sehingga secara teoritis memang pertanggungjawaban tersebut diberikan kepada pemberi kewenangan. Dinamika politik daerah pada tahun 1998 sampai akhir tahun 2002 cenderung kepada sebuah sistem pemerintahan parlementarian, hal tersebut tampak dalam begitu kuatnya lembaga legislatif dan nuansa pemerintahan yang lebih di dasarkan pada politik jangka pendek dibandingkan di dasarkan pada hukum. Padahal secara konstitusional yang disepakati pada awal kemerdekaan sistem pemerintahan yang ingin dibangun adalah sistem pemerintahan presidensial.

Pada praktiknya memang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlaku dalam periode 1999-2002 dilakukan evaluasi karena telah menimbulkan gejala politik ditingkat lokal, baik hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maupun antar lembaga pemerintahan daerah yaitu DPRD dengan Kepala Daerah. Evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dikala itu mengerucut pada kesimpulan untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999. Adapun materi yang menjadi evaluasi secara garis besar diantaranya adalah

- 1) Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Kedudukan, tugas, dan wewenang DPRD.
- 3) Pengisian Jabatan Kepala Daerah atau pemilihan Kepala Daerah.

Evaluasi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 mengakibatkan terjadinya pergeseran pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sebelum terjadinya perubahan

UU No. 22 Tahun 1999, terkait kedudukan DPRD sudah dievaluasi dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MD3. DPRD tidak lagi memiliki hak meminta LPJ yang berujung pemberhentian Kepala Daerah, namun hanya Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang selanjutnya disingkat LKPJ. Mekanisme LKPJ semakin diperkuat dengan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah ditetapkannya UU tersebut Kepala Daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat salah satu tujuannya adalah untuk meminimalisir ketegangan yang terjadi antara DPRD dengan Kepala Daerah, di mana asumsinya setelah Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat maka ada kesejajaran kedudukan antara DPRD dengan Kepala Daerah, sehingga Kepala Daerah tidak bertanggungjawab secara mutlak kepada DPRD melainkan langsung kepada rakyat.

2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Pasca ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999, telah mengubah hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD. Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat tidak lagi bertanggungjawab secara langsung kepada DPRD, sebaliknya DPRD juga tidak dapat menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berujung pemberhentian Kepala Daerah. Hubungan Kepala Daerah dan DPRD tidak lagi terlihat sebagai

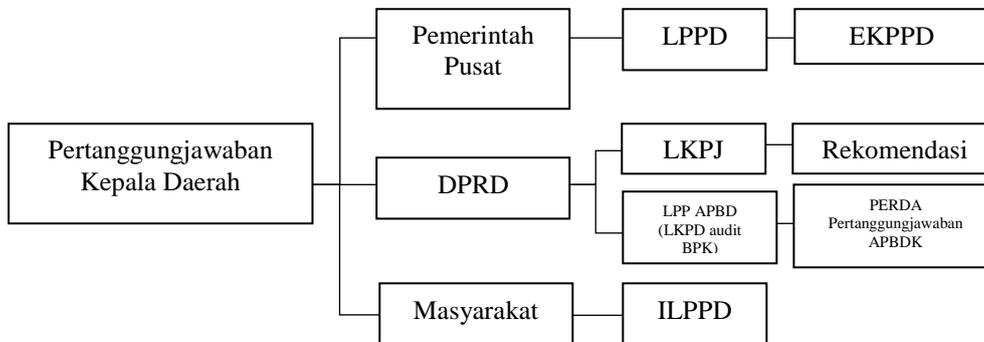
bawahan dan atasan, melainkan memiliki hubungan yang sejajar sebagai mitra dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Dadang Suwanda, berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh DPRD dan Kepala Daerah.²⁰⁶ DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Secara konseptual saat ini pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah muncul dari penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah yang terdiri dari DPRD dan Kepala Daerah. Selanjutnya, apabila ditelaah lebih lanjut mengenai penyerahan urusan pemerintahan akan berakibat pada perubahan pertanggungjawaban. Kepala Daerah dan DPRD dipilih langsung oleh rakyat, namun pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah beralih kepada pemerintah pusat karena urusan pemerintahan daerah yang diterima Kepala Daerah melalui desentralisasi berasal dari pemerintah pusat.

Untuk menjalankan roda pemerintahan sehari-hari, pelaksanaan pemerintahan daerah dilakukan oleh Kepala Daerah. Dalam kaitan dengan akuntabilitas, maka Kepala Daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat yaitu presiden cq menteri dalam negeri. Tidak hanya melakukan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat saja, namun Kepala Daerah juga memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagai

²⁰⁶ Dadang Suwanda, Peran Pengawasan DPRD Terhadap LKPI dan LPP APBD/LKPD Audited serta TLHP BPK, Cetakan Pertama (Remaja Rosdakarya, Bandung, 2017) hlm 1

representatif rakyat di daerah dan kepada rakyat. Adapun gambaran umum terkait pertanggungjawaban Kepala Daerah adalah sebagai berikut:



Selanjutnya dari gambaran umum diatas kemudian mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah dijelaskan sebagai berikut:

a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah yang selanjutnya disebut 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.²⁰⁷ LPPD merupakan kewajiban dari tugas dan wewenang Kepala Daerah yang merupakan bentuk pertanggungjawaban kepada Pemerintah Pusat. Mekanisme penyampaian LPPD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.²⁰⁸

Kepala Daerah yang tidak menyampaikan LPPD dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh

²⁰⁷ Adapun laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan.

²⁰⁸ Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

gubernur, sebagai wakil pemerintah pusat, untuk bupati/walikota. Kemudian apabila teguran tertulis telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan Kepala Daerah tetap tidak melaksanakannya, Kepala Daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementrian. Selanjutnya tugas dan kewenangannya Kepala Daerah yang sedang mengikuti pembinaan khusus, dilaksanakan oleh wakil Kepala Daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah selanjutnya digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat. Dari hasil evaluasi tersebut, Menteri mengoordinasikan terkait pengembangan kapasitas pemerintahan daerah²⁰⁹, kemudian dapat dilakukan pembinaan yang berupa pemberian penghargaan dan sanksi. Terkait teknis evaluasi terhadap LPPD Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah atau disingkat EPPD.

