

**KEDUDUKAN DAN TANGGUNGJAWAB KEPALA DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004  
dan UU No.13 Tahun 2012)

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : FERRY KURNIAWAN, S.H**  
**NO. POKOK MHS. : 10912587**  
**BKU : HTN/HAN**

**MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2016**



**KEDUDUKAN DAN TANGGUNGJAWAB KEPALA DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA**  
(Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004  
dan UU No.13 Tahun 2012)

Oleh :  
NAMA MHS. : FERRY KURNIAWAN, S.H  
NO. POKOK MHS. : 10912587  
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing 1

DR. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 22-feb-2016

Pembimbing 2

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta, 29-feb-2016

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

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





**KEDUDUKAN DAN TANGGUNGJAWAB KEPALA DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA**  
(Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004  
dan UU No.13 Tahun 2012)

Oleh :

**NAMA MHS. : FERRY KURNIAWAN, S.H**  
**NO. POKOK MHS. : 10912587**  
**BKU : HTN/HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan **LULUS** pada Sabtu, 12 Maret 2016

Ketua Penguji/Pembimbing 1

DR. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 19/03/16

Anggota Penguji I/Pembimbing 2

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta, 26/03/16

Anggota Penguji II

DR. Ridwan, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 12/04/2016

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

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



**KEDUDUKAN DAN TANGGUNGJAWAB KEPALA DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004  
dan UU No.13 Tahun 2012)

**Oleh :**

**NAMA MHS. : FERRY KURNIAWAN, S.H**  
**NO. POKOK MHS. : 10912587**  
**BKU : HTN/HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing 1

**DR. Saifudin, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, .....

Pembimbing 2

**Zairin Harahap, S.H., M.Si.**

Yogyakarta, .....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

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



**KEDUDUKAN DAN TANGGUNGJAWAB KEPALA DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004  
dan UU No.13 Tahun 2012)

Oleh :

**NAMA MHS. : FERRY KURNIAWAN, S.H**  
**NO. POKOK MHS. : 10912587**  
**BKU : HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada Sabtu, 12 Maret 2016**

Ketua Penguji/Pembimbing 1

**DR. Saifudin, S.H., M.Hum.** Yogyakarta, .....  
Anggota Penguji I/Pembimbing 2

**Zairin Harahap, S.H., M.Si.** Yogyakarta, .....  
Anggota Penguji II

**DR. Ridwan, S.H., M.Hum.** Yogyakarta, .....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

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

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

**Barang siapa yang membawa kebaikan, dia akan mendapat balasan yang lebih baik, sedang orang yang membawa kejahatan, mereka itu tidak dibalas kecuali sesuai dengan perbuatannya.**

**{AQ, Al Qashash : 84}**

*In Dubio Pro Reo*

**“Lebih baik membebaskan 1000 orang yang bersalah, daripada menghukum 1 orang yang tidak bersalah”**

**(Adigium Hukum Klasik / Asas Hukum)**

**Saya persembahkan Tesisku ini untuk almamater, keluarga, pecinta hukum dan keadilan.**

**Lebih khusus Tesis ini saya persembahkan kepada orang tua Bapak Suyanto dan Ibu Sri Hartati, istri Pasha Purnama Putri Kusuma Dewi, dan kedua anak tercinta 1. Naura Aqila Kayyisa Putri 2. Naila Azkia Kayyisa Putri. Berkat kegigihan, doa dan dorongan seluruh keluarga sehingga saya dapat mencapai cita-cita dalam meningkatkan ilmu pengetahuan yang semoga berkah dan amaliah. Amin Yrb.**

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis dengan judul:

### **KEDUDUKAN DAN TANGGUNGJAWAB KEPALA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004  
dan UU No.13 Tahun 2012)

Tulisan ini benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, ....., Februari 2016

**Ferry Kurniawan, S.H**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan karunia nikmat kesehatan, keimanan serta kelancaran dalam penyelesaian penulisan Tesis ini sebagai bagian tugas akhir Program Studi Pasca-Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna mendapatkan gelar “Master” di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Selanjutnya Penulis akan menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang terlibat baik berupa dukungan moral, material maupun sekedar memberikan motivasi. Tentunya tidak semua pihak dapat disebut satu persatu, maka kepada pihak pihak yang tidak disebut Penulis memohon maaf sebesar-besarnya dengan tidak mengurangi sumbangsih yang telah diberikannya. Beberapa pihak yang Penulis ingat, diantaranya adalah :

1. Bapak DR. Saifudin, S.H., M.Hum. dan Bapak Zairin Harahap, S.H., M.Si. selaku Dosen Pembimbing I dan II, yang telah memberikan arahan yang konstruktif bagi penulisan Tesis ini. Serta kepada Bapak DR. Ridwan, S.H., M.Hum. yang telah menyempatkan waktu untuk ikut menguji Tesis ini Penulis ucapkan banyak terimakasih.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan bagi Penulis dalam menyelesaikan pendidikan Magister ini, khususnya dalam rangka penyelesaian Tesis ini.



3. Para Nara Sumber dari Anggota DPRD Provinsi DIY, serta salah satu Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Janabadra Yogyakarta dan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Berkat waktu dan kesempatan wawancara yang diberikan, Penulis ucapkan terimakasih karena telah membantu memberikan pandangan hukum dalam melengkapi kajian penulisan tema Tesis.
4. Kepada Saudara Bayu Krisnapati, S.H.,M.H. yang telah memberikan waktu luang disela-sela kesibukan sebagai penegak hukum (Advokat), berupa suport dan batuan baik moral maupun materiil yang tidak ternilai bagi Penulis. Sekali lagi Penulis ucapkan terimakasih.
5. Kepada Seluruh Keluarga, Sanak Famili, Kerabat, dan Teman Kuliah di Pascasarjana FH UII, Penulis mengucapkan terimakasih telah mewarnai kehidupan Penulis agar menjadi Insan Ulil Albab.

Penulis menyadari bahwa “*tiada gading yang tak retak*” maka tulisan ini masih jauh dari sempurna, namun hasil Tesis ini semoga dapat menjadikan pemantik sebagai bahan penulisan lebih mendalam, terhadap pembahasan dan gagasan kedudukan dan pertanggungjawaban kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur) di DIY, agar pengetahuan mengenai hukum ke-daerah-an lebih komprehensif, demi kepentingan perkembangan ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi negara secara umum.

Yogyakarta, 15 Maret 2016

Ferry Kurniawan, S.H., M.H.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
ABSTRAK .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Tinjauan Teori .....	13
E. Metode Penelitian .....	26
F. Sistematika Penulisan .....	29
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH</b>	
A. Pengertian Pemerintahan Daerah .....	32
1. Konsep Pemerintahan Daerah .....	34
2. Dasar Pembentukan Pemerintahan Daerah di Indonesia .....	39
B. Beberapa Cakupan Asas yang Berlaku dalam Pemerintahan	

Daerah .....	43
1. Asas-Asas Pemerintahan Daerah .....	43
2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	50
C. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah .....	53
1. Pemerintahan Daerah Secara Umum .....	53
a. Kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur .....	54
b. Dewan Perwakilan Daerah Provinsi .....	58
c. Bentuk Hubungan Eksekutif dan Legislatif .....	60
d. Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah .....	61
2. Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta .....	67

### **BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG**

#### **PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH**

A. Pengertian Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah .....	79
B. Macam-Macam Pertanggungjawaban dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah .....	86
1. Pertanggungjawaban Secara Politik-Ekonomi .....	89
2. Pertanggungjawaban Secara Sosial-Ekonomi .....	97
3. Pertanggungjawaban Secara Hukum .....	99
C. Konsep Pertanggungjawaban Kepala Daerah di NKRI .....	104

### **BAB IV KEDUDUKAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA**

#### **DAERAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

A. Diskripsi Data (Hasil Wawancara) .....	110
B. Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY	

Menurut UU No. 22 Tahun 1999 .....	116
1. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Akhir Tahun Anggaran ...	122
2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Akhir Masa Jabatan .....	126
C. Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY	
Menurut UU No. 32 Tahun 2004 .....	128
1. Kedudukan Kepala Daerah Sebagai Wakil Pemerintah Pusat ...	130
2. Sifat Pertanggungjawaban dari Kepala Daerah .....	135
3. Peran DPRD dalam Legitimasi Kedudukan Kepala Daerah .....	140
D. Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY Menurut	
UU No. 23 Tahun 2014 .....	150
1. Kedudukan Kepala Daerah Terjadi Degradasi Nilai .....	151
2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah .....	158
3. Anomali Hak dan Kedudukan DPRD .....	163
E. Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY	
Menurut UU No. 13 Tahun 2012 .....	170
1. Otonomi Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 12	
Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah .....	173
2. Substansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta .....	177
3. Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta .....	180
4. Tinjauan Yuridis Tentang Kedudukan dan Tanggungjawab	
Gubernur dan Wakil Gubernur DIY .....	182
F. Perbandingan Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala	
Daerah DIY Menurut UU No. 13 Tahun 2012 Tentang	

Keistimewaan Dengan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .....	192
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	198
B. Saran .....	201
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>203</b>



## ABSTRAK

*Kedudukan dan Tanggungjawab Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Perbandingan UU No. 22/99, UU No. 32/04 dan UU No. 13/12). Penulis mencoba untuk memaparkan dan menjelaskan mengenai kedudukan dan tanggungjawab kepala daerah dalam hal ini 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.*

*Metode penelitian ini didasarkan pada penggabungan penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statue approach) dengan mengkaji Undang-Undang, selanjutnya menggunakan penelitian yuridis-sosiologis. Sumber data, sekala primer yakni peraturan yang berlaku dan beberapa literatur akademis berbentuk buku, jurnal, dan makalah yang terkait khususnya yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan tema kajian kedudukan dan tanggung-jawab Gubernur DIY. Sekala sekunder tidak ketinggalan dengan cara wawancara dengan instansi terkait, yaitu DPRD DIY, pakar / ahli yang konsern dibidang pemerintahan daerah. Sekala tersier, lebih bersumber pada media elektronik dan cetak yang terkait.*

*Hasil penelitian ini didapatkan bahwa, Gubernur DIY memiliki kewenangan 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 daerah bersifat otoritatif (sewenang-wenang), misalnya terkait pertanggungjawabannya harus pula diperhatikan, sebab meski Gubernur dipilih melalui penetapan bukan jalur pemilihan umum daerah, Gubernur 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.*

*Kesimpulan akhir dari penelitian ini bahwa kedudukan Sultan yang bertahta sebagai raja memiliki kedudukan yang dikuatkan dan dilindungi oleh Undang-Undang sebagai Gubernur melalui "Penetapan". Sedangkan untuk pertanggungjawabannya cenderung sama dengan Provinsi lain yang tidak memiliki Previllege atau Keistimewaan, yang mana seharusnya mengingat berbagai Keistimewaan yang diberikan Undang-Undang kepada Daerah Istimewah Yogyakarta, maka secara otomatis pertanggungjawabannya-pun harus berbeda dengan Provinsi yang lain di Indonesia guna menjamin terlaksananya demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik.*

**Kata Kunci :**

*Kedudukan, Pertanggungjawaban, Kepala Daerah*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pengaturan dalam semua Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah membuat peranan Kepala Daerah sangat strategis, karena Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Ketidakkampuan Kepala Daerah dalam mensukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada kaedah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan nasional. Sedangkan dalam hal pendekatan pelayanan, Kepala Daerah juga merupakan komponen strategis dalam mengupayakan terwujudnya pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat. Kepemimpinan Kepala Daerah yang menerapkan pola dan strategi mendengarkan, merasakan, menanggapi dan mewujudkan keinginan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat dan tuntutan organisasi, merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.<sup>1</sup>

Daerah provinsi di samping berstatus sebagai daerah otonom juga sebagai daerah administratif. Status ini berimplikasi terhadap kedudukan rangkap/ganda seorang Kepala Daerah. Dalam kedudukannya sebagai daerah otonom, provinsi mempunyai kewenangan di bidang yang berbeda dengan ketika berkedudukan sebagai daerah administrasi. Kedudukan rangkap Kepala Daerah serta

---

<sup>1</sup> J. Kaloh , *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003., hlm. 4

perannya/kewenangan di era otonomi daerah ini merupakan salah satu hal yang berbeda dengan kedudukan serta peran/kewenangan di era Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.<sup>2</sup>

Menurut ketentuan Pasal 14 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Di samping itu Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Ada satu warna baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu ketentuan mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah. Dikatakan warna baru, karena di dalam sistem pemerintahan daerah yang lama, ketentuan yang mengatur mengenai hal itu tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi yang sesungguhnya. Sistem lama sebagaimana dikandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menetapkan : “Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri” (Pasal 22 ayat (2)). Sedangkan kepada DPRD, Kepala Daerah berkewajiban memberikan

---

<sup>2</sup> Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas Dalam Buku Otonomi Atau Federalisme*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 81-82.

“keterangan pertanggungjawaban” sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya (ayat (3)).

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 45 ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pertanggungjawaban Kepala Daerah meliputi tiga macam, yaitu :

1. Pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun anggaran, dalam hal ini menyangkut kebijakan pemerintahan dan keuangan
2. Pertanggungjawaban dalam hal tertentu atas permintaan DPRD
3. Pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan Kepala Daerah.

Dalam implementasinya, diantara ketiga macam pertanggungjawaban itu, ketentuan yang mewajibkan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD di setiap akhir tahun anggaran, telah ditafsirkan berbeda-beda oleh para anggota DPRD melalui fraksinya. Perbedaan tafsir atau pemahaman ini muncul baik di sesama anggota DPRD satu daerah (internal DPRD) maupun antar daerah yang satu dengan lainnya (eksternal). Hal ini tidak terlepas dari adanya latar belakang kepentingan-kepentingan tertentu, baik yang bersifat positif maupun negatif. Oleh beberapa anggota DPRD, Pasal 45 ayat (1) benar-benar dijadikan senjata ampuh yang bisa digunakan untuk menekan Kepala Daerah. sehingga tidaklah mengherankan, jika sidang pleno DPRD yang digelar untuk membahas pertanggungjawaban tahunan Kepala Daerah, banyak diantaranya telah dijadikan ajang perdebatan yang ramai untuk “menerima” atau “menolak” yang berlatar belakang “mendukung” atau “menjatuhkan” Kepala Daerah sebelum berakhir masa jabatannya.<sup>3</sup>

Didalam kontruksi ilmu pemerintahan pengertian pertanggungjawaban Kepala Daerah disebut dengan (LPJ), yang disampaikan pada akhir masa jabatan

---

<sup>3</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 81

Kepala Daerah atau paling sedikit setahun sekali selama masa dinas jabatannya. Perkembangan pengertian laporan pertanggungjawaban ini mempunyai pengertian yang berbeda sesuai dengan model pengakatan Kepala Daerah misalnya di dalam UU No.22 Tahun 1999 disebut dengan laporan pertanggungjawaban kepala Daerah sedangkan di UU No. 32 Tahun 2004 pertanggungjawaban kepala Daerah dimaknai sebagai Laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ).<sup>4</sup> Dalam pasal ini pula dijelaskan kewajiban baru dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang tidak terdapat dalam Undang-Undang sebelumnya yaitu kewajiban Kepala daerah untuk menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan inilah yang menjadi dasar pemerintah melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kenyataan historis yang diakui oleh Undang-undang Dasar 1945 bahwa keberadaan Daerah Istimewa itu telah ada dan memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan. Secara teoritis dapat dijumpai adanya dua jenis hak, yaitu hak yang dimiliki berdasarkan pemberian pemerintah dan hak yang telah dimiliki sejak semula (hak yang bersifat *autochtoon*) atau hak yang dimilikinya sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>5</sup> Hak asal-usul yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam, diantaranya berupa hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu, bisa berupa hak untuk memberikan beban kewajiban tertentu kepada masyarakat dan dapat pula berupa hak untuk menentukan sendiri cara pengangkatan dan pemberhentian Pimpinan Daerah yang

---

<sup>4</sup> Pasal 27 Ayat (2) angka (1)

<sup>5</sup> Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara Jakarta, 1988, hlm12-13



mana ini merupakan perwujudan hak asal-usul yang masih dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta.

Lahirnya Undang-undang No. 13 Tahun 2012 menjelaskan pengintegrasian Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman kedalam susunan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta melalui pemberian wewenang beserta implikasi-implikasi yang terdapat dan melekat didalamnya kepada paduka Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Pakualam sebagai kesatuan politik. Penetapan keduanya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur tanpa melalui pemilihan menjadikan suatu kekhususan Yogyakarta dalam bidang politik di Indonesia.

Dalam melaksanakan pemerintahan daerah dewasa ini pemerintah daerah dituntut menerapkan prinsip-prinsip *good governance* untuk terciptanya prinsip akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), dan prinsip penegakan hukum dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah (*supremacy of law*). Pada satu sisi Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 yang mengatur tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan suatu landasan legitimasi bagi Sri Sultan Hamengkubowono dan Sri Paduka Pakualam sebagai kesatuan politik sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta melalui proses penetapan. Akan tetapi, di sisi yang lain, penetapan ini pula menimbulkan problematika yang secara tidak langsung memaksa Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melakukan pertanggungjawaban lebih jika dibandingkan dengan Gubernur di propinsi lain terhadap kepercayaan rakyat yang menetapkan mereka sebagai pucuk pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta guna menghindari *abuse of power* yang biasa terjadi ketika kepercayaan kepada penguasa sudah diberikan secara

penuh oleh rakyat yang dipimpinnya. Sebagaimana yang diucapkan oleh KC Wheare mengenai kekuasaan bahwa kekuasaan yang diberikan kepada seseorang itu cenderung disalahgunakan, sehingga diperlukan pemisahan kekuasaan untuk mengawasi kekuasaan tersebut.<sup>6</sup>

Secara posisi politik di tingkat nasional khususnya Daerah Istimewa Yogyakarta ini merupakan suatu hal yang istimewa bagi seorang yang bergelar raja atau sultan di Daerah Istimewa Yogyakarta karena tanpa harus mengeluarkan biaya politik yang tidak sedikit seorang raja atau sultan dapat menduduki kursi jabatan sebagai seorang Kepala Daerah atau Gubernur secara otomatis karena kehendak rakyatnya. Akan tetapi pada sisi yang lain calon Gubernur atau Wakil Gubernur mempunyai syarat bukan merupakan anggota partai politik.<sup>7</sup>

Hal ini berarti menutup kemungkinan Sultan dan Adipati Pakualam untuk menduduki posisi politik yang lain dalam pemerintahan. Kondisi lain yang memberikan satu pembeda terhadap posisi Raja di kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman di kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam kedudukannya sebagai kepala daerah yang dipilih melalui penetapan adalah bahwa Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> KC. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Nusa Media, Bandung, 2011., hlm. 23.

<sup>7</sup> Hak keistimewaan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak melalui Pemilihan Umum melainkan Melalui Penetapan, akan tetapi disisi lainnya terdapat larangan bagi keduanya menjadi anggota partai politik aktif dalam persyaratan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Lihat Pasal 18 ayat (1) huruf "n" yang berbunyi : "bukan sebagai anggota partai politik".

<sup>8</sup> Pasal 25 Ayat (2) UU NO.13 tahun 2012

TABEL I

Perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Berkaitan dengan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.<sup>9</sup>

No	Mengenai Hal	UU. No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 tahun 2004	UU No. 13 Tahun 2012
1	Bentuk Pemerintahan Daerah.	Terdiri atas DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif (Pasal 14 ayat 1). Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah. Kepala daerah provinsi disebut Gubernur, kepala daerah kabupaten disebut Bupati dan kepala daerah kota disebut Walikota.	Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dengan sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat 2. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (pasal 1 ayat 3).	Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disebut DIY, adalah daerah yang memiliki kedudukan hukum berkeistimewaan yang dimiliki berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI 1945. DIY merupakan daerah istimewa pada tataran daerah tingkat I (Provinsi) yang berbeda dengan daerah lain di Indonesia. Gubernur / Wakil Gubernur DIY harus Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam. DPRD DIY sebagai mitra dalam membuat Perda dan Perdais. (Pasal, 1, 8, 9, 17 dan 36-38).
2	Pemilihan Kepala Daerah	Untuk Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk (pasal 40 ayat 3 Jo. Pasal 42 ayat 1). Khusus untuk namanama calon Gubernur dan Wakil Gubernur sebelum dilakukan pemilihan	Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (pasal 57 ayat 1). Pasangan calon sebagaimana pada ayat 1 diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (pasal 57 ayat 2).	Untuk tingkat Provinsi DIY tidak ada pemilihan Kepala Daerah, melainkan penetapan melalui usulan panitia kasultanan dan kadipaten (Pasal 19) dan kemudian diberikan putusan penetapan oleh DPRD Provinsi (Pasal 20-22). Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Presiden, apabila berhalangan dilakukan oleh Menteri. Untuk tataran Kabupatten dan/atau

<sup>9</sup> Hasil kontemplasi Penulis dengan dikursif sebagian dari, B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses dan Realitas; Perkembangan Otda Sejak Zaman Kolonial sampai Saat Ini*, Edisi Revisi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2010., hlm 62.

		dikonsultasikan dengan presiden (pasal 38 ayat 1).		Kota dilakukan pemilihan sesuai UU No. 32 Tahun 2004.
3	Pertanggungja waban Kepala Daerah / Kedudukan, Tugas, Wewenang, Hak DPRD	Kepala Daerah berada dibawah DPRD, terbukti Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD, Kepala Daerah dipilih dan ditetapkan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden. Dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai Kepala Daerah Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD provinsi, dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah Gubernur berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden (pasal 31 ayat 2 dan 4).	Pemerintah daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh pemilih di daerah tersebut secara demokratis. Hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi (penjelasan umum angka 4). DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (pasal 41). Diantara tugas dan wewenang yang dipunyai oleh DPRD disebutkan: mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi DPRD kabupaten/kota, diminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan	Tanggung jawab Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah menjaga dan mengembangkan budaya, penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat dan tradisi yang mengakar dalam masyarakat DIY (Pasal 5). Gubernur sebagai wakil pemerintah bertanggungjawab pada Presiden (Pasal 12). Kemudian Gubernur berkewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan DIY kepada pemerintah. Serta menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada DPRD DIY. Dan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan DIY dan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada masyarakat DIY (Pasal 15). Perlu digaris bawahi disini betapa pentingnya peran masyarakat DIY sebagai tonggak utama berjalannya pemerintahan DIY. Gubernur harus bertanggungjawab penuh kepada masyarakat DIY secara langsung, hal ini menjadi ciri khas seorang Raja yang adil dan beradab harus bertanggung-jawab apa-apa yang sudah dilakukan dalam kebijakan memimpin pemerintahan DIY kepada masyarakat DIY secara keseluruhan. Untuk tingkat Kabupaten dan/atau Kota di wilayah

			pemerintahan daerah (pasal 42).	DIY, Pertanggungjawaban Bupati dan/atau Walikota berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004.
--	--	--	---------------------------------	--

Aturan mewajibkan setiap Kepala Daerah untuk melakukan atau membuat laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan sebagai bentuk tanggung jawab kerjanya selama menjabat sebagai Kepala Daerah. Hal ini diatur baik dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 22 Tahun 1999 dan juga yang berlaku sekarang yaitu Undang-Undang No.32 tahun 2004. Bukan tanpa maksud kewajiban itu selain untuk mewujudkan *good governance* juga sebagai bahan dasar pemerintah untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah juga sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Aturan ini salah satunya terkait dengan hak gubernur dan wakil gubernur untuk menduduki jabatan yang sama dalam periode tertentu apakah mereka layak untuk maju dicalonkan lagi untuk menduduki jabatan yang sama sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang. Ketidak-terikatan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta kepada aturan masa jabatan tersebut menjadi antiklimaks dalam pola kehidupan berdemokrasi yang secara formal tidak menghendaki adanya *status quo* kepemimpinan pemerintahan di Indonesia yang pernah mengalami trauma selama 32 tahun di era orde baru yang pernah berkuasa secara absolut.

Apabila kita melihat perbandingan kedudukan dan tanggungjawab Kepala Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 disandingkan dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY. Maka, kita dapat melihat perbedaan yang sangat mencolok. UU No. 22/1999 mengatur tentang kedudukan Kepala Daerah sebagai pemimpin daerah yang posisi maupun



kedudukannya diangkat dan dipilih oleh DPRD setempat. Hal ini menandakan betapa kuat posisi legislatif di daerah, artikata cenderung berkonotasi kepada *local heavy parlementer*, mutatis-mutandis jika disandingkan dengan sistem pemerintahan Indonesia sesuai UUD NRI 1945 yang menganut sistem presidensial, maka ini menjadi anomali. Akan tetapi, sisi positif yang dapat diambil dari UU No. 22/1999 adalah menutup kran atau meminimalisir terjadinya perbuatan dan penyalahgunaan wewenang oleh Kepala Daerah, sehingga tidak menimbulkan atau menciptakan Raja-Raja Kecil di Daerah.

Berbeda halnya dalam UU No. 32 Tahun 2004, DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah tidak lagi dapat memilih Kepala Daerah, kecendrungan *local heavy parlementer* tidak memiliki tempat lagi. Kepala Daerah dengan DPRD di suatu daerah tertentu memiliki derajat yang sama, saling koordinasi kerja, serta menciptakan *check in balances*. Kepala Daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan umum kepala daerah dicalonkan oleh partai politik maupun *independent* (tanpa partai politik) dan begitupun anggota legislatif (DPRD) dipilih melalui pemilihan umum yang harus diusung oleh partai politik tertentu. DPRD dapat melakukan hak angket untuk memberhentikan Kepala Daerah jika dinilai melanggar hukum dengan rekomendasi putusan DPRD untuk memberhentikan, namun dengan syarat-syarat tertentu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, artikata tidak secara langsung dapat memberhentikan Kepala Daerah. Kemudian, Kepala Daerah dalam hal memimpin daerah harus mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakan yang diambil selama memimpin daerah baik setiap tahun anggaran maupun akhir masa jabatannya.

Pertanggungjawabannya kepada DPRD, Pemerintah serta kepada masyarakat di daerah yang di pimpin.

Begitupun dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY, memiliki perbedaan yang cukup signifikan, khususnya perihal kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang tidak dipilih melalui pemilihan umum Kepala Daerah. Melainkan ditetapkan melalui panitia yang dibentuk oleh Kesultanan dan Kadipaten untuk memilih calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang kemudian ditetapkan oleh DPRD Provinsi DIY dan diangkat dan/atau dilantik oleh Presiden, jika berhalangan digantikan oleh Menteri terkait. Biasanya dan dapat dipastikan calon Gubernur dan Wakil Gubernur adalah pemegang tahta DIY, yakni Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam.

Mengenai pertanggungjawaban Gubernur sebagai Kepala Daerah hanya sebatas formalitas belaka, khususnya pertanggungjawaban kepada DPRD dan Pemerintah. Namun, perlu digaris-bawahi disini, Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang sesungguhnya adalah kepada masyarakat DIY secara keseluruhan, dengan amanat yang cukup besar untuk bertanggungjawab penuh melestarikan dan mengembangkan tradisi budaya DIY, dan menjunjung tinggi norma, nilai-nilai hak asli yang tumbuh dan berada di wilayah DIY.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia mengacu pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 22/99 yang pernah berlaku dan UU No. 32/04 yang berlaku sekarang di Indonesia dengan cara melakukan studi komparasi masalah pertanggungjawaban Kepala

Daerah menurut kedua peraturan perundang-undangan tersebut dengan Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam tesis ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Kepala Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta dalam sistem Pemerintahan Daerah menurut UU No.22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004 dan setelah lahirnya UU No.13 Tahun 2012?
2. Bagaimana pertanggungjawaban Kepala Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UU No.22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004 dan setelah lahirnya UU No.13 Tahun 2012?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kedudukan Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta menurut UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 serta UU No.13 Tahun 2012 yang berlaku khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta menurut UU No.22 Tahun 1999 yang pernah berlaku dan yang berlaku sekarang UU No.32 Tahun 2004 serta UU No.13 Tahun 2012 yang berlaku khusus untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Sekaligus mengkaji pola ideal pertanggungjawaban Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam sistem Pemerintahan Daerah.

## D. Tinjauan Teori

### 1. Negara Hukum

Menurut Undang-undang Dasar 1945, Indonesia merupakan Negara Hukum<sup>10</sup>. Setelah UUD 1945 diamandemen, maka telah ditegaskan dalam pasal 1 ayat 3 bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara hukum*” dimana sebelumnya hanya tersirat dan diatur dalam penjelasan UUD 1945. Atas ketentuan yang tegas di atas maka setiap sikap kebijakan dan tindakan perbuatan alat negara berikut seluruh rakyat harus berdasarkan dan sesuai dengan aturan hukum. Dengan demikian semua pejabat/ alat-alat negara tidak akan bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya. Gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep ‘*rechtsstaat*’ dan ‘*the rule of law*’, juga berkaitan dengan konsep ‘*nomocracy*’ yang berasal dari perkataan ‘*nomos*’ dan ‘*cratos*’. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan ‘*demos*’ dan ‘*cratos*’ atau ‘*kratien*’ dalam demokrasi. ‘*Nomos*’ berarti norma, sedangkan ‘*cratos*’ adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip “*rule of law*” yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon “*the Rule of Law, and not of Man*”.<sup>11</sup>

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte,

---

<sup>10</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

<sup>11</sup> Jimly Asshididique, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah halaman.2 diakses pada [http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf) diakses pada tanggal 20 Oktober 2011.

dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah ‘*rechtsstaat*’ itu mencakup empat elemen penting, yaitu<sup>12</sup>:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Hakekat atau tujuan utama dari sebuah Negara hukum adalah terciptanya suatu keadaan dimana ketertiban, keteraturan, keadilan bisa terwujud dalam suatu kehidupan berbangsa dan bernegara. Pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (Negara peronda) ke konsep *welfare state* (Negara kesejahteraan) membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsep *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *statsonthouding*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah hanya bersifat pasif sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat saja, sedangkan pada negara bertipe *welfare state*, pemerintah mempunyai kewajiban untuk mewujudkan suatu kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) yang oleh karena itu pemerintah diberikan kewenangan untuk mengatur atau campur tangan dalam setiap sendi kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pres, Jakarta, 2006., hlm 229



Dalam rangka mencapai tujuan tersebut maka dalam suatu tata kenegaraan atau tata pemerintahan suatu negara terdapat berbagai macam aturan yang berfungsi sebagai asas atau dasar pijakan untuk mencapai tujuan Negara atau cita hukum (*rechtsidee*) yang kemudian aturan dasar tersebut lebih dikenal dengan sebutan konstitusi. Konstitusi adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa.<sup>14</sup> Kesadaran umum mengenai hak-hak dan kewajiban asasi manusia itu menjiwai keseluruhan sistem hukum dan konstitusi Indonesia, dan karena itu perlu diadopsikan ke dalam rumusan undang-undang dasar yang dikembangkan sendiri oleh bangsa Indonesia.<sup>15</sup>

Sebagaimana dalam dikemukakan dalam teori kedaulatan rakyat (demokrasi) bahwasannya kekuasaan tinggi dalam suatu negara berada ditangan rakyat. Revolusi Perancis menjadi sebuah pelajaran yang sangat berharga bagi seluruh Negara didunia ini.<sup>16</sup> Kekuasaan absolutism yang dilakukan oleh Raja Louis XVI menyebabkan timbulnya gerakan-gerakan melawan raja sebagai symbol kekuasaan yang mutlak pada saat itu, karena raja dinilai telah melakukan tindakan yang sewenang-wenang melakukan penindasan terhadap rakyatnya. Gerakan perlawanan yang di motori oleh beberapa cendekiawan pada waktu itu salah satunya adalah Montesquieu (1689-1755) dengan ajaran Trias Politica atau tiga bidang kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan legislative, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif yang merupakan pengembangan lanjutan dari

---

<sup>14</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989., hlm.107.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, 2010., hlm.93.

<sup>16</sup> Revolusi Perancis adalah masa revolusi dalam sejarah Perancis antara tahun 1789 dan 1799 dimana para demokrat dan pendukung republikanisme menjatuhkan monarki absolut di Perancis dan memaksa Gereja Katolik Roma menjalani restrukturisasi yang radikal.

teori John Locke (1632-1704) yang membagi kekuasaan menjadi Eksekutif, Yudikatif dan Federatif.

Perancis kemudian akan berganti sistem antara republik, kekaisaran, dan monarki selama 75 tahun setelah Republik Pertama Perancis jatuh dalam kudeta yang dilakukan oleh Napoleon Bonaparte, revolusi ini dengan jelas mengakhiri ancien régime (bahasa Indonesia: Rezim Lama; merujuk kepada kekuasaan dinasti seperti Valois dan Bourbon) dan menjadi lebih penting daripada revolusi-revolusi berikutnya yang terjadi di Perancis.

Hampir pada semua negara modern saat ini secara formal menganut asas kedaulatan rakyat yang artinya sumber kekuasaan tertinggi adalah berada ditangan rakyat. Oleh karena itu segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh Negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Asas kedaulatan rakyat ini atau paham demokrasi ini mengandung dua arti yaitu : Pertama, demokrasi berkaitan tentang sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kedua, demokrasi yang dipengaruhi oleh keadaan cultural historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, demokrasi Pancasila dan sebagainya.<sup>17</sup> Hakekat atau tujuan utama dari sebuah Negara hukum adalah terciptanya suatu keadaan dimana ketertiban, keteraturan, keadilan bisa terwujud dalam suatu kehidupan berbangsa dan bernegara. Pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (negara peronda) ke konsep *welfare state* (negara kesejahteraan) membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsep *nachwachtersstaat* berlaku

---

<sup>17</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2011., hlm. 162.

prinsip *statsonthouding*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah hanya bersifat pasif sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat saja, sedangkan pada negara bertipe *welfare state*, pemerintah mempunyai kewajiban untuk mewujudkan suatu kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) yang oleh karena itu pemerintah diberikan kewenangan untuk mengatur atau campur tangan dalam setiap sendi kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>18</sup> Dalam rangka mencapai tujuan tersebut maka dalam suatu tata kenegaraan atau tata pemerintahan suatu negara terdapat berbagai macam aturan yang berfungsi sebagai asas atau dasar pijakan untuk mencapai tujuan Negara atau cita hukum (*rechtsidee*) yang kemudian aturan dasar tersebut lebih dikenal dengan sebutan konstitusi. Konstitusi inilah kemudian yang berfungsi untuk mengatur tentang hak dan kewajiban pemerintah dan warga negaranya, tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang baik, aturan-aturan penerapan fungsi lembaga negara, pembentukan lembaga hukum serta segala sesuatu yang menjadi sendi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara.

## **2. Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Sehari setelah Indonesia merdeka, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan konstitusi negara. Satu-satunya pasal yang menyebutkan secara eksplisit daerah-daerah yang bersifat istimewa UUD 1945 adalah pada pasal 18 yang merupakan satu-satunya pasal dalam bab VI yang membahas mengenai Pemerintah Daerah. UUD 1945 mengakui kenyataan historis, bahwa Daerah Istimewa itu telah ada sebelum lahirnya Negara Republik Indonesia dan

---

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi ...Op.Cit.*, hlm. 229.

telah memiliki bermacam hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya.

Pasal 18 UUD 1945 pra-amandemen menyatakan: "*Besar-kecilnya pembagian daerah Indonesia dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa*". Inilah versi desentralisme majemuk tentang bentuk negara kesatuan. Dalam pelaksanaan sistem pemerintahan daerah di Indonesia menempatkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi pada suatu kedudukan yang sama pentingnya dan harus dilaksanakan secara bersama-sama dan seimbang.

Sebelum Tahun 2001, Indonesia memiliki dua daerah yang berstatus sebagai daerah istimewa, pertama Daerah Istimewa Yogyakarta dan kedua adalah Daerah Istimewa Aceh. Meski kedua daerah ini memiliki status sebagai daerah istimewa akan tetapi dasar hukum ataupun isi dari keistimewaan kedua daerah tersebut sama sekali berbeda.

Kata kunci dalam Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya (pra-amandemen) terhadap eksistensi daerah istimewa ini terletak pada kata "hak asal-usul", "susunan asli" serta "memandang dan mengingat". Butir ke II penjelasan pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen bahwa "Daerah yang bersifat Istimewa" itu dibedakan kedalam dua kelompok yaitu apa yang disebut *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah swapraja dan *Volksgemeenschappen* atau Desa dan yang setingkat dengan itu, yang dalam penjelasan pasal 18 tersebut disebutkan secara

konkret contoh-contohnya seperti negeri (nagari) di Minangkabau dan marga di Palembang.<sup>19</sup>

Ketiga undang-undang dasar yang pernah dipakai di negara kita yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 memberikan kemungkinan atau opsi mengenai keberadaan daerah Istimewa ini. Tidak seperti daerah Istimewa dalam UUD 1945 sebagaimana penulis jelaskan diatas, dalam konstitusi RIS jaminan terhadap adanya daerah istimewa ini tetap memperoleh jaminan hanya saja sedikit berbeda dengan apa yang ada dalam UUD 1945. Yang dinamakan sebagai *Zelfbesturende landschappen* dalam UUD 1945 didalam Konstitusi RIS disebut sebagai Daerah Swapraja (diatur dalam pasal 64 sampai dengan pasal 67), akan tetapi Daerah Swapraja itu tidak dinyatakan sebagai daerah istimewa. Yang secara eksplisit disebut Daerah Istimewa hanyalah Kalimantan Barat (pasal 2 huruf b). Juga tidak disebutkan dalam Konstitusi RIS ini bahwa *Volksgemeinschaften* yang ada pada waktu itu termasuk dalam pengertian Daerah Istimewa.<sup>20</sup> Daerah swapraja meskipun tidak dinyatakan sebagai daerah istimewa dalam konstitusi RIS akan tetapi konstitusi RIS pasal 65 tetap menjamin kedudukannya yang istimewa dan dengan tegas disebutkan bahwa Daerah Swapraja yang sudah ada, tidak satupun yang bisa dihapuskan atau diperkecil jika tidak atas dasar kehendaknya sendiri.