Setelah penyampaian LPPD pemerintah melaksanakan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah atau (EPPD), di mana EPPD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, dan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan pada daerah yang baru dibentuk. Pelaksanaan EPPD dilakukan oleh Tim EPPD yang dibentuk secara Nasional yang kemudian untuk melakukan EPPD Kabupaten/Kota menjadi

²⁰⁹ Pengembangan kapasitas pemerintahan daerah merupakan upaya pembinaan terhadap peningkatan kemampuan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sehingga menghasilkan kinerja yang tinggi.

kewenangan Gubernur membentuk Tim Daerah EPPD. Tugas dari Tim EPPD adalah untuk melaksanakan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam pelaksanaan EKPPD selain LPPD sebagai sumber informasi utama, dapat juga digunakan sumber informasi pelengkap yang dapat berupa:

- 1) Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- 2) Informasi keuangan daerah;
- 3) Laporan kinerja instansi pemerintahan daerah;
- 4) Laporan hasil pembinaan, penelitian pengembangan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah;
- 5) Laporan hasil survey kepuasan masyarakat terhadap layanan pemerintahan daerah;
- 6) Laporan Kepala Daerah atas permintaan khusus;
- 7) Rekomendasi/tanggapan DPRD terhadap LKPJ Kepala Daerah;
- 8) Laporan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berasal dari lembaga independen;
- 9) Tanggapan masyarakat atas Informasi LPPD; dan
- 10) Laporan dan/atau informasi lain yang akurat dan jelas penanggungjawabannya.

Sifat dari EPPD dengan ukuran EKPPD adalah sebuah penilaian terhadap laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sumber informasi didapat dari laporan-laporan penunjang sebagaimana dijelaskan diatas. Secara sistematis dan teknis LPPD merupakan pertanggungjawaban yang bersifat administratif dan tidak berujung pada pemberhentian Kepala Daerah karena sifat dari LPPD adalah

kuantitatif. Laproan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lebih menekankan pada sebuah kesesuaian penyelenggaraan pemerintahan yang dapat terukur dan efisien. Hubungan pertanggungjawaban ini lebih memperlihatkan hubungan kinerja pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien. Kemampuan pemerintah pusat yang memadai menjadikan pengawasan dapat dilakukan dengan sedemikian rupa dan apabila terjadi ketidaksesuaian, pemerintah pusat melalui menteri maupun gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat melakukan pembinaan sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Selain LPPD sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Kepala Daerah memiliki kewajiban menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah atau LKPJ menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, di mana sebelumnya telah dijabarkan hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD melalui mekanisme LPJ. Secara konseptual telah terjadi perubahan mendasar mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah dari LPJ ke LKPJ. Mekanisme pertanggungjawaban LKPJ secara pengaturan telah muncul ketika ditetapkannya UU No 22 Tahun 2003 yang kemudian diperkuat di dalam UU No. 32 Tahun 2004 hingga saat ini diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan keterangan keterangan pertanggungjawaban Kepada DPRD. Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh

pemerintahan 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 kemudian dibahas oleh DPRD untuk mendapat rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Apabila Kepala Daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, DPRD dapat menggunakan hak interpelasi kepada Kepala Daerah. Hak interpelasi dalam kaitannya dengan LKPI ini adalah hak untuk meminta penjelasan kepada Kepala Daerah mengenai alasan-alasan tidak disampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban. Apabila telah dilakukan hak interpelasi oleh DPRD dan penjelasan Kepala Daerah terhadap hak interpelasi tersebut tidak diterima, DPRD melaporkan Kepala Daerah kepada pemerintah pusat²¹⁰. Berdasarkan Laporan dari DPRD kemudian pemerintah pusat melalui Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernurn di tingkat Provinsi dan sedangkan di tingkat Kabupaten/Kota gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/wali kota. Apabila sanksi teguran tertulis telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, Kepala Daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementrian. Sedangkan terkait tugas dan kewenangan Kepala Daerah yang sedang mengikuti pembinaan khusus dilaksanakan oleh wakil Kepala Daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

²¹⁰ DPRD Provinsi melaporkan gubernur kepada Menteri dan DPRD Kabupaten/Kota melaporkan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Tekait dengan laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, juga nampak sebagai sebuah bentuk hubungan kerja antara DPRD dan Kepala Daerah yang didasarkan atas kemitraan yang sejajar. Ditegaskan dalam pasal 207 UU No. 23 Tahun 2014 hubungan kemitraan diwujudkan dalam bentuk salah satunya adalah penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban tersebut ditegaskan pula tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian Kepala Daerah. Hubungan pertanggungjawaban melalui LKPJ antara DPRD dengan Kepala Daerah adalah bentuk mekanisme *check and balances* yang memperlihatkan kesejajaran antara DPRD dan Kepala Daerah. Adapun mekanisme mengenai LKPJ Kepala Daerah kepada DPRD antara lain sebagai berikut:

- 1) Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang selanjutnya disebut LKPJ adalah laporan yang berupa informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran atau akhir masa jabatan yang disampaikan oleh daerah kepada DPRD.
- 2) Ruang lingkup LKPJ mencakup penyelenggaraan:
 - a. Urusan desentralisasi;
 - b. Tugas pembantuan; dan
 - c. Tugas umum pemerintahan.
- 3) LKPJ terdiri atas:
 - a. LKPJ Akhir Tahun Anggaran; dan

- b. LKPJ Akhir Masa Jabatan.
- 4) LKPJ disusun berdasarkan RKPD yang merupakan penjabaran tahunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah.
 - 5) LKPJ Akhir Tahun Anggaran disampaikan kepada DPRD dalam rapat paripurna DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
 - 6) LKPJ Akhir Masa Jabatan disampaikan kepada DPRD paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan DPRD perihal berakhir masa jabatan Kepala Daerah yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 7) Adapun muatan LKPJ sekurang-kurangnya menjelaskan:
 - a. Arah kebijakan umum pemerintahan daerah;
 - b. Pengelolaan keuangan daerah secara makro, termasuk pendapatan dan belanja daerah;
 - c. Penyelenggaraan urusan desentralisasi;
 - d. Penyelenggaraan tugas pembantuan; dan
 - e. Penyelenggaraan tugas umum pemerintahan.
 - 8) LKPJ yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah dalam rapat paripurna DPRD selanjutnya dibahas oleh DPRD secara internal sesuai dengan tata tertib DPRD.²¹¹

²¹¹ Yang dimaksud dengan “dibahas oleh DPRD secara internal” adalah pembahasan yang dilakukan oleh panitia yang dibentuk oleh DPRD sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD.