Tidak jauh berbeda dengan apa yang dirumuskan dalam Konstitusi RIS UUDS 1950 tidak mencantumkan tentang adanya Daerah Istimewa ataupun “daerah yang bersifat istimewa” akan tetapi daerah swapraja tetap dijamin kedudukannya. Hal ini tercantum dalam BAB IV yang berjudul “PEMERINTAH

---

<sup>19</sup> Sujamto. *Daerah Istimewa..Op.Cit* hlm.12

<sup>20</sup> *Ibid.* hal 16-17

DAERAH DAN DAERAH –DAERAH SWAPRAJA”. Bab IV ini terdiri dari 3 Pasal yaitu Pasal 131, Pasal 132 dan Pasal 133. Pasal 131 mengatur mengenai Daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (*autonom*) sedangkan pasal 132 dan 133 mengatur mengenai Daerah Swapraja. Inti dari kedua pasal tersebut dapat disimpulkan mengenai daerah swapraja adalah tidak jauh berbeda dengan apa yang disebut dengan *Zelfbesturende lanschappen* yang dimaksud dalam UUD 1945 yang merupakan bagian utama dari “ daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Daerah Istimewa pada kelanjutannya dalam amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000, pasal 18 asli yang mengatur mengenai daerah istimewa diamandemen menjadi pasal 18, 18A, dan 18B. Pengaturan daerah istimewa ditempatkan dalam pasal 18B ayat (1)<sup>21</sup>. Istilah yang digunakan juga berbeda menjadi “satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa”. Pengaturannya didasarkan pada undang-undang, tanpa merinci syarat suatu daerah istimewa. Selain itu dalam pasal ini dibedakan antara “satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa” dan “satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus”.

### **3. Pertanggungjawaban Kepala Daerah**

Dalam rangka menghindari demokrasi berubah menjadi anarki yang berwujud kediktatoran sebagaimana yang dialami bangsa Indonesia pada masa pemerintahan Soeharto yang berkuasa lebih dari 30 Tahun faktor utama yang diperlukan adalah adanya pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban pada tataran tertentu merupakan kehendak dari jaminan atas perwujudan demokrasi yang

---

<sup>21</sup> Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”

sebenarnya. Dari pertanggungjawaban yang dibebankan kepada pelaksana kekuasaan pemerintahan mulai dari tingkat pusat hingga daerah akan memupuk demokrasi kearah yang seharusnya.

Pemerintahan di Indonesia diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah. Dalam arti luas pemerintah diartikan sebagai keseluruhan alat-alat kelengkapan negara yang sering disebut juga lembaga-lembaga negara yang secara tradisional ada tiga lembaga negara yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan dalam arti sempit pemerintahan hanya sebatas pada ranah eksekutif saja. Berbeda dengan lembaga legislatif dan yudikatif lembaga eksekutif selain berfungsi sebagai alat /kelengkapan negara yang bertindak atas nama negara juga berfungsi sebagai administrasi negara. Dalam kedudukannya sebagai administrasi negara, cabang kekuasaan eksekutif mempunyai kekuasaan yang dilimpahkan oleh negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan administrasi negara melakukan tindakan-tindakan mandiri baik dilapangan pengaturan (*regelen*), maupun penyelenggaraan negara.<sup>22</sup>

Secara demikian pemerintah mempunyai kekuasaan yang sangat luas sekali. Kekuasaan itupun makin hari makin berkembang sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat yang semakin maju, yang menuntut semakin luasnya tugas dan wewenang pemerintah. Kekuasaan (atau dapat juga disebut tugas dan wewenang) pemerintah yang sangat luas dan beragam itu dapat dikelompokkan dalam beberapa golongan<sup>23</sup> :

- a. Tugas dan wewenang dibidang keamanan dan ketertiban.

---

<sup>22</sup> Bagir Manan & Kuntara Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, 1997., hlm 158-159

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UI Press, Jakarta, 2003., hlm 124-125.

- b. Tugas dan wewenang penyelenggaraan tatausaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi, dan lain-lain.
- c. Tugas dan wewenang negar dibidang pelayanan umum.
- d. Tugas dan wewenang dibidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Lalu kepada siapakah dan bagaimanakah proses pertanggungjawaban itu dilaksanakan oleh pemerintah dalam sebuah negara demokratis? Untuk menjawab pertanyaan itu pertama-tama penting untuk mengutip uraian Gablentz sebagai berikut <sup>24</sup>:

“Teoritically the politician or administratif is responsible to those who give him the mandat. His responsibility in the first place into the superior in office and to competent judge. Who act representative of the sovereign; and finally to god. When sovereign is people, it judgement expressed throug public opinion, election or special tribunal<sup>25</sup>”

Undang-undang dasar 1945 (lama), sistem pemerintahan yang dianut mengandung anasir-anasir parlementer dan presidensial. Pada satu sisi presiden merupakan pemegang tunggal kekuasaan pemerintah. Dalam melaksanakan kekuasaannya dibantu oleh menteri-menteri yang bertanggungjawab padanya. Presiden dipilih untuk masa jabatan tetap yaitu lima tahun. Dilihat dari isis ini yang tampak adalah model sistem presidensial. Hal ini berkesinambungan dalam penerapan sitem pemerintahan pada sektor pemerintahan daerah dimana kepala daerah merupakan kepanjangan tangan dari presiden (pusat). Tidak ada mekanisme pemilihan kepala daerah melainkan sebatas pengangkatan (kecuali

---

<sup>24</sup> Herbert J. Spiro, *Responsibility in Government; Teori and Practise*, Voan Nagstrend Reinhal Company, New York, 1969., hlm.3.

<sup>25</sup> Terjemahan bebas penulis, “secara teoritis, politisi atau pemerintah bertanggungjawab terhadap orang yang memberi mandat. Pertanggungjawabannya pertama-tama ditujukan kepada atasan terlebih dahulu kemudian dilanjutkan kepada hakim yang berwenang untuk bertindak mewakili pemegang kedaulatan; dan akhirnya kepada Tuhan. Apabila pemegang kedaulatan adalah rakyat, penilaiannya dicerminkan lewat opini publik, pemilu maupun lewat pengadilan khusus.”



pada level pemerintahan desa). Ini menandakan bahwa penerapan sistem presidensial pada waktu itu belum ada pembagian kekuasaan yang tepat (*good separation of power*).

Berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen sebanyak empat kali dari tahun 1999-2002. Dominasi sistem presidensial makin menguat presiden tidak lagi diangkat oleh MPR melainkan dipilih langsung oleh rakyat. Namun demikian, sistem presidensial yang dianut undang-undang dasar 1945 pasca amandemen lebih menekankan sistem presidensial yang demokratis sebab meskipun presiden memiliki wewenang legislatif seperti dalam hal melalui proses pemakzulan (*impeachment*) oleh DPR sesuai dengan syarat-syarat yang disebutkan oleh konstitusi. Sejalan dengan demokratisasi sistem presidensial saat ini, hal ini berdampak pada tatanan pemerintahan daerah. Diseluruh daerah-daerah di Indonesia dilakukan reformasi sistem pemerintahan, baik adanya pemilihan langsung bahkan adanya calon independen usungan non partai yang dapat maju mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah.

Dari penjabaran di atas dapat dilihat bahwa sebenarnya teori dan konsep pertanggungjawaban baik pusat maupun daerah kini mendekati sempurna, mutatis/mutandis berimplikasi terhadap mekanisme pola pertanggungjawaban yang semakin kompleks dan rigid.

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara :

1. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan Daerah
2. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>26</sup>

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 91

<sup>27</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi ...Op.Cit*, hlm. 74

Berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi, atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Pada mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya tidaknya dalam arti yuridis formal).<sup>28</sup>

Provinsi daerah tingkat I berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 akan dijadikan daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi, yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Kepala Daerah. Daerah provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah Kabupaten dan Kota. Dengan demikian, daerah otonom provinsi dan daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki.

Di dalam menjalankan kedudukan penyelenggaraan pemerintahan di daerah Provinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi, Kepala Daerah memiliki kewenangan:<sup>29</sup>

1. Pertimbangan untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI;
2. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang lintas daerah Kabupaten dan daerah Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota;
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan demokrasi.

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 75

<sup>29</sup> *Ibid*

Terdapat beberapa dasar pemikiran yang melatarbelakangi mengapa kepemimpinan Kepala Daerah penting dan menarik untuk dipelajari. Sepanjang sejarah, sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru dan era reformasi dewasa ini, kedudukan dan peranan Kepala Daerah dengan beragam penyebutan seperti Gubernur, Bupati, Walikota, telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah secara terus menerus dihadapkan pada pelbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspons dan diantisipasi, sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi Kepala Daerah.<sup>30</sup>

### **E. Metode Penelitian**

Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, maksud dari penelitian normatif ini sesuai dengan tata cara penulisan hukum di Indonesia.<sup>31</sup> Penulisan ini akan mengkaji hukum positif yang mengatur tentang pemerintahan daerah, khususnya mengenai model pertanggungjawaban kepala daerah (gubernur) propinsi daerah Istimewa Yogyakarta dalam sistem pemerintahan daerah di negara kesatuan republik

---

<sup>30</sup> J. Kaloh, 2003, *Op. Cit*, hlm. 3

<sup>31</sup> Menurut Wignjosebroto, Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada penelitian yang mencakup (1) asa-asa hukum, (2) sistematik hukum, (3) adanya taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum. Lebih jauh tentang ini lihat, M. Syamsudin, *Operasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 21-26.

Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan dan tanggungjawab kepala daerah (gubernur) khususnya Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pasca lahirnya Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Keeistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta baik masalah jabatan yang diemban yang bersifat Istimewa maupun kewenangannya serta disandingkan dengan kewenangan maupun jabatan kepala daerah di Indonesia secara umum.

### 1. Obyek Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan obyek kedudukan dan tanggungjawab Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UU No.22 Tahun 1999, UU 32 Tahun 2004 dan pasca lahirnya Undang-undang No.13 Tahun 2012.

### 2. Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari :<sup>32</sup>

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
  - 1) Undang-Undang Dasar 1945
  - 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
  - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13

- 4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
  - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah
  - 6) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :
- 1) Kamus Umum Bahasa Indonesia
  - 2) Kamus Inggris – Indonesia
  - 3) Kamus Istilah Hukum
  - 4) Ensiklopedi.
3. 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 ini dan juga wawancara dengan beberapa narasumber yang kompeten terhadap tema pembahasan penelitian ini..
4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku utamanya hukum tata negara

#### 5. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari tesis ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah :

#### **BAB I           PENDAHULUAN**

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan tinjauan pustaka yang merupakan bekal dasar bagi penulis dalam menyusun tesis ini. Selanjutnya pada bab ini juga diuraikan tentang metode penelitian yang meliputi objek penelitian, sumber data,

teknik pengumpulan data, metode pendekatan, dan analisis data. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika pembahasan.

## BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Pada bab ini diuraikan dan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Adapun uraian pada bab ini meliputi : pengertian pemerintahan daerah, asas-asas dalam pemerintahan daerah serta bentuk dan susunan pemerintahan daerah termasuk daerah istimewa.

## BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH

Pada bab ini membahas tentang hal yang berkaitan tentang pola pertanggungjawaban kepala daerah yang pernah dan masih berlaku dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Adapun uraian pada bab ini meliputi pengertian pertanggungjawaban kepala daerah, macam pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, serta konsep pertanggungjawaban dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

Pada bab ini diuraikan dan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan kedudukan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam sistem pemerintahan daerah. Adapun uraian dan pembahasan pada bab ini meliputi : Kedudukan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya membahas mengenai kedudukan Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan daerah Istimewa



Yogyakarta. Selanjutnya dibahas pula tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta dan pada akhir dari bab ini dibahas pola ideal Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah.

## BAB V PENUTUP

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam tesis ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang pertanggungjawaban kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

#### A. Pengertian Pemerintahan Daerah

Sejak awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, para pendiri negara telah menjatuhkan pilihan pada prinsip pemencaran kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia yang tujuannya jelas tercantum dalam alenia ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Untuk mencapai maksud tersebut maka para pejabat di daerah-daerah membantu penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah karena daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi.

Ada beberapa pengertian tentang pemerintahan daerah atau lokal yang dapat dirujuk dari beberapa pendapat berikut: *Pertama*, G.M. Harris dalam bukunya *Comparative Local Government* mengatakan bahwa:<sup>33</sup> “*The term local government may have one of two meanings, it may signify: (1) the government of all part of a country by means of local agents appointed and responsible only to the central government. This is part of centralized system and my he called local state government. (2) Government by local baddies, feely elected wich while subjected to the supremacy of national government are endowed in some respect*

---

<sup>33</sup> Dikutip kembali oleh, Martin Junung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusatama, Yogyakarta, 2005., hlm. 17.

*with power, discretion and responsibility, which they can exercise without control over their decision by the higher authority, this is called in many countries as communal autonomy”.*

*Kedua, De Guman dan Tapales tidak mengajukan suatu batasan apapun tentang pemerintahan daerah, hanya mereka menyebutkan lima unsur pemerintahan lokal sebagai berikut:<sup>34</sup> 1. A local government is a political sub division of sovereign nation or stat; 2. It is constituted by law; 3. It has governing body which is locally selected; 4. Undertakes role making activities; dan 5. It perform service within its jurisdiction.*

*Ketiga, Josef Riwu Kaho mendefinisikan pemerintahan daerah sebagai berikut :<sup>35</sup> “Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan undang-undang yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam wilayah kekuasaannya”.*

Dalam sejarahnya, di Indonesia pernah dikenal istilah daerah swatantra, yang sekarang ini dikenal dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum pusat di daerah pada masa kemerdekaan disebut pamong praja, masa Belanda dipanggil dengan *Binnenlandsbestuur*, *Bestuurdiant*s, pemerintahan pangreh, praja. Pemerintahan khusus pusat di daerah disebut jawatan atau dinas pusat di daerah atau dinas vertikal. Jadi pemerintahan lokal tidak sama dengan

---

<sup>34</sup> Dikutip kembali oleh, Josef Riwu Kaho, *Prospek otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1998., hlm. 43.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal meliputi pamong praja, jawatan vertikal dan pemerintahan daerah.<sup>36</sup>

### **1. Konsep Pemerintahan Daerah**

Sebelum memasuki pembahasan tentang konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu perlu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah pemerintahan itu sendiri. Syaukani HR, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain.

Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.<sup>37</sup> Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Demikian juga Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang

---

<sup>36</sup> Prabawa Utama, *Pemerintahan di Daerah*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1991., hlm. 13.

<sup>37</sup> Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002., hlm. 233.

melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Sementara itu C. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.<sup>38</sup>

Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen pemerintah pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif.<sup>39</sup> SF Marbun dan Moh Mahfud MD mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.<sup>40</sup>

Pengertian pemerintahan tersebut, berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga – lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanyalah penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki

---

<sup>38</sup> SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987., hlm. 9.

<sup>39</sup> Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 233.

<sup>40</sup> SF Marbun dan Moh Mahfud, *Pokok-Pokok...*, *Op.Cit.*, hlm. 8.

DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah.

Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.<sup>41</sup>

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh SH. Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas/kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.<sup>42</sup> Sedangkan di Indonesia

---

<sup>41</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001., hlm.102

<sup>42</sup> SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001., hlm. 22-23.

sendiri sebelumnya , praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.<sup>43</sup>

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.<sup>44</sup>

Penjelasan mengenai konsep pemerintahan daerah dimulai dari pemikiran mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan atau atau pembagian kekuasaan atau urusan pemerintahan negara (*devisio of power*). John Locke sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Mahfud MD mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu kekuasaan *legislatif* (membuat undang-undang) kekuasaan *eksekutif* (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan *federatif* (kemanan dan hubungan luar negeri). Sedangkan Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan (fungsi) di dalam negara dibagi dalam kekuasaan

---

<sup>43</sup> Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992., hlm. 2-3.

<sup>44</sup> Mr. H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999., hlm. 24-26.

*legislatif*, kekuasaan *eksekutif* dan kekuasaan *yudikatif* (mengadili atas pelanggaran – pelanggaran bagi undang-undang).<sup>45</sup>

Miriam Budiardjo, membagi kekuasaan ke dalam dua cara, pertama secara *vertical* yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. Kedua secara *horizontal*, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat *legislatif*, *eksekutif* dan *yudikatif*.<sup>46</sup> Bentuk pembagian kekuasaan secara *vertical* inilah yang melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.<sup>47</sup>

Secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu pemerintahan perwakilan daerah (*local self – government* ) dan pemerintahan non perwakilan daerah (*local state government*). Namun apabila kedua tipe tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintahan daerah yaitu : a. unit perwakilan dengan tujuan umum, b. unit non perwakilan dengan tujuan umum, c. unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan d. unit non perwakilan daerah dengan tujuan khusus.<sup>48</sup> Oleh karena itu, dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi.

Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang – undang. Sedangkan daerah dalam arti

---

<sup>45</sup> SF Marbun dan Mahmud MD, *pokok-pokok...*, *Op.Cit.*, hlm. 42-44.

<sup>46</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op.Cit.*, hlm.138.

<sup>47</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999., hlm. 186.

<sup>48</sup> SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 25-28



wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administratif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja (*ambtressort*) menurut undang-undang.<sup>49</sup>

## **2. Dasar Pembentukan Pemerintahan Daerah di Indonesia**

Salah satu unsur Negara Hukum Yang Demokratis adalah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. UUD 1945 mengatur kekuasaan dalam negara dengan mengacu pada pemisahan dan pembagian kekuasaan. Kekuasaan dipisah-pisahkan menjadi kekuasaan pemerintahan negara, kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan kehakiman dan “kekuasaan lain”. Sebagaimana diketahui bahwa ada tiga prinsip pokok negara hukum yaitu adanya Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya, adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan adanya pemencaran kekuasaan negara dan pemerintahan.<sup>50</sup>

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Kekuasaan Pemerintahan Negara dipegang oleh Presiden, dalam Pasal tersebut mengatur bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya kekuasaan Pemerintahan Negara merupakan urusan pemerintahan. Kekuasaan Pemerintahan atau urusan pemerintahan dibagi kepada provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom atau daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18, 18 A dan Pasal 18B UUD 1945. Dari awal kemerdekaan, pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi amanat yang tertuang dalam

---

<sup>49</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990., hlm. 25.

<sup>50</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994., hlm. 39.

salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Jadi memang merupakan suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers Indonesia*, agar pemerintahan daerah menjadi bagian dari sistem pemerintah Indonesia. Sebelum diamandemen Pasal 18 UUD 1945 menegaskan tentang sistem pemerintah daerah sebagai berikut :

Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang , dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa.