- 9) Dalam pembahasan secara internal DPRD diwajibkan memberikan penilaian, namun sebelum memberikan penilaian DPRD harus menganalisa LKPJ. Adapun acuan analisis LKPJ Akhir Tahunan adalah RKPD²¹², sedangkan acuan analisis terhadap LKPJ Masa Jabatan adalah dokumen RPJMD sesuai yang diatur dalam PERDA²¹³.
- 10) Berdasarkan hasil pembahasan internal yang dilakukan oleh DPRD, selanjutnya DPRD menetapkan Keputusan DPRD, keputusan DPRD tersebut disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima.
- 11) Keputusan DPRD sebagaimana dijelaskan sebelumnya disampaikan kepada Kepala Daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi²¹⁴ kepada Kepala Daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kedepan.
- 12) Apabila LKPJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditanggapi dalam jangka waktu 30 hari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan.
- 13) LKPJ Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah merupakan ringkasan laporan tahun-tahun sebelumnya ditambah dengan LKPJ sisa masa jabatan yang belum dilaporkan.

²¹² Penilaian LKPJ akhir tahun pada dasarnya adalah kegiatan untuk mencocokkan/membandingkan mengenai program/kegiatan berikut pagu anggaran yang telah disepakati dengan realisasi/pelaksanaannya.

²¹³ Penilaian terhadap LKPJ Akhir Masa Jabatan lebih bersifat politis, karena pada akhir masa jabatan itulah Kepala Daerah dinilai kinerjanya berdasarkan visi dan misi yang dijadikan saat pemilihan Kepala Daerah.

²¹⁴ Rekomendasi yang disampaikan DPRD kepada Kepala Daerah, berupa catatan-catatan strategis yang berisikan saran, masukan dan/atau koreksi terhadap penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan.

- 14) Sisa waktu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum dilaporkan dalam LKPJ oleh Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya, dilaporkan oleh Kepala Daerah terpilih atau pejabat Kepala Daerah atau pelaksana tugas Kepala Daerah berdasarkan laporan dalam memori serah terima jabatan.
- 15) Apabila Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, LKPJ disampaikan oleh pejabat pengganti atau pelaksana tugas Kepala Daerah.

Penjelasan terkait LKPJ di atas memberikan gambaran bahwa memang hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD bukan lagi menunjukkan hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif namun lebih menunjukkan hubungan kemitraan dalam pemerintahan daerah, di mana Kepala Daerah dan juga DPRD menjadi unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Setelah DPRD membahas dan melakukan analisis hanya dapat memberikan rekomendasi dan catatan-catatan strategis untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah kedepan yang kemudian tidak bisa menjangkau evaluasi lainnya seperti memberikan sanksi mengikat ataupun sampai kepada pemberhentian Kepala Daerah. hal tersebut menunjukkan bahwa saat ini tidak ada lagi lembaga pengawasan mutlak di tingkat daerah. Semua pengawasan secara mutlak telah ditarik ke pemerintah pusat dan lembaga independen tingkat pusat seperti BPK dan KPK.

Selain penyampaian pertanggungjawaban berupa LKPJ, Kepala Daerah berkewajiban juga menyampaikan Raperda Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan (LPP) APBD. Kepala Daerah menyampaikan RAPERDA tentang

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD, paling lambat enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. RAPERDA tersebut memuat laporan keuangan pemerintah daerah serta dilampiri dengan laporan kinerja pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh BPK dan ikhtisar laporan keuangan dari badan usaha milik daerah.

c. Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Selain LPPD kepada Pemerintah pusat dan LKPJ kepada DPRD, Kepala Daerah memiliki kewajiban menyampaikan informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah langsung kepada masyarakat. Adapun mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan cara Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini merupakan bentuk pertanggungjawaban secara langsung kepada masyarakat. Pertanggungjawaban secara langsung kepada masyarakat merupakan konsekuensi dari pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Kepala Daerah memiliki kewajiban menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat. Penyampaian ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan bersamaan dengan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya penyampaian informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan melalui media cetak dan/atau media elektronik. Muatan dari Informasi LPPD merupakan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasca disampaikannya informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan

daerah kepada masyarakat, masyarakat dapat memberikan tanggapan atas informasi LPPD sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan.

Terkait Informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat sampai saat ini memang belum ada ketentuan yang jelas dan hanya bertumpu pada PP No 3 Tahun 2007. Pelaksanaan teknis yang mengamanatkan Kepala Daerah untuk menginformasikan melalui media cetak dan elektronik sekiranya juga belum maksimal. Pertanggungjawaban melalui ILPPD seharusnya menjadi prioritas dalam menyampaikan hasil kinerja Kepala Daerah yang dipilih langsung. Selanjutnya yang perlu diperhatikan adalah hubungan timbal balik dari masyarakat setelah menerima Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Masukan dari masyarakat dalam perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum jelas teknis dan mekanismenya.

Pergeseran pertanggungjawaban Kepala Daerah dari periode UU No. 22 Tahun 1999 ke pertanggungjawaban dalam bentuk LPPD, LKPJ, dan ILPPD memberikan perubahan yang cukup mendasar. Mekanisme pertanggungjawaban itu lebih menekankan pada sebuah pertanggungjawaban pemerintahan yang dapat diukur dan menunjukkan kinerja yang efektif dan efisien. Pertanggungjawaban Kepala Daerah saat ini juga bukan menjadi alat pemberhentian Kepala Daerah di tengah periode pemerintahannya. Menurut penulis hal ini ditujukan untuk menjaga stabilitas pemerintahan dan gejolak politik di daerah yang pernah dialami ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Perlu diperhatikan terkait dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah saat ini begitu di dominasi pemerintah pusat

dalam memberikan evaluasi. Selain itu minimnya peran DPRD sebagai lembaga daerah yang memiliki fungsi pengawasan tetapi tidak bisa memberi sanksi atau evaluasi yang mengikat.

Pertanggungjawaban melalui LPPD maupun LKPJ saat ini terlihat sebagai sebuah pertanggungjawaban bersifat kuantitatif, pertanggungjawaban tersebut diukur dari capaian kinerja yang disesuaikan dengan dokumen terkait yang berupa angka maupun presentase ketercapaian. Selain pertanggungjawaban bersifat kuantitatif, sanksi terhadap pertanggungjawaban itu bersifat administratif, di mana setelah disampaikan LPPD jika terjadi ketidak sesuaian akan dilakukan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat melalui Menteri. Sedangkan LKPJ merupakan pertanggungjawaban yang bisa dibilang tidak memiliki sanksi, karena setelah dilakukan pembahasan dan penilaian, DPRD hanya dapat memberikan rekomendasi atau saran perbaikan pemerintahan kedepan.