Inti Pasal 18 tersebut adalah bahwa dalam negara Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut terdiri dari daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar yang dimaksud di sini adalah provinsi sedangkan daerah kecil adalah kabupaten/kota dan desa, dasar pembentukannya dengan permusyawaratan dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.<sup>51</sup> Setelah amandemen yang keempat , Pasal 18 UUD 1945 mengalami beberapa perubahan. Ketentuan Pemerintahan Daerah selanjutnya diatur dalam BAB VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B dengan ketentuan sebagai berikut :

Pasal 18 (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah , yang diatur dengan undang-undang. (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan pembantuan. (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota – anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. (4) Gubernur,

---

<sup>51</sup> Hanif Nurholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007., hlm. 42.

Bupati dan Walikota masing – masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas – luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. (6) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang - undang .

Pasal 18 A (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang

Pasal 18 B (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. (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.

Dengan adanya amandemen tersebut maka daerah besar dan daerah kecil menjadi jelas. Daerah besar adalah provinsi sedangkan daerah kecil adalah kabupaten/kota dan desa atau dengan nama lain. Hal lain yang lebih jelas lagi adalah bahwa penyebutan secara eksplisit , bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah baik provinsi, kabupaten/kota berdasarkan asas otonomi dan pembantuan. Yang dimaksud di sini adalah asas desentralisasi dan *medebewind* Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara – negara lain seperti dalam negara federal. Karena itu, pada dasarnya sistem pemerintahan dalam negara kesatuan adalah sentralisasi, atau penghalusnya adalah dekosentrasi. Artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh . Namun karena negara Indonesia sangatlah luas dan beragam maka

penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi. Dalam UUD Pasal 18 ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang - undang.<sup>52</sup>

Sebagai negara Kesatuan negara Indonesia tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang didalamnya mempunyai kedaulatan. Di Dalam Negara Kesatuan kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan – kesatuan pemerintahan. Kesatuan-kesatuan pemerintahan lain di luar pemerintahan tidak memiliki apa yang disebut oleh Kranenburg sebagaimana dikutip Nurcholis sebagai *pouvoir constituent*, kesatuan untuk membentuk undang – undang UUD/UU dan organisasinya sendiri. Kedudukan pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan adalah subdivisi pemerintahan nasional. Pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri. Sedangkan hubungannya dengan pemerintah pusat adalah *dependent* dan *sub-ordinat*.<sup>53</sup>

Berdasarkan konsepsi yang demikian, maka pada dasarnya kewenangan pemerintahan baik politik maupun administrasi dimiliki pemerintah pusat. Pemerintah daerah pada hakekatnya tidak mempunyai kewenangan pemerintahan. Pemerintah daerah baru mempunyai kewenangan pemerintahan setelah memperoleh penyerahan dari pemerintah pusat. Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan ini melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi.

---

<sup>52</sup> Josef Riwo Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT Bina Akasara, Jakarta, 1982., hlm. 2-3.

<sup>53</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek..., Op.Cit.*, hlm. 6.

Sejalan dengan keharusan membentuk pemerintah daerah dalam sistem administrasi negara Indonesia, maka sejak Proklamasi Kemerdekaan sampai sekarang di Indonesia telah beberapa kali diterbitkan undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

## **B. Beberapa Cakupan Asas yang Berlaku dalam Pemerintahan Daerah**

Berikut ini akan dijabarkan mengenai asas-asas yang berlaku dan yang ada dalam pemerintahan daerah, baik yang berhubungan dengan pedoman bagi pemerintah daerah maupun norma-norma yang berlaku khususnya bagi proses penyelenggaraan kebijakan pemerintahan daerah di Indonesia. Asas-asas yang dijabarkan, merupakan asas-asas yang sudah secara eksplisit disebutkan keberadaannya, baik oleh peraturan perundang-undangan dan pula diakui oleh para ahli atau pakar hukum tata negara yang konsern dalam mengkaji disiplin keilmuan otonomi daerah dan/atau pemerintahan daerah.

### **1. Asas-Asas Pemerintahan Daerah**

Dalam penyelenggaran pemerintahan, ada beberapa prinsip daerah yang menjadi pegangan oleh aparat pemerintahan dalam menggerakkan administrasi pemerintahan atau manajemen pemerintahan. Prinsip-prinsip dasar tersebut disebut dengan asas-asas pemerintahan. Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan

keputusan dalam organisasi termasuk dalam organisasi negara.<sup>54</sup> Asas-asas kedaerahan adalah prinsip-prinsip dasar dalam pendelegasian wewenang dan pelaksanaan tugas sesuai dengan sumber wewenang tersebut. Asas tersebut ada tiga jenis, yaitu : 1. Desentralisasi. 2. Dekonsentrasi. 3. *Medebewind* (Tugas Pembantuan).

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka sistem kenegaraan. Dalam Negara kesatuan seperti Indonesia, penyerahan wewenang dari pemerintah diserahkan kepada daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu serta berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan (Pasal 1 angka 6 dan 7 UU No.32 Tahun 2004).

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang berarti pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat.

Organisasi yang besar dan kompleks seperti Negara Indonesia tidak akan efisien jika semua kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada puncak hirarki organisasi / pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang berat. Juga tidak cukup hanya dilimpahkan secara dekonsentrasi kepada pejabatnya yang berada di wilayah Negara. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel, maka sebagian

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

kewenangan politik dan administrasi pada organisasi yang lebih rendah disebut desentralisasi.

Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Karena itu, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah.

Henry Maddick menjelaskan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang atau fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom.<sup>55</sup> Rodinelli seperti dikutip oleh Hanif Nurcholis mengatakan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, dan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administrasi daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.<sup>56</sup>

Menurut Smith, desentralisasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut : 1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. 2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual function*). 3. Penerima wewenang adalah daerah otonom 4. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (*regeling en bestuur*) kepentingan yang bersifat lokal. 5. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak. 6. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit (*beschikking, acte administratief, verwaltungsakt*) 7. Keberadaan daerah otonom adalah di luar hirarki organisasi pemerintah pusat. 8. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi. 9. Menciptakan *political variety* dan *diversity of structur* dalam sistem politik.<sup>57</sup>

Bhenyamin hoessein menjelaskan dalam pidato pengukuhan Doktorinya, dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hirarki organisasi pemerintah pusat. Sedangkan dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administratif (*filed administration*) berada dalam hirarki organisasi pemerintah pusat.<sup>58</sup> Desentralisasi menunjukkan model hubungan kekuasaan antar organisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi.

J. Riwu Kaho, mengatakan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang didesentralisasikan.<sup>59</sup> Alasan diterapkannya asas desentralisasi adalah pelaksanaan asas desentralisasi akan membawa efektifitas dalam pemerintahan, sebab wilayah negara itu pada umumnya terdiri pada pelbagai satuan daerah yang masing-masing memiliki sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna, adat-istiadat, kehidupan

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi...., Op.Cit.*, hlm 5.



ekonomi, bahasa, tingkat pendidikan / pengajaran, dan sebagainya). Pemerintahan dapat efektif kalau sesuai dan cocok dengan keadaan riil dalam negara.<sup>60</sup>

Sehubungan dengan alasan penerapan asas desentralisasi tersebut, beberapa pakar memberikan pendapatnya, seperti The Liang Gie yang dikutip oleh Hanif Nurcholis, yang menjelaskan dianutnya desentralisasi adalah :

1. Desentralisasi dapat mencegah penumpukan kekuasaan pada pemerintah pusat yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Desentralisasi dapat dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, yaitu untuk ikut menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam pemerintahan dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
3. Dilihat dari sudut teknik organisatoris, desentralisasi mampu menciptakan pemerintahan yang efisien. Hal-hal yang lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempatnya pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangani pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
4. Dilihat dari sudut cultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan daerah, seperti keadaan geografi, penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
5. Dilihat dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.<sup>61</sup>

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Dalam Negara kesatuan seperti Indonesia, pelimpahan wewenang tersebut adalah dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah disebut juga dengan instansi vertikal, yaitu perangkat departemen dan/atau lembaga pemerintah non departemen di daerah (Pasal 1 angka 8 UU No.32 Tahun 2004). Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga tapi lebih halus dari pada sentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah Negara di luar

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>61</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik..., Op.Cit.*, hlm. 43.

kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi bukan wewenang politik tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Pejabat pemerintah pusat yang berada di wilayah Negara adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat, dan ditempatkan pada wilayah-wilayah tertentu sebagai wilayah kerjanya.

Rondinelli menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah.<sup>62</sup> Harold F. Aldefer menjelaskan, pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata-mata menyusun unit administrasi baik tunggal ataupun dalam hiarki, baik itu terpisah ataupun tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya.<sup>63</sup> Dalam dekonsentrasi tidak ada kebijakan yang dibuat ditingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah.

Menurut Smith dekonsentrasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut : 1. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah. 2. Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah. 3. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur. 4. Tidak menciptakan otonomi daerah dan daerah otonom tapi menciptakan wilayah administrasi. 5. Keberadaan *field administration* berada

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 19

<sup>63</sup> *Ibid.*

dalam hierarki organisasi pemerintah pusat. 6. Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi. 7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.<sup>64</sup>

Dalam dekonsentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan politik) sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Karena itu, pejabat tersebut bertanggung jawab kepada pejabat yang mengangkatnya yaitu pejabat pusat, bukan kepada rakyat yang dilayani. *Medebewind* (pembantuan) adalah penugasan pemerintah pusat kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan (Pasal 1 angka 9 UU No.32 Tahun 2004).

Menurut Bagir Manan tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atas kepada pemerintah daerah di bawahnya berdasarkan undang-undang.<sup>65</sup> Kusumahatmadja mengartikan *medebewind* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintahan yang tingkatannya lebih rendah, bertujuan agar melaksanakan penyelenggaraan tugas atau urusan rumah tangga pemerintah atau daerah yang tingkatannya lebih atas.<sup>66</sup> Dalam menjalankan *medebewind* tersebut urusan pusat atau daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan daerah yang dimintai

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

bantuan. Hanya saja cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri. Daerah otonom ini tidak berada di bawah perintah, juga tidak dapat dimintai pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi yang memberi tugas. Karena hakekatnya urusan yang diperbantukan pada daerah otonom tersebut adalah urusan pusat maka dalam sistem medebewind anggarannya berasal dari APBN. Anggaran pusat ini lalu ditransfer langsung ke kas daerah. Anggaran ini masuk ke rekening khusus yang pertanggungjawabannya terpisah dari APBD.

Bagir Manan juga mengatakan :<sup>67</sup> Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah, dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

## **2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, pemerintahan daerah juga harus berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara, yang di dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan “Asas-Asas Umum Pemerintah yang Layak”. Di negeri Belanda, asas-asas umum pemerintahan yang layak ini sudah

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

diterima sebagai norma hukum tidak tertulis, yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, terutama Pejabat Tata Usaha Negara, dalam membuat Keputusan Tata Usaha Negara.<sup>68</sup> Sebelumnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, asas – asas ini sudah mulai diterima, walaupun secara formal belum diakui sebagai sesuatu norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.

Secara yuridis formal, hal semacam ini baru diakui di Negara kita, dengan diundangkannya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas. Kemudian dalam Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas dimaksud disebut dengan “Asas Umum Penyelenggara Negara”, yang dirinci antara lain: 1. Asas kepastian hukum; 2. Asas tertib penyelenggaraan Negara; 3. Asas kepentingan umum; 4. Asas keterbukaan; 5. Asas proporsionalitas; 6. Asas profesionalitas; 7. Asas akuntabilitas; 8. Asas efisiensi; 9. Asas efektivitas. Hal ini sekarang lebih dikenal dengan sebutan “*good governance*” (tata pemerintahan yang baik).<sup>69</sup>

Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak daerah tersebut antara lain : 1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; 2. Memilih pemimpin daerah; 3. Mengelola aparatur daerah; 4.

---

<sup>68</sup> Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005., hlm. 34.

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 27.

Mengelola kekayaan daerah; 5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah; 6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; 7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan yang lain yang sah; dan 8. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Di samping hak-hak tersebut di atas, daerah juga dibebani beberapa kewajiban, yaitu:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. Melestarikan lingkungan hidup;
12. Mengelola administrasi kependudukan;
13. Melestarikan nilai sosial budaya;
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
15. Kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban pemerintahan daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang akuntabel, yang juga dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah secara efektif. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien , efektif, transparan, bertanggung jawab, tertib, adil, patuh dan taat pada peraturan perundang-undangan.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

### **C. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah**

Ruang lingkup pembahasan mengenai pemerintahan daerah sungguh sangat luas. Terkait pembahasan kali ini, penulis akan menjelaskan mengenai bentuk dan kedudukan pemerintahan daerah. Dimulai dari bagian pemerintahan daerah secara umum, yang di dalamnya dibahas mengenai kedudukan kepala daerah (khususnya gubernur dan wakil gubernur). Kemudian mengenai lembaga legislatif (DPRD) sebagai representasi rakyat dalam menyuarakan kepentingan-kepentingan pokok dan dasar dari kebutuhan masyarakat secara umum.

Bentuk dan susunan pemerintahan daerah juga tidak ketinggalan berupa hubungan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat. Serta terkait pula anggaran pembelanjaan daerah yang merupakan tiang maupun fondasi dari jalannya roda pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan kegiatan untuk tujuan mensejahterakan rakyat di wilayah teritorialnya. Kemudian tidak ketinggalan akan pula dibahas mengenai bentuk dan kedudukan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, perihal substansi keistimewaan daerah tersebut, baik yang berhubungan dengan pemerintahan maupun yang berhubungan dengan kebijakan daerah yang memiliki kekhasan yang tidak dimiliki daerah lain.

#### **1. Pemerintahan Daerah Secara Umum**

Pembahasan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum. Setiap daerah di Indonesia yang memiliki hak dan kewajiban yang diamanatkan oleh undang-undang, hal ini perlu diperjelas terkait apa-apa saja yang bisa dilakukan oleh pemerintahan daerah agar terjadi maksimalisasi kebijakan dan mempercepat

pertumbuhan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat di daerah-daerah seluruh Indonesia.

#### **a. Kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur**

Inti atau pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya keleluasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta yang aktif dari masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi dilapisan bawah, tetapi juga mendorong otonomitas untuk melaksanakan sendiri hal-hal yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri.

Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui keputusan politik, tapi juga diharapkan mampu untuk memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat diwujudkan dengan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya.

Menjalankan roda pemerintahan di daerah dengan baik dan lancar, maka dibentuklah badan / lembaga-lembaga yang berfungsi untuk menangani urusan-urusan pemerintahan di daerah. Lembaga-lembaga tersebut harus saling bekerja sama antara satu dengan yang lainnya dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing demi mewujudkan suatu pemerintahan yang tertib dan terkendali dalam upaya pemberian pelayanan yang terbaik bagi masyarakat dan pelaksanaan pembangunan yang optimal.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang No. 32 tahun 2004, dinyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan



pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah sesuai dengan Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yaitu “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

Pada pasal 24 ayat 1 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menyatakan bahwa “Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah”. Selanjutnya pada pasal 24 ayat 2 Undang-Undang No.32 tahun 2004 menyatakan bahwa kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

Adapun tugas dan wewenang kepala daerah tingkat kabupaten menurut Pasal 25 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:<sup>71</sup>

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b. Mengajukan rancangan Perda
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Kemudian pada pasal 27 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tertuang bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban sebagai berikut:<sup>72</sup>

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta

---

<sup>71</sup> Terdapat dalam, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>72</sup> *Ibid.*

- mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi
- e. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang baik dan bersih
- i. Melaksanakan dan mempertanggung jawabkan pengelolaan keuangan daerah
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah
- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana disebutkan di atas, kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Selain mengatur tentang tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah, Undang-Undang No.32 tahun 2004 juga mengatur tentang larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 28 sebagai berikut :

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain.
- b. Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara, daerah, atau dalam yayasan bidang apapun.
- c. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung, maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan.
- d. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan

selain yang dimaksud dalam pasal 25 huruf f, yaitu mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- f. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya
- g. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004 Pasal 24 ayat 3, kepala daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah. Kemudian pada ayat selanjutnya juga dijelaskan bahwa Wakil Kepala Daerah untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil Bupati, dan untuk kota disebut wakil Walikota.

Adapun tugas wakil Kepala Daerah tingkat Provinsi menurut Pasal 26 Undang-Undang No.32 tahun 2004 adalah sebagai berikut :<sup>73</sup>

- a. Membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah
- b. Membantu Kepala Daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan, dan/atau desa bagi Wakil Kepala Daerah kabupaten/kota
- d. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah
- e. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana telah disebutkan di atas, Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Selain itu, Wakil Kepala Daerah dapat menggantikan Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya apabila Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

#### **b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi**

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dengan demikian DPRD merupakan lembaga / badan yang mewakili kepentingan rakyat dengan berusaha menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Berdasarkan pasal 42 ayat 1 Undang-Undang No.32 Tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- h. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan

dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Selain tugas dan wewenang tersebut di atas DPRD juga melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya maka DPRD diberikan hak-hak tertentu sebagaimana diamanatkan dalam pasal 43 ayat 1 Undang-Undang No.32 tahun 2004, yaitu :<sup>74</sup>

- a. Hak Interpelasi  
Yang dimaksud dengan hak interpelasi dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b. Hak Angket  
Yang dimaksud dengan hak angket dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak Menyatakan Pendapat  
Yang dimaksud dengan hak menyatakan pendapat dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Dalam upaya menyeimbangkan hak-hak yang dimiliki oleh anggota DPRD, maka diatur pula kewajiban anggota DPRD, sebagai berikut :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

Negara Kesatuan Republik Indonesia

- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat
- f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan
- g. Memberikan pertanggung jawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya
- h. Mentaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRD
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait

### **c. Bentuk Hubungan Eksekutif dengan Legislatif**

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang menjelaskan bahwa hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD adalah hubungan kemitraan dan berkedudukan sama, yang bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga tersebut dapat membangun hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung.

DPRD maupun pemerintah daerah dibawah pimpinan Bupati adalah intitusi yang dihasilkan oleh, dari, dan untuk rakyat melalui mekanisme kedaulatan rakyat. Dan kedua lembaga ini sama-sama mengemban amanat rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat.

Menurut Dr. Ir. Siti Nurbaya, M.Sc. terpadat tiga bentuk hubungan antara Eksekutif dengan Legislatif yang secara realistik dapat dikembangkan, yaitu :<sup>75</sup>

1. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi.
2. Bentuk kerjasama atas beberapa subjek, program, masalah, dan

---

<sup>75</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global*, (Edisi Revisi), Rineka Cipta, Jakarta, 2007., hlm. 263.

pengembangan regulasi.