D. Model Yang Ideal Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Model Pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan Kepala Daerah tidak terlepas dari dasar teoritis pelaksanaan pemerintahan daerah. Pelaksanaan Pemerintahan daerah atau otonomi daerah memiliki tujuan. Menurut Bagir Manan, Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan

susunan organisasi negara. Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokrasi rakyat. Satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintahan kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar.

Pemaknaan otonomi sebagaimana dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa otonomi merupakan sebuah bentuk pemerintahan mandiri dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang tujuannya adalah terwujudnya demokratisasi dan partisipasi rakyat. Sejalan dengan konsep otonomi untuk sebuah perluasan demokrasi dan partisipasi rakyat, rakyat di daerah bukan hanya sebagai obyek namun sebagai subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya, penulis sepakat dengan apa yang disampaikan oleh Bagir Manan bahwa pemerintahan yang demokratis harus membuka seluas-luasnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat. Terkait dengan pertanggungjawaban secara langsung terhadap rakyat, penulis mengutip apa yang disampaikan oleh Bagir Manan. "Penyelenggaraan pemerintahan sejatinya harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi kekuasaan atas penyelenggaraan pemerintahan, di mana dalam sebuah negara hukum yang demokratis kekuasaan atau kewenangan penyelenggaraan pemerintahan datang dari rakyat". Pertanggungjawaban kepada rakyat menurut Bagir Manan dapat dilakukan dalam dua cara yaitu melalui wakil rakyat atau langsung kepada rakyat.

Seiring berjalannya waktu dan perkembangan pengaturan pertanggungjawaban pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan. Pasca reformasi sampai saat ini pertanggungjawaban Kepala Daerah telah mengalami perubahan dari LPJ kepada DPRD menjadi LPPD (Pertanggungjawaban ke pemerintah pusat), LKPJ (pertanggungjawaban ke DPRD) dan ILPPD yang disampaikan kepada masyarakat. Terjadinya pergeseran pertanggungjawaban Kepala Daerah dari LPJ ke LKPJ kepada DPRD, menjadikan sebuah mekanisme pertanggungjawaban semu di tingkat daerah khususnya kepada DPRD. Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dengan mekanisme LKPJ hanyalah sebuah pertanggungjawaban yang sifatnya pemberitahuan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada DPRD. Sedangkan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat melalui LPPD menjadi pertanggungjawaban mutlak karena Pemerintah Pusat dapat melaksanakan evaluasi apabila terjadi ketidaksesuaian. Evaluasi terkait pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD tidak memiliki sanksi melekat seperti halnya LPPD kepada Pemerintah Pusat, karena DPRD hanya dapat memberikan rekomendasi atau saran. Berangkat dari penjelasan di atas perlu dikaji ulang terkait pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD sebagai representasi rakyat. Dalam pengaturan saat ini dijelaskan tidak ada pemerintah yang berdaulat selain pemerintah pusat, namun yang harus diperhatikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah saat ini adalah Kepala Daerah bersama dengan DPRD yang keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sudah sewajarnya kedua lembaga ini bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat

sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Untuk itu dalam penelitian ini memberikan sebuah model yang dianggap ideal dalam hal pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan.

1. Hubungan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Apabila melihat perjalanan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlaku pasca reformasi telah terjadi dua macam pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berlaku, diantaranya adalah:

Pasca reformasi dan ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah Sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah mutlak kepada DPRD. Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD melalui mekanisme LPJ merupakan konsekuensi dari pemilihan jabatan Kepala Daerah oleh DPRD. Kedudukan DPRD kala itu dipandang sangat mendominasi karena mekanisme LPJ Kepala Daerah dapat berujung pemberhentian Kepala Daerah sewaktu-waktu apabila LPJ Kepala Daerah ditolak DPRD. Hal ini yang menjadi kritikan ketika itu karena menimbulkan ketidak stabilan politik di daerah yang berakibat pembangunan di daerah yang diharapkan lebih demokratis menjadi semakin terpuruk.

Evaluasi UU No. 22 Tahun 1999 yang dilakukan dengan latar belakang ketidak stabilan politik di daerah dan renggangnya hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengerucut pada revisi UU No. 22 Tahun 1999. UU No 32 Tahun 2004 yang lahir sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 memberikan perubahan yang cukup mendasar, terutama terkait dengan pertanggungjawaban

Kepala Daerah. Pasca ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga berakibat Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab secara mutlak kepada DPRD. Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah dilakukan melalui mekanisme LPPD (Pertanggungjawaban secara vertikal kepada Pemerintah Pusat), LKPJ (Pertanggungjawaban secara horizontal kepada DPRD sebagai mitra kerja sejajar), dan ILPPD kepada Masyarakat. Mekanisme pertanggungjawaban tersebut memang mengalami kemajuan dalam hal kestabilan politik di daerah, namun yang menjadi bahan evaluasi ialah terkait sanksi terhadap pertanggungjawaban saat ini. Sanksi pertanggungjawaban didominasi oleh pemerintah pusat yang dapat memberikan sanksi teguran dan dapat melakukan pembinaan khusus terhadap Kepala Daerah. Sedangkan LKPJ kepada DPRD, tidak memiliki sanksi yang melekat karena DPRD hanya mampu memberikan rekomendasi atau saran dan catatan strategis guna perbaikan penyelenggaraan pemerintahan ke depan.

Hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD sejatinya harus dipikirkan ulang, harus ada mekanisme yang menunjukkan kesejajaran diantara kedua lembaga daerah. DPRD sebagai representasi rakyat daerah dan juga lembaga perwakilan daerah yang memiliki fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPRD saat ini begitu minim, karena dominannya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Secara teoritis, sejatinya Kepala Daerah mendapatkan mandat dari rakyat karena Kepala Daerah saat ini dipilih langsung oleh rakyat. Model hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang ditawarkan oleh penulis adalah mengubah paradigma yang sebelumnya

pertanggungjawaban kepada pemerintah merupakan pertanggungjawaban secara vertikal yang bersifat kuantitatif, internal dan mendominasi. Sedangkan pertanggungjawaban kepada DPRD merupakan pertanggungjawaban horizontal yang bersifat kuantitatif eksternal tanpa memiliki sanksi. Model pertanggungjawaban yang ditawarkan dalam penelitian ini lebih mengedepankan fungsi Pengawasan yang dimiliki DPRD, secara konseptual pertanggungjawaban Kepala Daerah atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan akhir dari kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Pertanggungjawaban yang dialihkan kepada DPRD bukan semata-mata untuk memberikan kewenangan DPRD secara mutlak terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah, namun DPRD menjadi lembaga pengawas internal dalam pemerintahan daerah yang kemudian hasil dari pengawasan tersebut diserahkan kepada pemerintah pusat sebagai bentuk hubungan desentralisasi dalam negara kesatuan. Mekanisme hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD yang ditawarkan berupa Laporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Penggunaan APBD. Model pertanggungjawaban ini lebih ditekankan pada pertanggungjawaban akhir tahun anggaran untuk memperlihatkan progres kinerja kepala daerah. Adapun mekanisme Hubungan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan DPRD sebagai berikut:

a. Laporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

- 1) Kepala Daerah sebagai pimpinan lembaga eksekutif daerah menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disingkat LPPPD dan Laporan Realiasi Penggunaan APBD setiap akhir tahun anggaran kepada DPRD sebagai lembaga Perwakilan rakyat daerah.
- 2) Laporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan laporan kinerja Kepala Daerah selama satu tahun anggaran.
- 3) Penyampaian LPPPD dilakukan paling lambat 2 bulan setelah berakhir tahun anggaran yang disampaikan dalam Sidang Paripurna istimewa.
- 4) Setelah menerima Dokumen LPPPD dari Kepala Daerah DPRD memiliki kewajiban untuk membahas secara internal LPPPD Kepala Daerah.
- 5) Pembahasan secara internal LPPPD Kepala Daerah dilakukan oleh Panitia Khusus yang terdiri dari seluruh fraksi yang ada di DPRD.
- 6) Dalam pembahasan LPPPD Panitia Khusus yang dibentuk oleh DPRD dapat didampingi oleh staf ahli bidang pengawasan dan pertanggungjawaban, atau lembaga independen.²¹⁵
- 7) Pembahasan secara internal oleh panitia khusus harus sudah selesai 30 hari sejak dokumen LPPPD diterima oleh DPRD.

²¹⁵ Yang dimaksud lembaga independen dapat berupa lembaga penelitian swadaya masyarakat yang terakreditasi, maupun perguruan tinggi yang terakreditasi secara nasional)

- 8) Setelah selesai pembahasan secara internal terhadap LPPPD, DPRD mengeluarkan keputusan yang di dalamnya mencakup rekomendasi dan catatan strategis.
- 9) DPRD dapat memberikan peringatan terhadap temuan ketidak sesuaian dalam LPPPD Kepala Daerah dengan RKPD sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Kepala Daerah.²¹⁶
- 10) Keputusan DPRD yang berupa rekomendasi, catatan strategis, dan peringatan kemudian disampaikan kepada Kepala Daerah dan Pemerintah pusat.²¹⁷
- 11) Selain menyampikan keputusan DPRD sebagaimana dijelaskan sebelumnya, DPRD mempunyai kewajiban menyampaikan ringkasan LPPPD dan Keputusan DPRD kepada masyarakat.²¹⁸
- 12) Setelah disampaikannya ringkasan LPPPD kepada masyarakat, masyarakat dapat menyampaikan masukan kepada DPRD yang kemudian masukan tersebut dijadikan pokok pikiran DPRD yang disampaikan dalam pembahasan rencana kerja pemerintahan daerah tahun berikutnya.

²¹⁶ Pengirangan dalam ketentuan ini ditujukan sebagai bentuk check and balance dan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah, peringatan tersebut dapat berujung penggunaan Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan pendapat apabila Kepala Daerah tidak memperhatikan peringatan yang diberikan oleh DPRD).

²¹⁷ Penyampaian keputusan DPRD kepada Pemerintah Pusat disertai dengan Dokumen LPPPD yang digunakan untuk bahan perbandingan. Pemerintah pusat memberikan Evaluasi terhadap Kepala Daerah didasarkan dari Keputusan DPRD dan Dokumen LPPPD yang diterima

²¹⁸ Penyampaian ringkasan LPPPD dan keputusan DPRD terhadap penilaian LPPPD Kepala Daerah kepada masyarakat dimaksudkan untuk memperlihatkan bentuk pertanggungjawaban DPRD kepada masyarakat/Konstituen.

Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah melalui LPPPD ini di harapkan dapat memberikan peran seimbang antara DPRD dan Kepala Daerah. Selain peran yang seimbang diharapkan DPRD juga dapat berbenah untuk lebih baik dengan membangun jaringan untuk meningkatkan kelembagaan DPRD, sehingga tidak selalu dibayang-bayangi pemerintah daerah. DPRD juga harus menunjukkan kinerjanya secara nyata kepada masyarakat atau konstituennya dengan hubungan pertanggungjawaban yang dijelaskan di atas. Hubungan pertanggungjawaban antara Kepala Daerah dan DPRD juga tidak didesain secara mutlak karena masih ada kuasa pemerintah pusat di akhir evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal ini untuk tetap menjamin terjaganya sebuah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain penyampaian LPPPD Kepala Daerah kepada DPRD, Kepala Daerah juga masih memiliki kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan APBD kepada DPRD sebagai bentuk pertanggungjawaban keuangan daerah, adapun mekanisme pertanggungjawaban tersebut sebagai berikut:

b. Laporan Realisasi Penggunaan APBD

- 1) Laporan Realisasi Penggunaan APBD kepada DPRD adalah merupakan pertanggungjawaban keuangan daerah kepada DPRD.
- 2) Laporan Realisasi Penggunaan APBD disampaikan Kepala Daerah dalam bentuk RAPERDA Pertanggungjawaban Penggunaan APBD kepada DPRD yang kemudian dilakukan pembahasan.

- 3) Penyampaian Raperda Pertanggungjawaban APBD disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir.²¹⁹
- 4) Pembahasan terhadap realisasi penggunaan APBD didasarkan atas PERDA APBD maupun PERDA APBD Perubahan yang telah disepakati bersama. Kemudian mekanisme pembahasan dilakukan secara internal dengan dibentuk Panitia Khusus oleh DPRD.
- 5) DPRD dapat menolak RAPERDA pertanggungjawaban penggunaan APBD apabila terdapat perbedaan nyata antara rencana dengan realisasi APBD yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur (KUA PPAS/RKPD) yang telah disepakati bersama-sama antara DPRD dengan Kepala Daerah dan mendapat penilaian buruk atas audit BPK.²²⁰
- 6) Kepala Daerah beserta jajaran OPD memiliki kewajiban untuk menyempurnakan RAPERDA Pertanggungjawaban Penggunaan APBD dalam waktu paling lama 30 hari.
- 7) Apabila Kepala Daerah tidak melengkapi atau tidak menyempurnakan dokumen pertanggungjawaban realisasi APBD dalam jangka waktu paling lama 30 hari, DPRD dapat mengeluarkan keputusan untuk

²¹⁹ jangka waktu paling lama 6 bulan itu digunakan untuk menunggu audit keuangan daerah dalam bentuk APBD yang dilakukan oleh BPK.

²²⁰ Penolakan terhadap RAPERDA Pertanggungjawaban APBD adalah merupakan bentuk evaluasi dan kontroling terhadap pertanggungjawaban keuangan daerah yang dikelola Kepala Daerah.

mengusulkan pemberhentian sementara Kepala Daerah kepada pemerintah pusat.

- 8) Pemberhentian sementara tersebut ditujukan agar Kepala Daerah menerima pembinaan khusus dan evaluasi dari pemerintah pusat.

Secara teknis penyampaian Raperda pertanggungjawaban penggunaan APBD tidak jauh berbeda dengan mekanisme pertanggungjawaban yang selama ini ada. Namun yang perlu diperhatikan adalah mekanisme pertanggungjawaban keuangan daerah ini ada peran DPRD untuk menolaknya. Penolakan terhadap pertanggungjawaban ini bukan untuk memberhentikan Kepala Daerah namun sebagai bentuk kontrol dalam pengelolaan keuangan daerah yang selanjutnya evaluasi diserahkan kepada pemerintah pusat.

2. Hubungan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dengan Presiden/Pemerintah Pusat

Paradigma tentang hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak begitu saja mutlak kepada DPRD, namun juga memperhatikan posisi pemerintah pusat. Pemerintah daerah tetap memiliki hubungan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat, namun hubungan pertanggungjawaban tersebut tidak secara langsung disampaikan dari Kepala Daerah kepada pemerintah pusat. Sehingga secara garis besar Pemerintah Pusat menerima Laporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang sudah diberikan penilaian oleh DPRD terlebih dahulu. Sehingga menunjukkan sebuah hubungan pertanggungjawaban vertikal antara pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Adapun mekanisme pertanggungjawaban tersebut sebagai berikut:

- a. Pemerintah lebih bersifat pasif dan menunggu penyelesaian Keputusan DPRD terhadap penilaian LPPPD sebagai pertanggungjawaban kinerja, dan penyelesaian PERDA atau Raperda Pertanggungjawaban realisasi penggunaan APBD.
- b. Pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri menerima keputusan DPRD terhadap penilaian LPPPD Kepala Daerah yang disertai dokumen LPPPD Gubernur, dan melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk menerima keputusan DPRD Kab/Kota terhadap penilaian LPPPD Bupati/Walikota yang disertai dokumen LPPPD Bupati/Walikota.
- c. Setelah menerima keputusan DPRD tersebut pemerintah melakukan evaluasi terhadap LPPPD dengan mempertimbangkan Keputusan DPRD terhadap penilaian LPPPD untuk memberikan evaluasi yang dapat berupa teguran, sanksi, maupun pembinaan.
- d. Pemerintah pusat juga berwenang menerima RAPERDA Pertanggungjawaban APBD yang sudah dibahas bersama antara DPRD dan Kepala Daerah untuk diberikan evaluasi.
- e. Pemerintah Pusat menjadi mediator apabila terjadi konflik antara DPRD dengan Kepala Daerah yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan maupun dokumen terkait yang berlaku.

Mekanisme Pertanggungjawaban melalui DPRD kemudian baru disampaikan ke Pemerintah Pusat, bukan untuk mengembalikan mekanisme pertanggungjawaban Kepala seperti dalam periode UU No 22 Tahun 1999.

Namun hubungan pertanggungjawaban ini lebih meningkatkan fungsi pengawasan DPRD, di mana pertanggungjawaban Kepala Daerah merupakan akhir dari kinerja DPRD untuk menjalankan fungsi pengawasan. Mekanisme tersebut untuk lebih memberdayakan fungsi DPRD dan memberikan posisi yang seimbang secara nyata. Memberikan hubungan *check and balance* yang seimbang antara Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan DPRD yang dipilih oleh rakyat sebagai lembaga perwakilan yang memiliki fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah.

Agar mekanisme pertanggungjawaban yang ditawarkan sebagaimana dijelaskan di atas bisa berjalan dengan baik, perlu ada perubahan pengaturan khususnya tentang kedudukan DPRD. Pengaturan saat ini yang menempatkan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan bersama-sama Kepala Daerah seolah telah meminimalisir peran dan fungsi dari DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah. Kepala Daerah dan DPRD saat ini dipilih secara langsung oleh masyarakat, sehingga seharusnya DPRD diberikan kedudukan di luar unsur penyelenggara pemerintahan. DPRD harus ditempatkan pada posisinya yaitu sebagai lembaga atau badan legislasi daerah yang memiliki fungsi pengawasan. Sistem *check and balance* atau kontrol ditingkat daerah akan terlihat jika DPRD ditempatkan diluar unsur penyelenggara pemerintahan daerah karena DPRD akan bisa lebih leluasa dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemberdayaan dan peningkatan fungsi Pengawasan tidak bisa dilakukan begitu saja, melihat kompetensi dan kapasitas anggota DPRD yang cenderung belum memadai. Peningkatan fungsi pengawasan DPRD juga harus diikuti dengan peningkatan kompetensi kelembagaan DPRD seperti di lingkungan sekretariat DPRD sebagai penghubung antara eksekutif daerah dengan DPRD, staff ahli dibidang pengawasan, di mana saat ini penempatan staff ahli masih cenderung di bidang fungsi legislasi dan fungsi budgeting. Perlunya staff ahli di bidang pengawasan ini untuk mengawal agar DPRD fokus dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peningkatan kelembagaan DPRD sekali lagi bukan menjadi jaminan lembaga perwakilan daerah dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik apa bila anggota DPRD yang duduk di dalamnya tidak memiliki integritas tinggi. Menjadi tugas partai politik sebagai penyedia kader yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat daerah. Untuk itu, secara politik partai politik harus bertanggung jawab memberikan kader kader terbaik dan berintegritas agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik di lembaga perwakilan rakyat daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan perumusan masalah dan hasil pembahasan yang telah dilakukan dalam BAB sebelumnya, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Politik hukum pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan pertanggungjawaban Kepala Daerah mutlak kepada DPRD. Hal tersebut dilatar belakangi dari tujuan pelaksanaan otonomi daerah yang lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislasi daerah, baik dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD sepenuhnya memiliki kewenangan memilih dan menetapkan Kepala Daerah terutama pada kabupaten dan kota tanpa harus berkonsultasi atau meminta restu dengan pimpinan di atasnya. DPRD dapat meminta Kepala Daerah berhenti apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah setelah 2 (dua) kali tidak dapat diterima oleh DPRD. Sedangkan politik hukum pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 lebih menegaskan konsep pertanggungjawaban Kepala Daerah melalui Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Pemerintah Pusat, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPD) kepada DPRD, dan Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat secara langsung. Di mana dari ketika laporan