### 3. Klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Selanjutnya bentuk hubungan antara Eksekutif dengan Legislatif menurut pendapat Dr. J. Kaloh terbagi atas 3 yaitu:<sup>76</sup>

#### 1. Bentuk hubungan secara positif

Hal ini terjadi apabila baik Eksekutif maupun Legislatif memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan yang bertujuan untuk kemaslahatan daerah itu sendiri.

#### 2. Bentuk hubungan konflik

Terjadi apabila Eksekutif dengan Legislatif saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah. Sering pula disebabkan faktor kepentingan.

#### 3. Bentuk searah negatif

Hal ini terjadi apabila baik Eksekutif maupun Legislatif berkolaborasi dalam melakukan hal-hal yang dapat merugikan daerah dan masyarakat.

### **d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Sesuai yang dijelaskan dalam Permendagri No. 37 tahun 2012 pasal 1 ayat 1 bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya dalam pasal 2 ayat 1 Kepmendagri No. 29 tahun 2002 dinyatakan bahwa “Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan”.

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 264.

Menurut D. J. Mamesah, berdasarkan istilah-istilah tersebut diuraikan menjadi :<sup>77</sup>

1. Anggaran atau *estimate* mempunyai makna penentuan, patokan atau penetapan banyaknya uang
2. Pendapatan atau *income* atau penerimaan, dimaksudkan bahwa untuk membiayai pengeluaran, diperlukan sumber-sumber penerimaan dalam hal ini untuk daerah dikenal dengan pendapatan asli daerah (PAD) berupa pajak, retribusi dan lain-lain, bagi hasil pajak/bukan pajak serta sumbangan (berupa ganjaran dan subsidi) dan bantuan-bantuan pembangunan.
3. Belanja atau *government expenditure* atau pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Dimaksudkan bahwa pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas atau fungsinya jelas memerlukan dan melakukan pengeluaran, sedangkan tindakan-tindakan yang berakibat untuk melakukan pengeluaran tersebut diperlukan sumber daya ekonomi antara lain berupa atau dinyatakan dengan penggunaan uang. Uang tersebut untuk keperluan belanja rutin dan belanja pembangunan.
4. Daerah yang dimaksud adalah daerah otonom yaitu badan hukum publik dalam bentuk organisasi yang menjadi alat kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Adapun sumber-sumber pendapatan daerah menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu :
  - a. Hasil pajak daerah
  - b. Hasil retribusi daerah
  - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu antara lain adalah bagian laba dari BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga
  - d. Lain-lain PAD yang sah, yaitu penerimaan daerah diluar pajak dan retribusi daerah seperti jasa giro dan hasil penjualan aset daerah
2. Dana perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi, Dana perimbangan terbagi atas:
  - a. Dana bagi hasil  
Bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Pajak yang dimaksud dalam hal ini terdiri dari :

---

<sup>77</sup> D.J. Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 1995., hlm. 207.



- Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- Pajak Penghasilan (PPH)
- b. Dana Alokasi Umum (DAU)
 

Dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan, dimana formula dan perhitungan DAU-nya ditetapkan sesuai Undang-Undang.
- c. Dana Alokasi Khusus (DAK)
- 3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, yang antara lain berasal dari dana hibah atau dana darurat dari pemerintah

Pasal 167 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 mengatur bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah. Hal ini diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja daerah terdiri dari empat bagian, yaitu :<sup>78</sup>

1. Belanja aparatur, disediakan untuk menganggarkan pendanaan yang hasil, manfaat, dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat.
2. Belanja publik, disediakan untuk menganggarkan pendanaan yang hasil, manfaat, dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat.
3. Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, yaitu belanja yang dianggarkan untuk pengeluaran dengan kriteria tidak menerima secara langsung barang dan jasa seperti lazimnya yang terjadi dalam transaksi jual beli, tidak mengharapkan diterima kembali pada saat yang akan datang sebagaimana lazimnya status piutang, tidak mengharapkan adanya hasil sebagaimana lazimnya suatu penyertaan modal atau investasi.
4. Belanja tidak tersangka, yaitu belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya.

Pasal 1 ayat 17 Undang-Undang No.32 tahun 2004 dijelaskan bahwa “Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau

---

<sup>78</sup> lihat, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pengeluaran yang diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya”. Kemudian dalam ketentuan umum (pasal 1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 dijelaskan bahwa “Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah”.

Membuat atau merumuskan suatu kebijakan, terutama kebijakan negara, bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan negara tersebut. Membahas tentang perumusan masalah kebijakan negara, maka akan memasukkan masalah kebijakan negara ke dalam agenda pemerintah, sedangkan untuk perumusan usulan kebijakan negara maka proses yang dilakukan adalah legitimasi kebijakan negara, pelaksanaan kebijakan negara, dan penilaian kebijakan negara. Ini biasanya disebut dengan langkah-langkah perumusan kebijakan negara.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut Willian Dunn, adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam relitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam

agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi / Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi dalam proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Mendukung dukungan untuk rezim cenderung berdifusi cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonasi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Dimana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Penilaian / Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Penyusunan APBD diawali dengan penyusunan dokumen perencanaan.

Perencanaan ditingkat pemerintah daerah terdiri atas 3 (tiga) kategori yaitu : Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan perencanaan tahunan daerah. Setelah itu dilakukan penjaringan aspirasi dalam hal ini yaitu Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) dimulai dari tingkat desa/kelurahan hingga tingkat kabupaten. Dari hasil Musrenbang tersebut kemudian menjadi dasar penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sebelum penyusunan RAPBD maka terlebih dahulu dilakukan penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) oleh Kepala Daerah berdasarkan RKPD sehingga

menjadi Rancangan Kebijakan Umum APBD (RKUA). Kemudian Kepala daerah menyampaikan rancangan KUA sebagai landasan penyusunan RAPBD. Kemudian, rancangan KUA yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selanjutnya disepakati menjadi KUA.

Berdasarkan KUA yang disepakati tersebut, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah. Prioritas dan Plafon Anggaran sementara merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. KUA dan PPA yang telah dibahas kemudian disepakati bersama dituangkan dalam nota kesepakatan yang ditanda tangani bersama oleh Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD. Kemudian berdasarkan nota kesepakatan tersebut Kepala Daerah menerbitkan pedoman penyusunan RKA-SKPD.

Selanjutnya masing-masing kepala SKPD kemudian menyusun RKA-SKPD berdasarkan pedoman yang telah disepakati oleh Kepala Daerah dan DPRD. RKA-SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD. RKA SKPD ini selanjutnya dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah. Pembahasan ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA SKPD dengan Kebijakan Umum APBD, PPAS, dan dokumen perencanaan lainnya.

Setelah itu RKA SKPD yang telah disetujui kemudian dituangkan dalam dokumen RAPBD. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah kemudian menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD berikut dokumen pendukung berdasarkan RKA SKPD yang telah ditelaah oleh tim anggaran pemerintah daerah dan disetujui tersebut. Setelah RAPBD disusun dan sebelum disahkan menjadi

APBD, DPRD dan SKPD melalui izin kepala daerah mengadakan dengar pendapat. Kegiatan ini diselenggarakan untuk menguji draft RAPBD di hadapan publik sebelum benar-benar diterapkan oleh pemerintah daerah. Setelah RAPBD disusun, kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya.

## **2. Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Sejarah DIY telah berjalan cukup panjang, bahkan sejak sebelum masa kemerdekaan. Berawal dari Kerajaan Mataram yang dibagi dua berdasarkan Perjanjian Giyanti (*Palihan Nagari*) pada tanggal 13 Februari 1755 (Kamis Kliwon, 29 Rabiulakhir, Be 1680 tahun Jawa, wuku Langkir),<sup>79</sup> hingga kini keistimewaan DIY masih diakui dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman.<sup>80</sup> Daerah yang mempunyai asal-usul dengan pemerintahannya sendiri, di jaman penjajahan Hindia Belanda disebut *Zelfbesturende Landschappen*.<sup>81</sup> Baik Kasultanan maupun Pakualaman diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Semua itu dinyatakan dalam kontrak politik.

---

<sup>79</sup> Sebenarnya Keistimewaan sudah sejak zaman Hindia Belanda diberikan dan/atau dilestarikan di DIY. *Ensiklopedi Kraton Yogyakarta*, Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta, 2009., hlm 294.

<sup>80</sup> <http://dppka.jogjaprovo.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>, (Terakhir diakses, 29 Februari 2015).

<sup>81</sup> <http://www.pendidikan-diy.go.id>, (Terakhir diakses, 23 Februari 2015).

Terakhir Kontrak Politik Kasultanan tercantum dalam *Staatsblad* 1941 No. 47 dan Kontrak Politik Pakualaman dalam *Staatsblad* 1941 No. 577.<sup>82</sup> Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai DIY. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:<sup>83</sup>

1. Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI;
2. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah); dan
3. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat bersama dalam satu naskah).

Pada awal tahun 1946, karena kondisi Jakarta tidak aman, ibukota negara dipindahkan ke Yogyakarta. Salah satu alasan terpilihnya Yogyakarta adalah karena pada tanggal 5 September 1945 Kesultanan dan Pakualaman bermaklumat seluruh rakyat Yogyakarta setia kepada negara. Suhartono W.P, mengatakan, “Dari maklumat tersebut jelas bahwa para pemimpin dan rakyat Yogyakarta adalah *republikan*,<sup>84</sup> dan dua kerajaan itu terintegrasi dalam RI. Dukungan terhadap RI yang dilakukan kedua tokoh Yogyakarta itu adalah pertama kali dilakukan penguasa lokal di Indonesia.”<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta](http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta).

<sup>84</sup> Penganut ketatanegaraan yang berbentuk republik

<sup>85</sup> Bambang Sigap Sumantri, *Sepanjang Hayat Bersama Rakyat: 100 Tahun Sultan Hamengku Buwono IX*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2012., hlm. 175.

Pengakuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) atas keistimewaan suatu daerah telah ada sejak jaman kemerdekaan. Hal ini terlihat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) yang menyatakan, *“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”*

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerahdaerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam Pasal 1 ayat (2) undang-undang tersebut antara lain dinyatakan, *“Daerah-daerah yang mempunyai hak, asal-usul dan di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-Undang Pembentukan dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”*

Selain ketentuan-ketentuan yang mengatur secara umum, dalam undang-undang tersebut terdapat beberapa ketentuan yang secara khusus mengatur tentang Daerah Istimewa. Dalam Pasal 18 ayat (5) undang-undang tersebut diatur bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu. Lebih lanjut dalam ayat (6) diatur bahwa untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh

Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka Yogyakarta memenuhi syarat sebagai sebuah daerah yang bersifat istimewa. Pemerintahan yang ada di Yogyakarta telah ada sejak jauh sebelum RI. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813.<sup>86</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa DIY setingkat dengan propinsi, meliputi Kesultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman. Selain mengatur tentang wilayah dan kedudukannya, undang-undang tersebut juga mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY dan urusan rumah tangga DIY. Undang-undang ini mewajibkan Yogyakarta tetap harus menjalankan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain yang telah ditetapkan sebelum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Selain itu Pemerintah Yogyakarta juga harus menanggung semua hutang-piutang yang terjadi sebelum pembentukan DIY.

Setelah ditetapkan pada tanggal 3 Maret 1950 dan diundangkan pada tanggal 4 Maret 1950, dilakukan perubahan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 14 Agustus 1950. Dengan perubahan tersebut, terdapat

---

<sup>86</sup> <http://dppka.jogjaprovo.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>, (Terakhir diakses, 02 Maret 2015)



ayat baru yang mengatur tentang waktu peletakan jabatan anggota-anggota DPRD DIY. Perubahan lainnya adalah mengenai hal-hal yang termasuk dalam urusan rumah tangga DIY. Khusus mengenai masa jabatan, perubahan kembali dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955. Karena adanya perkembangan ketatanegaraan, ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut merupakan pembaharuan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, sesuai dengan Negara Kesatuan. Undang-undang tersebut berlaku untuk seluruh Indonesia.

Berdasarkan undang-undang tersebut, keistimewaan suatu Daerah Istimewa terletak dalam kedudukan kepala daerahnya. Sejalan dengan apa yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat tertentu. Selain itu, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dinyatakan bahwa karena Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh penguasa Pemerintah Pusat, maka:

1. Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat ditumbangkan oleh DPRD; sedangkan
2. Mengenai gaji dan segala “emolumenten”<sup>87</sup> yang melekat kepada jabatan Kepala Daerah itu, tidak ditetapkan oleh daerah itu sendiri, melainkan oleh Pemerintah Pusat.

Dalam perkembangannya terdapat dua undang-undang yang mengatur mengenai pokok-pokok pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-Undang Nomor

---

<sup>87</sup> Dari bahasa belanda yang artinya adalah Honorarium dan/atau (bayaran jasa).

18 Tahun 1965 dibentuk sehubungan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada UUD 1945 sejak Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959.

Berdasarkan Pasal 88 undang-undang tersebut, DIY adalah propinsi. Sifat istimewa suatu daerah berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang masih diakui, berlaku terus hingga dihapuskan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5) undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak berlaku lagi sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dibentuk antara lain untuk sejauh mungkin menyeragamkan kedudukan Pemerintah Daerah dan untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintah.

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan, dengan undang-undang ini diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab, yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersamaan dengan dekonsentrasi. Undang-undang ini berlaku untuk seluruh daerah di Indonesia, termasuk DIY. Meskipun dimaksudkan untuk penyeragaman kedudukan Pemerintah Daerah, namun undang-undang ini tetap mengakui keistimewaan DIY. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 91 (Aturan Peralihan) huruf b. yang berbunyi:

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.”

Pasca berakhirnya Orde Baru, pengakuan legal atas keberadaan daerah istimewa masih tetap berlaku. Pasal 122 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah antara lain menyatakan bahwa keistimewaan untuk Propinsi DIY, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap. Lebih lanjut dalam Penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Berikutnya ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konsideran “Menimbang” undang-undang ini dinyatakan bahwa salah satu hal yang harus diperhatikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI. Dalam Pasal 2 ayat (8) undang-undang tersebut secara eksplisit dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Mengenai keistimewaan Provinsi DIY, tetap sebagaimana Undang-Undang sebelumnya yaitu UU No. 22 Tahun 1999 pun mengatur, yaitu dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DIY didasarkan pada undang-undang ini (Pasal 226 ayat (2)).

Perumusan regulasi mengenai keistimewaan Provinsi DIY semakin mendesak dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :<sup>88</sup>

1. Pengisian jabatan gubernur yang masih melahirkan kontroversi karena tidak memiliki kejelasan aturan, sehingga membutuhkan instrumen hukum baru yang jelas.
2. Pengaturan mengenai substansi keistimewaan masih belum terumuskan secara jelas. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 beserta regulasi-regulasi lain yang mengikutinya, status keistimewaan Yogyakarta lebih pada label ketimbang substansi.
3. Perkembangan politik Indonesia pada aras nasional menunjukkan masih tersendat-sendatnya proses reformasi.

Pengalaman membuktikan, Yogyakarta telah memainkan peranan strategis sebagai sumber inspirasi bagi penguatan ke-Indonesia-an. Karenanya, sebuah penegasan kembali mengenai keistimewaan Yogyakarta akan memfasilitasi kembalinya peran sejarah Yogyakarta sebagai sumber inspirasi untuk menjawab persoalan-persoalan strategis bangsa, terutama yang terkait dengan masalah ke-Indonesia-an, di mana kemajemukan sebagai berkah sedang mengalami kemerosotan menjadi persoalan di berbagai daerah.

Selain pertimbangan-pertimbangan tersebut, terdapat beberapa alasan untuk menjawab pertanyaan mengenai rasionalitas atau relevansi pemberian status keistimewaan, yaitu :<sup>89</sup>

1. *Alasan Filosofis*; Pilihan sadar untuk menjadi bagian Indonesia merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Pakualaman, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan kebhinekaan dalam ke-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945. Keistimewaan Yogyakarta bisa menjadi solusi bagi Indonesia yang dihadapkan pada masalah. Oleh karena itu, rumusan keistimewaan Provinsi DIY harus menjadi dasar pengokohan lebih lanjut masyarakat multi-kultural yang mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial.

---

<sup>88</sup> *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politics and Government Vol. 2, No. 1. 2008 (1-122)*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Yogyakarta, 2008., hlm 8.

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

2. Alasan Kesejarahan-Politis; DIY memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah survivalitas Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan ini tidak dimiliki daerah lainnya. Status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil oleh penguasa Yogyakarta, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, bukan pemberian dari entitas politik nasional. Hal ini penting untuk dipahami karena dari sisi keorganisasian keduanya memiliki struktur yang lengkap dan lebih siap untuk menjadi sebuah negara merdeka.
3. Alasan Yuridis; Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangera Adipati Ario Paku Alam dapat dideskripsikan sebagai *novum*<sup>90</sup> hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau Daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial NKRI. Dalam rentang waktu antara tahun 1950 s.d. 2004 (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 s.d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) terdapat konsistensi pada level yuridis yang mengakui keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Namun hal tersebut tidak diikuti dengan pengaturan yang bersifat komprehensif mengenai substansi keistimewaan sebuah daerah. Kehadiran sebuah undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta yang komprehensif sangat diperlukan guna memberikan jaminan hukum bagi pelaksanaan pemerintahan di Yogyakarta.
4. Alasan Sosio-Psikologis; Dalam beberapa puluh tahun terakhir ini, Yogyakarta bisa dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dramatis. Perkembangan tersebut tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kasultanan dan Pakualaman sebagai sumber rujukan penting bagi mayoritas warga Yogyakarta. Sebagian besar masyarakat tetap memandang dan mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai pusat Budaya Jawa dan simbol pengayom.
5. Alasan Akademis-Komparatif; Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Rasionalitas bagi pemberian status keistimewaan bagi Yogyakarta sebagai wujud konkret dari kebijakan desentralisasi yang bercorak asimetris mendapatkan pbenarannya.

Dengan berbagai pertimbangan dan alasan yang antara lain telah dikemukakan di atas, serta setelah melalui proses yang cukup panjang, akhirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY) disahkan oleh DPR dalam Sidang Paripurna yang

---

<sup>90</sup> Alasan atau peristiwa yang baru dikemukakan atau baru muncul (ditemukan) dari suatu masalah yang sedang diperkarakan atau (bukti-bukti baru)

diselenggarakan pada hari Kamis, 30 Agustus 2012. Berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya, undang-undang yang terdiri atas 16 bab dan 51 pasal ini mengatur keistimewaan DIY secara lebih menyeluruh.

Dalam Pasal 1 angka 1. undang-undang ini dinyatakan bahwa DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka NKRI. Lebih lanjut dalam angka 2. dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “keistimewaan” adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa, sebagaimana dinyatakan dalam angka 3. adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pengaturan mengenai kewenangan istimewa terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 7 undang-undang ini. Kewenangan istimewa DIY berada di provinsi. Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan
5. Tata ruang.

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Ketentuan lebih

lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais). Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13., Perdais adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa.