pertanggungjawaban yang tersebut terkait evaluasi sangat didominasi Pemerintah Pusat yang dapat melakukan pembinaan, sedangkan LKPJ kepada DPRD bentuk evaluasinya hanya rekomendasi dan catatan yang bersifat saran.

2. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya telah terjadi pergeseran pertanggungjawaban Kepala Daerah dari DPRD kepada Pemerintah Pusat. Pergeseran pertanggungjawaban tersebut dikarenakan adanya evaluasi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dan perubahan konsep otonomi daerah yang lebih menegaskan bentuk Negara kesatuan dengan system desentralisasi. Penegasan bentuk Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi memiliki dasar pemikiran tidak ada pemerintah yang berdaulat selain Pemerintah Pusat, sehingga kewenangan atau urusan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah pada dasarnya adalah pemberian atau pendistribusian urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Berangkat dari dasar pemberian urusan dalam sebuah Negara kesatuan tersebut berakibat pada pertanggungjawaban Kepala Daerah yang lebih sentralis kepada Pemerintah Pusat dan evaluasi yang didominasi oleh Pemerintah Pusat dengan melakukan pembinaan. Sedangkan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD melalui LKPJ hanya sebatas keterangan dan evaluasi yang dilakukan oleh DPRD hanya sebuah rekomendasi dan catatan perbaikan saja.
3. Pergeseran pertanggungjawaban Kepala Daerah dari DPRD kepada Pemerintah Pusat mengakibatkan sebuah hubungan pertanggungjawaban

yang bersifat sentralistis, sehingga harus ada mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah yang bersifat desentralisasi yaitu dengan lebih mengedepankan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Adapun mekanisme pertanggungjawaban tersebut tidak untuk mengembalikan mekanisme pertanggungjawaban yang pernah berlaku dalam UU No. 22 Tahun 1999 namun hanya lebih menitikberatkan pemberdayaan peran dan fungsi DPRD. Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah yang ditawarkan dalam penelitian ini ialah pertanggungjawaban satu pintu melalui Laporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada DPRD. Terkait mekanisme LPPPD Kepala Daerah wajib menyampaikannya kepada DPRD yang selanjutnya DPRD memiliki kewajiban untuk melakukan pembahasan yang kemudian menghasilkan penilaian atas LPPPD Kepala Daerah. Setelah dilakukannya pembahasan dan penilaian terhadap LPPPD Kepala Daerah, DPRD kemudian menyampaikan Dokumen LPPPD itu kepada Pemerintah Pusat disertai hasil penilaian DPRD terhadap LPPPD Kepala Daerah. Setelah Pemerintah Pusat menerima LPPPD Kepala Daerah yang disertai Penilaian DPRD, Pemerintah Pusat dapat melakukan evaluasi terhadap kinerja Kepala Daerah yang didasarkan dokumen LPPPD Kepala Daerah yang disandingkan dengan penilaian DPRD. LPPPD selain menjadi bentuk pertanggungjawaban kinerja Kepala Daerah, dalam hal ini DPRD juga memiliki kewajiban menyampaikan informasi atas ringkasan LPPPD Kepala Daerah kepada masyarakat atau konstituen sebagai bentuk

akuntabilitas DPRD kepada masyarakat. Selanjutnya masyarakat dapat memberikan masukan terhadap LPPD Kepala Daerah kepada DPRD, yang selanjutnya masukan tersebut dijadikan sebagai pokok pikiran DPRD untuk dijadikan bahan rencana kerja pemerintahan daerah pada tahun berikutnya.

B. Saran/Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan yang telah dipaparkan di atas, kemudian penulis memberikan saran atau rekomendasi sebagai berikut:

1. Politik Hukum Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah daerah yang bersifat periodik mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih dalam tahap eksperimen sebagaimana dijelaskan di atas. Hal tersebut juga pasti berpengaruh kepada mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah, sehingga memang perlu adanya pembahasan dan pengkajian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mendalam dan tidak hanya mementingkan kepentingan jangka pendek semata. Selain untuk menegaskan sebuah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu juga diperhatikan tentang demokrasi dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sejatinya bukan untuk memperlancar kepentingan pemerintah pusat semata melainkan untuk lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakat, dan menjangkau seluas-luasnya partisipasi masyarakat sehingga tercipta sebuah tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi yang demokratis.

2. Pergeseran Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah juga perlu diperhatikan, bahwa sampai saat ini pertanggungjawaban Kepala Daerah cenderung didominasi oleh pemerintah pusat. Dominasi pertanggungjawaban tersebut karena pemerintah pusat memiliki segala kewenangan dan kekuasaan untuk menjalankan evaluasi terhadap kinerja kepala daerah atau pemerintahan daerah. Hal yang perlu diperhatikan adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah juga harus diawasi oleh lembaga pengawas di tingkat daerah di mana yang memiliki fungsi pengawasan adalah DPRD. Perlu diperhatikan untuk menempatkan DPRD diluar unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan meningkatkan kompetensi kelembagaan DPRD khususnya dalam hal fungsi pengawasan, sehingga dapat memberikan sebuah tatanan kelembagaan daerah yang seimbang dan bertanggungjawab secara nyata.
3. Untuk meningkatkan peran DPRD khususnya dalam menjalankan fungsi pengawasan, perlu dipertimbangkan model pertanggungjawaban kepala daerah yang ditawarkan dalam penelitian ini. Pertanggungjawaban kepala daerah tersebut lebih dahulu disampaikan kepada DPRD. Kemudian DPRD memberikan keputusan berupa (Rekomendasi, catatan strategis dan peringatan). Setelah DPRD memberikan keputusan berupa penilaian, baru pertanggungjawaban tersebut diteruskan kepada pemerintah pusat sebagai perwujudan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi. Hal lain yang perlu dipertimbangkan ialah penempatan

DPRD sebagai Badan Legislasi Daerah yang berdiri sendiri diluar Pemerintahan Daerah. Selain itu perlu diperhatikan peningkatan Sumber Daya Manusia dilingkungan lembaga DPRD seperti Sekertariat DPRD, staf ahli bidang khusus, dan hubungan dengan lembaga independen (Perguruan Tinggi dan lembaga swadaya masyarakat).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988).
- Abdul Latif, *Politik Hukum*, Cetakan Ketiga (Sinar Grafika, Jakarta, 2014).
- Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Cetakan 1, (Citra Media, Yogyakarta, 2006).
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cetakan I (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994).
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan kedua (PSH FH UII, Yogyakarta, 2002).
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pembangunan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Cetakan Keempat (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003).
- Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Cetakan Ketiga (Aksara Baru, Bandung, 1985).
- _____, *Perumusan Kebijakan dan Koordinasi Pembangunan di Indonesia*, (Bina Aksara, Jakarta, 1998).
- C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cetakan Pertama (PT Bumi Aksara, Jakarta, 2003).
- Dadang Solihin, *Kamus Istilah Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan, Jakarta, 2001).
- Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD*, Cetakan Pertama (PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016).
- _____, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, Cetakan Pertama (PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016).
- _____, *Peran Pengawasan DPRD Terhadap LKPJ dan LPP APBD/LKPD Audited serta TLHP BPK*, Cetakan Pertama (Remaja Rosdakarya, Bandung, 2017).

- _____, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan Perda yang Responsif*, Cetakan Pertama (PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016).
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetakan II (Mizan, Bandung, 2007).
- Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Cetakan Pertama (Setara Press, Malang, 2013).
- Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, (Andi Offset, Yogyakarta, 2003)
- Efriza, *Studi Parlemen, Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Cetakan Pertama (SETARA Press, Malang, 2014).
- Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Cetakan Pertama (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003).
- H. Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan III (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003).
- H.M. Safi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Otonomi Daerah Prespektif Teoritik*, Cetakan I (Averroes Press, Malang, 2007).
- H.M. Thalhah, *Menggugat Fungsi DPRD Dalam Mewujudkan Good Governance Dan Clean Government*, Cetakan Pertama (Total Media, Yogyakarta, 2007).
- I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Kedua, (PT. Alumni, Bandung, 2013).
- Imam Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Cetakan Ke-7, (PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011)
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Cetakan Pertama (Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2009).
- _____, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Rineka Cipta, Jakarta, 2002).
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Penerbit BIP, Jakarta, 2007).
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Kedua (Rajawali, Jakarta, 1991).

- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Cetakan ke-1, (Alumni, Bandung, 2004).
- Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Cetakan I, (Pustaka Pelajat Offset, Yogyakarta, 2007).
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, (Setara Press, Malang, 2012).
- Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015).
- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum* (PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007).
- Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Gama Media, Yogyakarta, 1999).
- _____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006),
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pescaamandemen Konstitusi*, Cetakan Ke-3 (RajaGrafindo Persada, Kota Depok, 2013)
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke Lima, (Rajawali Pers, Jakarta, 2012).
- Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Cetakan I (Nusa Media, Bandung, 2010).
- Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Cetakan Kesatu (PT Rafika Aditama, Bandung, 2011).
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi Cetakan Pertama (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008).
- Ni'matu Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Nusa Media, Bandung, 2009)
- _____, *Ilmu Negara*, (Rajawali Press, Jakarta, 2010).
- _____, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005).

- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-4 (Kencana, Jakarta, 2008).
- Pipin Syarifin, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama (Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005).
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke 9, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013).
- _____, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama (FH UII Press, Yogyakarta, 2014).
- Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, (Indepth, Bandar Lampung, 2012).
- Sadu Wasistiono (Penyunting), *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Fokusmedia, Bandung, 2003).
- _____, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Cetakan Pertama (Fokusmedia, Bandung, 2006).
- Samuel P. Hutington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995).
- Sirajuddin, *Parlemen Lokal DPRD Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (SETARA Press, Malang, 2009).
- _____, *Hukum administrasi Pemerintahan Daerah*, (Setara Press, Malang, 2016).
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan I (GENTA Publishing, Yogyakarta, 2013).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (UI-Press, Jakarta, 2007).
- Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Cetakan Pertama, (Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008).
- Sutoro Eko, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "AMPD" dan AMPD Press, Yogyakarta, 2005).
- Tri Ratnawati, *Problematik Implementasi UU No. 22 Tahun 1999*, dalam *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, (LIPI Press, Jakarta, 2006).

Wahyudi Kumorotomo, *Etika administrasi Negara*, Cetakan Ke-2, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994).

Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ke-1 (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017).

Zudan Arif Fakrulloh, *Hukum Indonesia dalam berbagai prespektif*, cetakan pertama (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014).

Lain lain

Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Tesis Magister Hukum Pascasarjana FH UII 2016

Muhammad Syarif Nuh, *Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, (Jurnal MMH Vol. 41, UNDIP Semarang, 12 Januari 2012)

Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku IV kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2.

Nurul Akhmad, *Interaksi Politik Dalam Pembentukan Hukum Dan Implementasinya (Studi tentang Pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Implementasinya dalam Pemilihan Kepala Daerah di Jawa Tengah*, (Desertasi) Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 2007.

Saldi Isra, "Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (Otonomi Daerah, Otonomi Desa dan Keberadaan Masyarakat Adat". Makalah disampaikan pada "Simposium Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subyek Hukum". Diselenggarakan oleh HuMa dan Epistema Institute, di Jakarta, 27 – 28 Juni 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2009 tentang Tatacara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Risalah sidang DPR RI Masa Persidangan III Tahun 1998-1999 tentang Proses Pembahasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Naskah Akademik dan Risalah Rapat Kerja DPR RI Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2002-2003 tentang RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Himpunan Risalah Rapat Kerja (Raker) RUU tentang Perubahan UU. No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2003-2004.
- Naskah Akademis RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 dan Risalah Panitia Khusus RUU tentang Pemerintah Daerah Masa Persidangan III sampai IV Tahun sidang 2011-2012.