Salah satu hal yang cukup menyita perhatian khalayak dalam proses penyusunan RUUK DIY adalah mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Banyak pro-kontra muncul terkait hal tersebut. Sebagian anggota masyarakat mendaki penetapan, sedangkan sebagian yang lainnya beranggapan pemilihan lebih memiliki dasar yuridis dan sesuai konstitusi. Dalam UUK DIY, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur diatur dalam Bab VI (Pasal 18 s.d. 27). Dalam Pasal 18 diatur mengenai persyaratan calon gubernur dan wakil gubernur. Dengan adanya persyaratan tersebut, maka setelah berlakunya undang-undang ini Kesultanan dan Pakualaman harus menyesuaikan diri. Kriteria calon pengganti sultan dan adipati tidak bisa dipisahkan dengan kriteria calon gubernur dan wakil gubernur. Orang yang akan dicalonkan untuk menjadi pengganti sultan maupun adipati harus memenuhi persyaratan calon gubernur dan wakil gubernur.

Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan keistimewaan DIY, undang-undang ini mengatur pendanaan keistimewaan yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah. Berdasarkan Pasal 42, pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. Dana tersebut dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah

Daerah DIY. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan. Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan keistimewaan DIY kepada pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri pada setiap akhir Tahun Anggaran.



### **BAB III**

## **TINJAUAN UMUM TENTANG PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH**

### **A. Pengertian Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah**

Untuk mengetahui hakikat pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka terlebih dahulu akan dipaparkan mengenai pengertian-pengertian, konsep-konsep dan teori-teori yang berkenaan dengan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat berbagai pandangan mengenai istilah “pemerintah” dan “pemerintahan”. Koentjoro Purbopranoto, mengemukakan bahwa ada dua pengertian dari istilah pemerintahan yakni pemerintahan dalam arti yang sempit dan pemerintahan dalam arti yang luas. Dengan mengaitkan pandangan van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti yang luas meliputi: 1. Pembuat peraturan (legislatif), 2. Pemerintah sebagai pelaksana (*bestuur*), 3. Peradilan (*rechtspraak*), dan 4. polisi (*politie*). Dalam pengertian yang sempit, pemerintahan hanya merupakan badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja yang disebut dengan istilah “pemerintah”, dan karena itu tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian.<sup>91</sup>

Philipus M. Hadjon, membedakan istilah pemerintah dan pemerintahan dengan menyatakan bahwa istilah pemerintahan sebagai “*besturen*” mengandung dua pengertian, yaitu “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah) dan “organ” pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintah). Kandungan fungsi

---

<sup>91</sup> Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978., hlm. 15.

pemerintahan berkaitan juga dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan, yang berhubungan dengan ajaran *Trias Politica* sedangkan kandungan organ pemerintahan inilah yang dimaksud dengan istilah “pemerintah”.<sup>92</sup>

UUD NRI Tahun 1945, dikenal adanya perbedaan istilah antara “pemerintah” dan “pemerintahan”. Dalam Pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam UU No. 32 Tahun 2004, terdapat juga perbedaan antara istilah pemerintah dan pemerintahan. Dalam Pasal 19 ayat (2) disebutkan bahwa “penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD”. Istilah Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004, menunjuk pada organ atau jabatan yakni Kepala Pemerintah Daerah disebut Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk Provinsi disebut Gubernur dan Wakil Gubernur, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk Kabupaten/Kota disebut Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota. Istilah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menunjuk pada Jabatan sedangkan Istilah Gubernur, Bupati dan Walikota dan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota menunjuk pada Pejabat.

Sedangkan istilah pemerintahan menunjuk pada fungsi yaitu tugas dan wewenang serta kewajiban yang harus dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah atas nama Pemerintah Daerah. Tugas dan wewenang Kepala Daerah yang dimaksud di atas, diatur dalam Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004,

---

<sup>92</sup> Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1992., hlm. 6.

sebagai berikut: a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. Mengajukan rancangan Perda; c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; f. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan; dan g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Wewenang sebagaimana dimaksud di atas dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Urusan Pemerintah dimaksud diatur dalam Pasal 10 ayat (3) meliputi : a. politik luar negeri, b. pertahanan, c. keamanan, d. yustiti, e. moneter dan fiskal nasional, dan f. agama. Sedangkan kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, sebagai berikut: a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI; b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat; c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; d. Melaksanakan kehidupan demokratis; e. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah; h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah; j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi

vertical di daerah dan semua perangkat daerah; k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain kewajiban di atas, didalam Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa 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. Berdasarkan uraian di atas, maka yang dimaksud Pemerintah Daerah dalam tulisan ini adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan yang dimaksud pemerintahan adalah segala urusan yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 menganut 2 (dua) pola Pembagian kekuasaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara yang disebut lembaga Negara, misalnya Presiden, DPR, MA, MK, BPK dan sebagainya. Sedangkan pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara Pemerintah Pusat (disingkat Pemerintah) dengan Pemerintah Daerah.<sup>93</sup>

Dengan adanya penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah yang menjadi kewenangannya atau otonominya menyebabkan

---

<sup>93</sup>*Ibid.*, hlm. 1-2.

kekuasaan dan beban Pemerintah Daerah cukup luas, karena itu perlu diimbangi dengan penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab (*accountable*) untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*) oleh Pemerintah Daerah.

Mewujudkan pemerintahan yang bertanggungjawab, tentu tidak mudah. Karena itu, Lord Actondalam Miriam Budiardjo,telah memperingatkan bahwa penggunaan kekuasaan atau wewenang sangat potensial untuk disalahgunakan, sebagaimana diungkapkannya “*Power trends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”. Semakin besar kekuasaan, akan semakin besar pula kecenderungan untuk disalahgunakan.<sup>94</sup>

Wewenang menurut Bagir Manan dalam Ridwan H.R, menyatakan bahwa dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berartihak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Istilah pertanggungjawaban, secara setimologi berasal dari kata tanggung jawab.<sup>95</sup>

W.J.S.Purwadarminta mengartikan kata tanggung jawab sebagai suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatu (misalnya kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).<sup>96</sup> Tanggung jawab dikaitkan dengan sesuatu keharusanyang dibarengi dengan sanksi, bila terdapat sesuatuyang tidak beres dalam keadaan wajib menanggung segala sesuatu tersebut. Dalam bahasa Inggris pertanggungjawaban disebut *accountability* yang berasal dari kata *account*. Menurut Dawn Oliver dan Gavin Drewry, mengartikan

---

<sup>94</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Op.Cit.*, hlm. 52.

<sup>95</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi..., Op.Cit.*, hlm. 101.

<sup>96</sup> W.J.S. Purwadarminta, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002., hlm.1139.

*Accountability* sebagai keadaan untuk dipertanggungjawabkan, dan *accountable* diartikan sebagai bertanggung jawab.<sup>97</sup>

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yakni atribusi, delegasi dan mandat. H.D. van Wijk dalam Ridwan H.R. mendefinisikan atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut: a. *Attributie* atau atribut adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; b. *Delegatie* atau delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; c. *Mandaat* atau mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>98</sup>

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdrager*) harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.<sup>99</sup>

Demikian pula, Sri Soemantri, mengemukakan bahwa setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum

---

<sup>97</sup> Dawn Oliver and Gavin Drewry, *Public Service Reform, Issu of Accountability and Public Law, Reader in Public Law*, King's College, University of London, UK, 1996., hlm. 3.

<sup>98</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi...*, *Op.Cit*, hlm. 104-105.

<sup>99</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009., hlm. 114.

publik dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht)zonder verantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).<sup>100</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, konsep pertanggungjawaban ada dua macam yakni: *Pertama*, Pertanggungjawaban personal atau pribadi; dan, *Kedua*, pertanggungjawaban institusional atau jabatan. Lebih lanjut dikemukakannya bahwa jikalau seorang pejabat didalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan norma atau peraturan hukum yang berlaku, maka tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara jabatan atau pertanggungjawaban institusional, tetapi sebaliknya jikalau seorang pejabat melaksanakan tugas dan kewenangannya melanggar norma atau aturan hukum yang berlaku maka pelaksanaan tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara pribadi atau pertanggungjawaban personal.<sup>101</sup>

Dalam *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, N.E Algra mengemukakan bahwa tanggungjawab merupakan terjemahan dari *Verantwoording* yang artinya membuat perhitungan dan pertanggungjawaban, tidak hanya mempertanggungjawabkan bahwa semua pendapatan yang diperkirakan telah masuk dan pengeluaran apa saja yang telah dibayarkan dan untuk apa pengeluaran itu digunakan (kebenaran formal dari perhitungan) tetapi juga harus mempertahankan kebijakan yang dilakukan dan kebenaran materiil dari semua pengeluaran.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup>Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987., hlm. 7.

<sup>101</sup>Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Tradisi Negara Konstitusi*, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang, 2010., hlm. 12-13.

<sup>102</sup>N.E. Algra, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Belanda Indonesia, Terjemahan dari Saleh Adiwinata, A. Teloeki, Boerhanuddin St. Batoeah, Bina Cipta, Jakarta, 1983., hlm. 608.

Dalam hubungan dengan pertanggungjawaban keuangan negara (Pusat) atau Daerah, Robert D. Leemenyatakan : “*An a democracy, budgeting is a device for limiting the powers of government. Two issue in the evolution of modern publik budgeting as an instrument of ccountability to whom and for what purposes*”.<sup>103</sup> Dalam hal ini ada keterkaitan antara anggaran negara (Pusat) atau daerah dengan pertanggungjawaban, karena anggaran adalah alat (*as an instrument*) dari pertanggungjawaban (*accountability*).

Ketentuan mengenai pertanggungjawaban keuangan daerah dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003, hanya mengatur bahwagubernur/bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK yang meliputi laporanrealisasi APBD, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah, Pasal 27 ayat (1) huruf I UU No. 32 Tahun 2004.

Dari uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa makna pertanggungjawaban Pemerintah Daerah adalah bahwa meskipun Pemerintah Daerah mempunyai kebebasan yang bertumpu pada otonomi dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang dibebankan kepadanya yakni kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*), namun Pemerintah Daerah tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakannya secara layak apayang diwajibkan kepadanya.

## **B. Macam-Macam Pertanggungjawaban dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

---

<sup>103</sup>Robert D. & Johnson, *Public Budgeting System*, Tokyo Press, Japan, 1997., hlm. 4



Sebelum membahas macam-macam ataupun jenis pertanggungjawaban pemerintah daerah, alangkah baiknya terlebih dahulu memahami pertanggungjawaban pemerintah secara umum. Pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat diwujudkan dalam sistem pemerintahan yang merefleksikan tatanan hukum yang responsif sesuai dengan kehendak masyarakat. Asumsi tersebut merujuk pada konsep Plato yang dikenal dengan “*nomoi*” yang menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan hukum yang baik.<sup>104</sup> Asumsi ini menunjukkan bahwa *good governance* hanya dapat diwujudkan dalam negara hukum.

Salah satu asas pemerintahan yang baik adalah asas pertanggungjawaban atau akuntabilitas (*accountability*). Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” merupakan dasar hukum pertanggungjawaban pemerintah dalam pengertian bahwa setiap pemegang kekuasaan (pejabat pemerintah) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dapat mempertanggungjawabkan implementasi kekuasaannya dalam batas-batas konstitusi kepada rakyatnya. Dengan demikian, maka pertanggungjawaban selain diatur dalam negara hukum juga diatur dalam negara demokrasi.

Beralihnya penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi di Indonesia berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan *entry point* bagi Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus

---

<sup>104</sup> Tahir Azhary, *Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam: Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Ketiga, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007., hlm. 88-89.

sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Artinya bahwa Pemerintah Daerah selain menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri juga menyelenggarakan urusan Pemerintahan Pusat yang ditugaskan kepadanya.

Secara normatif, munculnya iklim yang lebih demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dikemukakan di atas, maka kinerja dan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah seharusnya semakin lebih baik dan optimal serta masyarakat akan memainkan peran dan fungsinya sebagai mitra yang menuntut nilai atas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah, namun dalam kenyataannya menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah belum optimal dalam melaksanakan fungsi dan pertanggungjawabannya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan juga dalam memberikan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat. Sebagai contoh, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta hampir 70% masyarakatnya kecewa atas pelayanan yang diterimanya dan Pemerintah Daerah Sulawesi Selatan mencapai angka 25,4%, hal ini sebagai akibat pengukuran kinerja instansi pemerintah yang belum dilakukan secara objektif atau belum terlaksananya secara baik sistem pertanggungjawaban Pemerintah Daerah sebagai salah satu bagian dari asas-asas pemerintahan yang baik.<sup>105</sup>

Selama ini, pertanggungjawaban pemerintahan daerah secara keseluruhan lebih ditujukan pada pertanggungjawaban yang bersifat administratif formalistik yang meletakkan variabelnya pada dokumen dan data yang tersaji secara statistik. Padahal jauh lebih penting untuk dipahami dan dilaksanakan bahwa

---

<sup>105</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008., hlm. 160.

pertanggungjawaban memiliki ranah makna yang sangat komprehensif termasuk didalamnya argumentasi teoritik dan filosofis dibalik lahirnya suatu kebijakan yang membutuhkan pertanggungjawaban dari Pemerintah Daerah.

### **1. Pertanggungjawaban Secara Politik-Ekonomi**

Otonomi menurut Koesoemahatmadja,<sup>106</sup> berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Namun demikian, keotonomian daerah tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang Pemerintah yang menyerahkan urusan kepada Pemerintah Daerah.<sup>107</sup>

Dari pemahaman tentang otonomi daerah tersebut, maka pada hakikatnya otonomi daerah adalah wewenang Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendirinya.<sup>108</sup> Wewenang tersebut bersumber dari undang-undang (otonomi) dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah (tugas pembantuan). Istilah sendiri dalam wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah.

Sebagai konsekuensi dari negara hukum dan negara demokrasi, maka Pemerintah Daerah di Indonesia harus memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan urusan atau fungsi pemerintahan baik kepada Pemerintah maupun kepada DPRD dan rakyat secara langsung. Hughes Owen menyatakan, bahwa *government organization are created by the publik, for the publikand need to be*

---

<sup>106</sup>Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979., hlm. 20.

<sup>107</sup>*Ibid*, hlm. 30.

<sup>108</sup>SH Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 33-35.

*accountable to it* (organisasi pemerintah dibuat oleh publik dan untuk publik, karenanya perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik).<sup>109</sup>

Menurut Brautigam sebagaimana dikutip Anis Zakaria Kama, pertanggungjawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni pertanggungjawaban politik (*political accountability*), pertanggungjawaban hukum (*legalaccountability*) dan pertanggungjawaban ekonomi (*economicaccountability*). Pertanggungjawaban politik dalam realitasnya berkaitan dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada unsur tekanan demokrasi (*democraticpressure*).<sup>110</sup>

Jika Pertanggungjawaban politik ini diaplikasikan ke dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, maka pelaksanaan urusan pemerintahan dalam bentuk tugas dan wewenang serta kewajiban Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 25, Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 110 ayat (2), menimbulkan konsekuensi untuk mempertanggungjawabkannya, sesuai ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf i dan huruf k dan ayat (2) dalam bentuk, Pemerintah Daerah : 1). Wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah, 2). Wajib menyampaikan rencana strategis (*renstra*) penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD, 3). Wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada Pemerintah, 4). Wajib memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta 5).

---

<sup>109</sup>Hughes Owen, E., *Publik Management and Administration an Introduction*, ST. Martin Press, New York, 1992., hlm. 240.

<sup>110</sup>Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012., hlm. 258.

menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Dalam Pasal 27 ayat (3) ditegaskan bahwa laporan tersebut pada Pasal 27 ayat (2), disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1(satu) tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Pemerintah lebih bersifat politis, karena laporan tersebut digunakan oleh Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan memberikan penilaian atas isi pertanggungjawaban Pemerintah Daerah.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Daerah kepada Pemerintah harus diartikan sebagai pertanggungjawaban yang bersifat interen dalam rangka evaluasi dan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban yang bersifat eksteren, walaupun sifatnya hanya berupa laporan keterangan, namun hal ini dapat berimplikasi hukum terutama dalam pengajuan rancangan peraturan daerah (raperda) tentang APBD dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakilnya dalam masa jabatannya, yang kemungkinannya DPRD akan menolak atau tidak menyetujuinya.

Selain itu, Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban menyusun rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disampaikan dihadapan rapat paripurna DPRD. Secara politis isi perencanaan ini yang harus

dipertanggungjawabkan pelaksanaannya dalam bentuk laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Namun demikian pelaksanaan rencana strategis tersebut tidak dapat dipisahkan dengan pelaksanaan peraturan perundangundangan, karena pelaksanaan rencana strategis membutuhkan dana dari rakyat yang penggunaannya harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pertanggungjawaban di bidang politik dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yakni: pertanggungjawaban wajib dan pertanggungjawaban sukarela. Pertanggungjawaban wajib dapat dibedakan lagi menjadi 2 (dua) macam yakni pertanggungjawaban biasa yang wajib dilakukan satu kali dalam setahun sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, dan pertanggungjawaban luar biasa yang diwajibkan oleh DPRD dalam bentuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam masa jabatan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (2) huruf a UU No. 32 Tahun 2004. Sedangkan pertanggungjawaban sukarela timbul atas dasar tanggung jawab moral pemerintah daerah kepada rakyat dengan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakatnya.

Pertanggungjawaban di bidang politik mencakup pula pertanggungjawaban terhadap kebijaksanaan penggunaan keuangan daerah, karena yang dipertanggungjawabkan adalah pemanfaatan keuangan daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah tidak boleh berbuat salah, karena rencana pemanfaatan keuangan daerah terlebih dahulu harus mendapat persetujuan DPRD.

Persetujuan terhadap Ranperda APBD merupakan tindakan pembenar terhadap rencana pemerintah daerah yang tercantum dalam Perda APBD.

Perencanaan ini diuji kebenarannya oleh DPRD melalui usulan Ranperda tentang APBD. Politik pemanfaatan keuangan daerah dalam praktek tidak pernah lepas dari pengawasan DPRD dan Badan Pemeriksa Keuangan. Adapun mekanisme pertanggungjawaban politik Pemerintah Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Mekanisme pertanggungjawaban akhir tahun anggaran diatur dalam Pasal 6, 7, 8, dan 9 PP No. 108 Tahun 2000 tersebut yang substansinya menegaskan bahwa pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dibacakan oleh Kepala Daerah di depan sidang paripurna DPRD dan setelah itu dokumen pertanggungjawaban diserahkan kepada DPRD untuk dilakukan penilaian. Pertanggungjawaban Kepala Daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi APBD yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur renstra. Apabila pertanggungjawaban kepala daerah ditolak oleh DPRD, maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden melalui Menteri dalam Negeri bagi Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota.

Sedangkan mekanisme pertanggungjawaban akhir masa jabatan diatur dalam Pasal 18, 19, dan 20 PP No. 108 Tahun 2000 yang substansinya pada umumnya sama dengan mekanisme pertanggungjawaban akhir tahun anggaran. Yang berbeda adalah kalau pertanggungjawaban ini ditolak oleh DPRD, maka Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan tidak dapat

dicalonkan kembali untuk masa jabatan berikutnya. Selain kedua mekanisme di atas, ada lagi mekanisme pertanggungjawaban Kepala daerah karena Hal Tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 21, 22, 23, 24, dan 25 PP. No. 108 Tahun 2000.<sup>111</sup>

Substansi pertanggungjawaban karena hal tertentu ini merupakan keterangan sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas yang dilakukan karena panggilan DPRD atau karena inisiatif sendiri. Apabila DPRD menolak pertanggungjawaban ini, maka DPRD menyerahkan penyelesaiannya kepada pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Kalau DPRD sudah menyerahkan pertanggungjawaban ini untuk diproses oleh pihak yang berwenang maka pertanggungjawaban politik ini berubah menjadi pertanggungjawaban hukum oleh Kepala Daerah.

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 kepala daerah kepada DPRD (Pasal 1 angka 9 PP No. 3 Tahun 2007). Mengenai tata cara penyampaian LKPJ diatur dalam

---

<sup>111</sup> Perlu digaris-bawahi, PP No. 108 Tahun 2000 sangat berbanding terbalik isi serta muatan regulasinya dengan PP No. 3 Tahun 2007 tentang Pertanggung-Jawaban Kepala Daerah, yang mana PP No. 3/2007 tidak memiliki daya maupun kuasa untuk dapat memberikan sanksi dari DPRD kepada Kepala Daerah. Baik jika terjadi penolakan dari DPRD terhadap pertanggung-jawaban laporan tahunan maupun laporan akhir masa jabatan Kepala Daerah tersebut. Dalam artian murni bernilai *administratif-politis* semata tanpa ada unsur hukum memaksa (*law enforcement*).



Pasal 23 sampai dengan pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 23: (1) LKPJ disampaikan oleh kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD. (2) LKPJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas oleh DPRD secara internal sesuai dengan tata tertib DPRD. (3) Berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) DPRD menetapkan keputusan DPRD. (4) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima. (5) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada kepala daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kedepan. (6) Apabila LKPJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditanggapi dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan. Pasal 24: LKPJ akhir masa jabatan kepala daerah merupakan ringkasan laporan tahun-tahun sebelumnya dengan LKPJ sisa masa jabatan yang belum dilaporkan.

Pasal 25: Sisa waktu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum dilaporkan dalam LKPJ oleh kepala daerah yang berakhir masa jabatannya, dilaporkan oleh kepala daerah terpilih atau penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah berdasarkan laporan dalam memori serah terima jabatan.

Pasal 26: Apabila kepala daerah berhenti atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, LKPJ disampaikan oleh pejabat pengganti atau pelaksana tugas kepala 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 (Pasal 1 angka 8 PP No. 3 Tahun 2007). Mengenai muatan dan tata cara penyampaian LPPD diatur dalam Pasal 9 sampai dengan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 9 : (1) Penyusunan LPPD menganut prinsip transparansi dan Akuntabilitas. (2) LPPD provinsi disampaikan oleh gubernur kepada Presiden Melalui Menteri. (3) LPPD kabupaten/kota disampaikan oleh bupati kepada Menteri melalui Gubernur. (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disusun dan disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. (5) LPPD akhir masa jabatan disampaikan kepada pemerintah paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan DPRD. (6) Dalam hal format DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menteri dapat melakukan perubahan format dengan peraturan menteri.

Pasal 10: (1) Apabilakepala daerah berhenti sebelum akhir tahun anggaran, LPPD disampaikan oleh pejabat pengganti atau pelaksana tugas kepala daerah. (2) Materi LPPD yang disampaikan oleh pejabat pengganti atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan laporan dalam memberi dalam memori serah terima jabatan kepala daerah yang diganti ditambah dengan sisa waktu sampai dengan akhir tahun anggaran yang bersangkutan.

Pasal 11: (1) Menteri melakukan evaluasi LPPD provinsi. (2) Ringkasan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada presiden paling lambat 1 (satu) bulan setelah menteri menerima LPPD provinsi. (3) Hasil evaluasi LPPD dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan provinsi. Pasal 12: (1) Gubernur melakukan evaluasi terhadap LPPD kabupaten/kota. (2) Ringkasan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada menteri paling lambat 1 (satu) bulan setelah gubernur menerima LPPD kabupaten/kota. (3) Hasil LPPD dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintah kabupaten/kota.

## **2. Pertanggungjawaban Secara Sosial-Ekonomi**

Mengenai tanggung jawab di bidang ekonomi, menurut Nisjar,<sup>112</sup> pertanggungjawaban ekonomi (terkait mengenai 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 penggalan atau pemungutan sumber dana publik dan tujuan penggunaannya. Pertanggungjawaban ekonomi ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan pertanggungjawaban politik. Keselarasan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh kepala daerah dalam hal ini

---

<sup>112</sup>Nisjar S. Karhi, *Beberapa catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta, 1997., hlm. 19.

Gubernur tersebut harus mutlak dilakukan, baik secara vertikal maupun horisontal dan juga subyektif serta obyektif.

Pertanggungjawaban pemerintah daerah berhubungan dengan sosial-ekonomi (masyarakat) dalam UU No. 32 Tahun 2004 hanya sebatas administratif belaka. Meskipun apabila ada tindak pidana atau pemberhentian kepala daerah dikarenakan putusan pengadilan yang tetap sekalipun. Hal ini menandakan laporan pertanggung-jawaban terhadap masyarakat hanya sebatas formalitas belaka, tidak ada unsur kewajiban yang substantif. Padahal masyarakat merupakan faktor utama dalam penyelenggaraan roda pemerintahan daerah.

Apabila kita melihat dalam PP No. 3 Tahun 2007, terkait informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat adalah informasi penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat melalui media yang tersedia di daerah (Pasal 1 angka 10 PP No. 3 Tahun 2007). Mengenai informasi LPPD kepada masyarakat diatur dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, yang mengatur sebagai berikut: Pasal 27: (1) Kepala daerah wajib memberikan informasi LPPD kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik. (2) Informasi LPPD kepada masyarakat disampaikan bersamaan dengan penyampaian LPPD kepada pemerintah. (3) Muatan informasi LPPD merupakan ringkasan LPPD. (4) Masyarakat dapat memberikan tanggapan atas informasi LPPD sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan. (5) Tata cara penyampaian informasi dan tanggapan atau saran dari masyarakat atas LPPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan menteri.

Apabila kita bandingkan, ketika pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mensyaratkan bahwa kepala daerah sebagai pelaksana APBD harus bertanggungjawab terhadap DPRD adalah merupakan penyimpangan dari sistem pemerintahan presidensil yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia (dimana presiden tidak bertanggungjawab terhadap parlemen), karena bertanggungjawabnya kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu ciri sistem pemerintahan parlementer, atau dengan perkataan lain pada tingkat pusat Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensil, sedangkan pada tingkat daerah cenderung terlihat mengarah kepada sistem pemerintahan parlementer.

Hal tersebut di atas dapat kita lihat pada cirri-ciri sistem pemerintahan presidensil sebagai berikut:<sup>113</sup>

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggungjawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan pasti oleh Undang-Undang Dasar.
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.
3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.
4. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

### **3. Pertanggungjawaban Secara Hukum**

Selanjutnya, pertanggungjawaban hukum mengandung arti bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya tersebut. Pertanggungjawaban hukum

---

<sup>113</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006., hlm. 100.

dapat dilakukan melalui pendayagunaan 3 (tiga) sarana hukum yakni sarana hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata. Berdasarkan instrument hukum tersebut, maka dikenal adanya tanggung jawab administrasi, tanggung jawab pidana, dan tanggungjawab perdata.

Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, menurut Philipus M. Hadjon,<sup>114</sup> bahwa tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement depouvoir*) dalam bentuk maladministrasi.

Maladministrasi adalah berarti pelayanan yang jelek. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maladministrasi masuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih, Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme digunakan istilah “perbuatan tercela”. Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggungjawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.

Pembedaan antara tanggung jawab jabatan dengan tanggungjawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab administrasi atau tata

---

<sup>114</sup>Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan..., Op.cit*, hal. 1-2

usaha negara. Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan maladministrasi. Tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatigeoverheidsdaad*).

Sedangkan tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sementara itu, tanggungjawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggung jawab jabatan. Mengenai pertanggungjawaban hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, dapat dilakukan setiap saat, tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa pada dasarnya tanggung jawab yang melekat pada Pemerintah Daerah dalam melakukan tindak pemerintahan adalah tanggung jawab yang terbatas, artinya tergantung pada apakah tindak pemerintahan yang dilakukannya adalah atas dasar jabatannya sehingga menimbulkan adanya tanggung jawab jabatan atau tindakan yang dilakukannya secara faktual telah menggunakan wewenangnya dengan tujuan lain sebagaimana ditentukan dalam aturan dasarnya dalam bentuk tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang, maka pertanggungjawaban yang timbul adalah tanggungjawab pribadi.

Pertanggung jawaban dikarenakan hal tertentu merupakan pertanggung jawaban kepala daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang oleh Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas (Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000).

Sesuai dengan ketentuan Pasal 21 sampai dengan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, maka tata cara pertanggungjawaban kepala daerah karena hal tertentu adalah sebagai berikut:

- a. Kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dapat dipanggil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau dengan inisiatif sendiri untuk memberikan keterangan atas perbuatan pidana.
- b. Pemanggilan kepala daerah tersebut dilakukan atas permintaan sekurang-kurangnya 1/3 (sepertiga) dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengadakan sidang paripurna untuk membahas keterangan yang disampaikan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah paling lambat 1 (satu) bulan sejak kepala daerah dan atau wakil kepala daerah memberikan keterangan.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membentuk panitia khusus untuk menyelidiki kebenaran keterangan yang disampaikan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah.
- e. Berdasarkan hasil penyelidikan panitia khusus, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengambil keputusan untuk menerima atau menolak keterangan kepala daerah untuk hal tertentu.
- f. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menolak pertanggungjawaban tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyerahkan penyelesaiannya kepada pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Penyidikan dapat dilakukan setelah mendapat izin dari presiden bagi gubernur dan menteri dalam negeri dan otonomi daerah bagi bupati/walikota. Apabila gubernur dan atau wakil gubernur berstatus sebagai terdakwa, presiden memberhentikan sementara gubernur dan atau wakil gubernur dari jabatannya.
- h. Apabila bupati/walikota dan atau wakil bupati/wakil walikota berstatus sebagai terdakwa, menteri dalam negeri dan otonomi daerah memberhentikan sementara bupati/walikota dan atau wakil bupati/wakil walikota dari jabatannya.
- i. Apabila keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah bersalah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri dan otonomi daerah.
- j. Apabila keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan gubernur dan atau wakil gubernur tidak bersalah, presiden mencabut pemberhentian sementara serta merehabilitasi nama baik gubernur dan atau wakil gubernur.



- k. Apabila keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan bupati/walikota dan atau wakil bupati/wakil walikota tidak bersalah maka menteri dalam negeri dan otonomi daerah mencabut pemberhentian sementara serta merehabilitasi nama baik bupati/walikota dan atau wakil bupati/wakil walikota.

Selanjutnya apabila diperhatikan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 jo. Pasal 30 Ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa: *“Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah apabila terbukti melakukan tindakan kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara 5 (lima) tahun atau lebih, atau diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam KUHP”*. Untuk UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pemberhentian oleh Presiden asal ada putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

Kemudian, kepala daerah yang diduga melakukan makar dan atau perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia, diberhentikan sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, apabila kepala daerah telah terbukti melakukan perbuatan makar dan atau melakukan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diberhentikan dari jabatannya oleh presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi apabila kepala daerah yang telah melalui proses peradilan ternyata tidak terbukti melakukan makar dan atau perbuatan yang dapat memecah belah

Negara Kesatuan Republik Indonesia, diaktifkan kembali oleh presiden dan direhabilitasi selaku kepala daerah sampai dengan akhir masa jabatannya.<sup>115</sup>

### **C. Konsep Pertanggungjawaban Kepala Daerah di NKRI**

Semenjak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1945, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah telah menjiwai ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, menunjukkan adanya perhatian yang sangat besar dari para *founding fathers* terhadap bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana yang tertuang dalam amanat konstitusi, termasuk lembaga legislatif daerah dan lembaga eksekutif daerah yang dipandang sangat penting

---

<sup>115</sup>Pasal 51 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Bandingkan dengan Pasal 31 UU No. 32 Tahun 2004.

dalam mewujudkan pembangunan daerah yang dilaksanakan secara demokratis atas dasar permusyawaratan.

Dengan perkataan lain, keberadaan lembaga legislatif daerah dan lembaga eksekutif daerah merupakan wujud untuk menegakkan dan membina kehidupan demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas menganut prinsip demokrasi yang diberi nama “kedaulatan rakyat” atau “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” atau “kedaulatan berada ditangan rakyat”<sup>116</sup>.

Konstelasi diatas menunjukkan bahwa lembaga eksekutif daerah adalah merupakan bahagian integral dalam sistem demokrasi Pancasila, yang pada hakekatnya merupakan perwujudan keikutsertaan masyarakat daerah melalui pemilihan umum kepala daerah yang diadakan secara langsung. Berdasarkan realitas tersebut diatas, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka mengatur dan mengurus dirinya sendiri, membawa konsekuensi diharuskannya kepala daerah sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tersebut yang dalam hal ini sebagaimana tertuang dalam APBD.

Dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini, H.M. Laica Marzuki mengemukakan :<sup>117</sup>

Pemerintahan daerah yang bersih pertama-tama harus dipahami dalam makna *rechtmatige bestuur* atau *rechtmatigeheid van bestuur*. *Rechtmatigeheid* atau sifat kesesuaian hukum suatu

---

<sup>116</sup>Hal ini dapat diperhatikan dari rumusan Pancasila (Sila ke 4) dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Alinea IV) serta Pasal 1 ayat (2).

<sup>117</sup> M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Diranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006., hlm. 157.

lembaga pemerintahan daerah harus beranjak dari peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*) yang mengatur tatanan institusi pemerintahan itu, sehingga terwujud bangunan pemerintahan daerah in *het werkelijkheid*.

Kedudukan pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai pelaksana APBD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami berbagai pergeseran sesuai dengan perubahan dan perkembangan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah. Pergeseran dan perubahan ini merupakan gambaran proses perkembangan dan pertumbuhan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan cita-cita pembentukan pemerintahan daerah yang otonom guna pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan.

Kebijakan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah yang dilandasi dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat serta pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Salah satu bentuk pengembangan peran dan fungsi tersebut adalah dengan cara pemilihan dan penetapan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui proses yang seluruhnya dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa ada intervensi pemerintah pusat. Peran dan fungsi tersebut kemudian dilengkapi lagi dengan pertanggungjawaban kepala daerah yang juga diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak semata-mata dimaksudkan sebagai upaya untuk menemukan kelemahan pelaksanaan pemerintah daerah, melainkan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan

pemerintahan daerah serta fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap jalannya pemerintahan.<sup>118</sup>

Kalau pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 salah satu bentuk hubungan kewenangan antara badan legislatif daerah dengan badan eksekutif daerah adalah ditandai dengan adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik itu adalah pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, maupun pertanggungjawaban karena hal tertentu, maupun pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah tersebut.

Akan tetapi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, maka kepala daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang disebabkan oleh karena dalam hal pemilihan kepala daerah tidak lagi dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya kepala daerah mempunyai tugas dan kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara Republik Indonesia 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban rakyat.
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi.
- e. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah.

---

<sup>118</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004., hlm. 187.

- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan keuangan daerah.
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan rapat paripurna DPRD.

Kemudian dalam Ayat (2) berbunyi : 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. Ayat (3) : Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada presiden melalui menteri dalam negeri melalui gubernur untuk bupati/walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Ayat (4) : Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan pemerintah sebagai dasar untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut diatas, dapat dilihat bahwa kepala daerah tidak lagi mempunyai kewajiban untuk bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya apabila diperhatikan isi Pasal 27 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa: “Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disampaikan kepada pemerintah adalah digunakan sebagai dasar untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut”.

Maksudnya adalah bahwa upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah adalah untuk mewujudkan

tercapainya penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh menteri dalam negeri untuk pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan pertanggungjawaban kepala daerah mengatur 3 (tiga) substansi, yaitu: *Pertama*, Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah. *Kedua*, Laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Ketiga*, Informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Penjelasan Umum Angka I 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.

## **BAB IV**

### **KEDUDUKAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

#### **A. Diskripsi Data (Hasil Wawancara)**

Sehubungan tugas akhir (tesis) penulis yang bertema kedudukan dan tanggungjawab kepala daerah DIY, maka dianggap perlu untuk melakukan wawancara dengan beberapa narasumber yang memiliki kompetensi untuk dimintai pendapat, diantaranya adalah anggota DPRD Provinsi DIY, ditambah dua pendidik (dosen) yang dianggap berkompeten pula sesuai dengan disiplin keilmuan yang digeluti untuk menjabarkan tema tesis penulis.

Menurut Arif Setiadi,<sup>120</sup> terkait kedudukan kepala daerah DIY setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, maka kedudukan kepala daerah tingkat provinsi memiliki dasar hukum bagi Sultan *mutatis-mutandis* untuk menjadi Gubernur DIY dan Pakualam menjadi Wakil Gubernur DIY melalui proses penetapan.

Mengenai hubungan DPRD Provinsi dengan kepala daerah yang dikorelasikan dengan kedudukan dan tanggungjawabnya, hampir sama dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia sesuai dengan UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Perbedaannya ialah, setelah berlakunya UU No. 13 Tahun 2012 DPRD dan Kepala Daerah DIY memiliki tugas tambahan, yaitu membuat Perdais,

---

<sup>120</sup> Hasil Wawancara dengan Arif Setiadi, Anggota Komisi (B) DPRD Provinsi DIY, Periode 2015-2019, 16 Desember 2015.



kemudian DPRD DIY dapat melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana istimewa yang digunakan oleh Kepala Daerah.

Demokrasi yang diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada kekhususan sejarah, berbeda dengan UU No. 13 Tahun 2012 yang dianggap oleh rakyat DIY secara keseluruhan memiliki kekhususan sejarah yakni terkait kedudukan kraton yang istimewa bagi pemerintahan DIY. Demokrasi pada hakekatnya ialah menjunjung tinggi keinginan rakyat, salah satu keinginan rakyat ialah sultan dan pakualam menjadi kepala dan wakil kepala daerah melalui mekanisme penetapan.

Kepala Daerah DIY karena kedudukannya tidak berpaku pada dua periode masa jabatan, maka pemberhentian kepala daerah DIY melalui pelanggaran tindak pidana jika dilakukannya. Proses hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tata cara pemberhentian dapat disandarkan pada syarat-syarat sultan dan pakualam dapat menjadi kepala daerah DIY. Apabila Sultan dan Pakualam melanggar hukum pidana, dapat dikatakan tidak memenuhi syarat menjadi kepala daerah DIY.<sup>121</sup>

Penggunaan Dana Istimewa (Danais) adalah mutlak kewenangan kepala daerah, pertanggungjawabnya juga langsung kepada pemerintah pusat, tidak kepada DPRD DIY. Kewenangan DPRD DIY hanya sebatas pengawasan terhadap penggunaan Danais tersebut dikarenakan Danais komponennya menggunakan APBD. Namun pada tahap perencanaan Danais, DPRD tidak terlibat, artikata

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

tidak memiliki kewenangan, hal ini dapat menghambat pola pengawasan DPRD Provinsi secara menyeluruh kepada Kepala Daerah.

Problem mendasar dari lahirnya UU No. 13 Tahun 2012, yaitu *Pertama*, tentang sifat Keistimewaan dalam UU ini hanya berlaku pada tataran Provinsi, untuk daerah tingkat II (Kabupaten dan/atau Kota) beserta jajaran di bawahnya tidak berlaku, artikata tetap berpedoman pada UU pemerintahan daerah secara umum yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Serta, *Kedua*, berhubungan dengan lima (5) keistimewaan yang termaktub dalam UU tersebut, yaitu *penetapan, kelembagaan, kebudayaan, tata ruang dan pertanahan*. Dari Tahun 2012 saat berlakunya UU Keistimewaan sampai sekarang hanya ada tiga (3) Perdais, itupun Perdais-Perdais yang mengatur tentang *Penetapan* dan *Kelembagaan*. Untuk *kebudayaan, tata ruang dan pertanahan* belum ada Perdais yang mengaturnya.<sup>122</sup>

Arif Setiadi menambahkan, menurut pandangannya sebagai anggota DPRD Provinsi DIY, UU No. 13 Tahun 2012 terlalu menguatkan kedudukan Sultan sebagai Gubernur, serta para pembuat UU ini tidak secara komprehensif memandang keistimewaan yang diinginkan oleh rakyat DIY. Seperti misalnya, kalau dalam pemerintahan daerah ada kelembagaan Asekda Bidang Keistimewaan ada *parang poro projo*, pembentukan kelembagaan-kelembagaan tersebut menggunakan Danais, sedangkan untuk DPRD Provinsi tidak memiliki alat kelengkapan yang bersifat Istimewa seperti itu, DPRD Provinsi DIY tidak ada perbedaan dengan DPRD Provinsi-Provinsi lain di Indonesia. Hal ini dapat

---

<sup>122</sup> *Ibid.*

mengurangi efisiensi dan efektifitas DPRD dalam mengoptimalkan pengawasan terhadap Kepala Daerah.<sup>123</sup>

Menurut Sri Handayani Retna Wardani,<sup>124</sup> terkait kedudukan kepala daerah DIY sebelum berlakunya UU No. 13 Tahun 2012, Sultan dan Pakualam sebagai kepala dan wakil kepala daerah tidak memiliki dasar hukum yang lengkap. Namun setelah berlakunya UU No. 13 Tahun 2012, kedudukan Sultan dan Pakualam sebagai kepala dan wakil kepala daerah DIY memiliki kekuatan hukum yang jelas. UU No. 13/2012 sebenarnya hasil aspirasi rakyat Yogyakarta pada khususnya, untuk saat sekarang kedudukan Sultan HB X sebagai kepala daerah tidak pernah dipersoalkan karena dianggap layak, berbeda halnya jika nanti Sultan HB X menunjuk penggantinya, bisa jadi sifat UU No. 13/2012 dikatakan *relatif*, dikarenakan ada kemungkinan rakyat tidak setuju dengan pengganti Sultan HB X. Apabila hal itu terjadi, kemungkinan besar UU No. 13/2012 harus dilakukan perubahan mendasar sesuai keinginan rakyat Yogyakarta.

Pertanggungjawaban Sultan sebagai kepala daerah DIY menurut Sri Handayani,<sup>125</sup> cukup berat jika dibanding kepala daerah provinsi lain di seluruh Indonesia. Sebab, Sultan harus bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dan kepada lingkungan kraton sendiri, alasan dasarnya Sultan harus membiayai sendiri bagi berlangsungnya kesultanan di keraton agar tetap berjalan (berdiri).

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Hasil Wawancara dengan Sri Handayani Retna Wardani, Dosen HTN, FH Universitas Janabadra Yogyakarta, 22 Desember 2015.

<sup>125</sup> *Ibid.*

Sri Handayani menambahkan,<sup>126</sup> DPRD Provinsi DIY tidak dapat melakukan *check in balances* dengan baik, selain memang pada keseluruhan DPRD Provinsi se-Indonesia juga mengalami demikian. Prediksi beliau, DPRD hanya dapat melakukan *private-note* (catatan yang bersifat pribadi) bagi Sultan selaku kepala daerah DIY, jika ada hal-hal yang dianggap kurang dalam laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah, artikata tidak akan berani diumumkan kepada khalayak ramai (*blow-up*).

DPRD Provinsi DIY tidak akan mengganggu gugat kedudukan dan tanggungjawab Sultan sebagai kepala daerah. Hal ini disebabkan, anggota DPRD Provinsi kalah pamor dengan Sultan, ditambah lagi hanya hitungan jari anggota DPRD Provinsi DIY yang memiliki kualitas baik, selebihnya dapat dikatakan jelek hanya bermodalkan financial dan populer. Seharusnya yang dapat dilakukan DPRD Provinsi DIY mengoptimalkan fungsi pengawasan, khususnya terhadap kelima keistimewaan yang diamanatkan UU No. 13 Tahun 2012.

UU No. 13 Tahun 2012 bersifat setengah hati, sebab sifat berlakunya UU ini hanya untuk tataran Provinsi, apalagi untuk merealisasikan keistimewaan DIY bagi Kabupaten dan Kota melalui Perda Atribusi kewenangan. Artikata, tanpa ada Perda tersebut, Provinsi DIY tidak memiliki daerah kabupaten dan/atau kota. UU No. 13 Tahun 2012 harusnya belajar dari UU Khusus yang berlaku di Aceh, sebab kekhususan di Aceh berlaku menyeluruh, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten dan/atau Kota.

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

Riset dan Survei yang dilakukan Sri Handayani menghasilkan,<sup>127</sup> bahwa Pemerintah Kabupaten dan/atau Kota di seluruh wilayah Provinsi DIY tidak mau melaksanakan Program Pemerintah Provinsi, semisal Program pemeliharaan cagar budaya yang kebijakannya hanya dibuat oleh Provinsi dengan menggunakan Danais, sedangkan Kabupaten dan/atau Kota tidak bisa membuat kebijakan dikarenakan danais tidak diperuntukan terhadap Kabupaten dan/atau Kota Yogyakarta.

Menurut pendapat Nanik Prasetyoningsih,<sup>128</sup> kedudukan kepala daerah DIY sebelum UU No. 13 Tahun 2012 bersandar pada UU Pemerintahan Daerah yang berlaku umum sebelumnya, tidak ada kepastian hukum yang mengatur secara tegas dan kongkrit status Sultan dan Pakualam sebagai kepala dan wakil kepala daerah DIY. Setelah Berlakunya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY mengatur secara tegas kedudukan Sultan sebagai kepala daerah DIY, melalui proses dan prosedur “penetapan”.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY hanya bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. UU No. 13 Tahun 2012 seharusnya mengatur tentang *Hybrid Model*, yaitu sebagaimana model yang diterapkan di negara Inggris Raya, yakni penggabungan sistem kerajaan yang diperuntukan untuk mengurus internal kerajaan, sedangkan pada pemerintahan diurus oleh Perdana Menteri. Untuk DIY, pemerintahan diketuai oleh kepala daerah yang sekaligus menjadi raja di Yogyakarta. Hal ini dapat dikatakan Sultan memiliki status/standar ganda, yang

---

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Hasil Wawancara dengan Nanik Prasetyoningsih, Dosen HTN, FH Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 29 Desember 2015.

mana melekat pada dirinya status raja dan kepala daerah, standar ini membuat proses roda pemerintahan daerah DIY kurang efektif dan tidak jelas.<sup>129</sup>

Seharusnya pertanggungjawaban kepala daerah DIY paling tidak memiliki tiga macam, diantaranya ialah : *Pertama*, pertanggungjawaban yang bersifat *vertikal*, yang mana pertanggungjawaban kepala daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dan ini harus tegas, artikata Presiden melalui MenDagRI dapat berkomunikasi langsung dengan kepala daerah DIY tidak hanya di atas kertas semata.

*Kedua*, pertanggungjawaban yang bersifat *diagonal*, yang mana pertanggungjawaban kepala daerah bertanggungjawab pula kepada lembaga yang ada di atasnya, diantaranya DPR RI dan DPD khususnya perwakilan dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini bertujuan agar tercipta keselarasan agenda untuk memajukan terutama mensejahterakan rakyat Yogyakarta.

*Ketiga*, pertanggungjawaban yang bersifat *horisontal*, yang mana pertanggungjawaban kepala daerah bertanggungjawab pula kepada DPRD Provinsi DIY, agar tercipta *check in balances*. Terutama sekali untuk kepala daerah DIY, pertanggungjawabannya pula harus diperuntukan kepada rakyat DIY, sebab berkat kemauan dan aspirasi rakyat Yogyakarta-lah Keistimewaan tetap dilestarikan sampai sekarang.

#### **B. Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY Menurut UU No. 22 Tahun 1999**

Kedudukan Kepala Daerah DIY Menurut UU No. 22 Tahun 1999 tidak ubahnya sama dengan kedudukan Kepala Daerah Provinsi lain di seluruh

---

<sup>129</sup> *Ibid.*

Indonesia. Sebagaimana termaktub dalam bagian keempat tentang kepala daerah UU No. 22/1999, Pasal 30 berisi : *Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah.*

Pasal 31 dalam UU tersebut di atas, juga lebih lanjut mengatur tentang daya kerja Kepala Daerah (termasuk DIY), baik mengenai tugas dan tanggungjawab maupun kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat. Hal ini secara jelas dapat kita telaah bersama yaitu :<sup>130</sup>

- a. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah.
- b. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi.
- c. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib DPRD sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- d. Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- e. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ditetapkan oleh Pemerintah.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah tersebut, maka sudah tentu akan berimplikasi terhadap sistem dan mekanisme pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Kepala Daerah setiap tahun sebagai penguasa di daerah. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini tidak mengenal Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah pusat, kecuali Gubernur. Namun sebagai wakil pemerintah pusat di daerah Gubernur tidak lagi memiliki tugas dan wewenang yang sangat luas.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Lihat, Pasal 31 UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>131</sup> Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004., hlm 165.

Bagian Penjelasan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah ini dinyatakan bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah hanya memiliki wewenang sebagai berikut :

- a. melaksanakan tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- b. menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten atau kota.
- c. melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten atau Kota.
- d. menjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain dari itu Gubernur juga bertindak atas nama wakil pemerintah pusat di daerah sebagai pejabat negara yang hanya berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan melakukan pengawasan administrasi kepegawaian dan karier pegawai di wilayah Provinsi yang diawasinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>132</sup> Melihat kepada ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini maka hubungan Gubernur dengan Bupati atau Walikota bukan lagi hubungan hierarkis, namun hanya sebagai aparatur negara yang tugasnya hanya sebagai koordinator dari para Bupati dan Walikota yang ada di wilayah Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur tersebut.

Namun perkembangan dan pelaksanaannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah ini menimbulkan banyak permasalahan dan daerah-daerah otonom (Kabupaten dan Kota) keablasan dalam menyelenggarakan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini, sehingga muncul raja-raja kecil di daerah yang menjalankan roda pemerintahan di daerah yang

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, hlm. 166.



mengakibatkan tidak berjalanya pembangunan di daerah sebagaimana yang diharapkan sebelumnya.<sup>133</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara eksplisit juga diatur hal-hal yang berkaitan dengan pertanggungjawaban kepala daerah terhadap pelaksanaan APBD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, diantaranya yaitu: Pasal 44 : (1) Kepala daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD. (2) Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. (3) Kepala daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri dengan tembusan kepada gubernur bagi kepala daerah kabupaten/kota, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau jika dipandang perlu oleh kepala daerah atau apabila diminta oleh presiden.

Pasal 45 : (1) Kepala daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. (2) Kepala daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2). Pasal 46 : (1) Kepala daerah yang ditolak prtanggungjawabannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. (2) Kepala daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya

---

<sup>133</sup> B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah (Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004)*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005., hlm 56.

menyampaikannya kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (3) Bagi kepala daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada presiden. (4) Tata cara sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh pemerintah.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut diatas, maka menurut kurun waktunya ada 3 (tiga) jenis pertanggungjawaban kepala daerah dalam menjalankan tugasnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:<sup>134</sup>

1. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran; yaitu pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran yang merupakan tanggungjawab pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berdasarkan tolak ukur RENSTRA.
2. Pertanggungjawaban untuk hal tertentu; yaitu pertanggungjawaban atas perbuatan pribadi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga mengandung unsur tindak pidana.
3. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan; yaitu pertanggungjawaban kepala daerah atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berdasarkan tolak ukur RENSTRA di akhir masa jabatan kepala daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah ditengah hiruk pikunya reformasi. Undang-undang ini dibentuk sebagai jawaban terhadap situasi krisis pada tahun 1998 yang menyebabkan intergitas wilayah Negara Kesatuan Reublik Indonesia berada dipersimpangan jalan. Oleh karena itu, undang-undang ini dapat dikatakan melakukan perubahan yang sangat mendasar dalam pola penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi dikonstruksikan dengan otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab sesuai amanat pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

---

<sup>134</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah...., Op.Cit*, hlm. 191.

Secara substansial undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif telah mampu mengikuti perkembangan perubahan kepemimpinan daerah sesuai zamannya, namun secara empiris undang-undang tersebut dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan implikasi dan simplikasi terhadap kedudukan DPRD lebih dominan dibanding Kepala Daerah.

Berdasarkan fungsi tersebut DPRD memiliki tugas dan wewenang yang lebih tinggi bila dibanding dengan Kepala Daerah yakni melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah. Menguatnya fungsi dan peran DPRD menjadi momok yang menakutkan bagi Kepala Daerah dalam menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) penyelenggaraan pemerintahan daerah. Apabila dalam laporan penyelenggaraan pemerintahan (LPJ) Kepala Daerah ditolak oleh DPRD maka berdampak buruk bagi kepala daerah, yakni DPRD dapat melakukan pemberhentian terhadap Kepala Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>135</sup>

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 telah memberikan peluang kepada DPRD dalam menjalankan tugas pengawasan kepada Kepala Daerah agar tidak bertindak berlebihan dalam mengambil kebijakannya sebagai kepala penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 46 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mengisyaratkan bahwa Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh DPRD apabila perbaikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) tahunan ditolak oleh DPRD. Untuk menghindari penolakan LPJ Kepala Daerah oleh DPRD maka

---

<sup>135</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2008., hlm. 192-193

terjadi awar menawar antara DPRD dengan Kepala Daerah atau dengan bahasa kasarnya menyogok anggota DPRD agar dapat mempertahankan posisinya sebagai Kepala Daerah, yang lebih gawat lagi Kepala Daerah mengeluarkan kebijakan keuangan yang nota benenya adalah uang rakyat dapat memberikan fasilitas eksklusif terhadap DPRD baik secara kelembagaan maupun sebagai individu.<sup>136</sup>

### **1. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Akhir Tahun Anggaran**

Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur RENSTRA.<sup>137</sup> Pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersifat laporan pelaksanaan tugas (*progress report*). Oleh karena itu, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan merupakan wahana untuk menjatuhkan kepala daerah akan tetapi merupakan wahana untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>138</sup>

Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepala daerah terdiri atas: a.) Laporan perhitungan APBD. b.) Nota perhitungan APBD. c.) Laporan aliran kas. d.) Neraca daerah. *Keempat* aspek tersebut diatas dilengkapi dengan

---

<sup>136</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi..., Op.Cit.*, hlm. 160.

<sup>137</sup> Dapat dilihat Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

<sup>138</sup> Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2001., hlm. 11.

penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur RENSTRA. Penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur RENSTRA didasarkan pada indikator:<sup>139</sup>

- a. Dampak, bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan.
- b. Manfaat, bagaimana tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat maupun pemerintah.
- c. Hasil, bagaimana tingkat capaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (out put) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan.
- d. Keluaran, bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (in put) yang digunakan.
- e. Masukan, bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya.

Tujuan utama penyampaian laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran adalah untuk memenuhi panggilan prinsip akuntabilitas kinerja penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sehingga masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengevaluasi tingkat kinerja yang sudah dicapai, sekaligus memberikan pandangan dan masukan guna memperbaiki atau bahkan meningkatkan kinerja pelaksanaan tugas dan fungsi pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Penyampaian laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepala daerah beranjak dari kesadaran politis eksekutif sebagai kepala pemerintahan, administrator pembangunan kota dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan. Laporan pertanggungjawaban tersebut merupakan bentuk daya tanggap (*resposiveness*) kepala daerah kepada kepentingan masyarakat yang telah memberikan sebahagian hak-hak individual dan sosialnya kepada lembaga eksekutif daerah untuk di *manage* dalam rangka pencapaian kesejahteraan umum.

---

<sup>139</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah...., Op.Cit*, hlm. 190.

Berdasarkan Pasal 5 sampai dengan Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 diatur tentang tata cara pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepala daerah, sebagai berikut:<sup>140</sup>

- a. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dibacakan oleh kepala daerah didepan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat daerah, paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.
- b. Dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah dibacakan oleh kepala daerah, kemudian diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian dilakukan penilaian sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku.
- c. Penilaian oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas pertanggungjawaban kepala daerah paling lambat selesai 1 (satu) bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran diserahkan.
- d. Apabila sampai dengan 1 (satu) bulan sejak penyerahan dokumen, penilaian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum dapat diselesaikan, maka pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tersebut dianggap diterima.
- e. Pertanggungjawaban kepala daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolak ukur RENSTRA.
- f. Penilaian atas pertanggungjawaban kepala daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- g. Penolakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang hadir dan mencakup seluruh fraksi.
- h. Apabila pertanggungjawaban ditolak, kepala daerah harus melengkapi dan atau menyempurnakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.
- i. Apabila kepala daerah tidak melengkapi atau menyempurnakan dokumen pertanggungjawaban dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri dan otonomi daerah bagi gubernur dan kepada menteri dalam negeri dan otonomi daerah melalui gubernur bagi bupati/walikota.
- j. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan penilaian atas laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah disempurnakan paling lambat 1 (satu) bulan setelah laporan tersebut diserahkan.
- k. Pertanggungjawaban kepala daerah yang telah disempurnakan dapat ditolak apabila dalam laporan yang telah disempurnakan masih tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolak ukur RENSTRA.

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, hlm. 192-195.

- l. Apabila laporan pertanggungjawaban kepala daerah ditolak untuk kedua kalinya, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri dan otonomi daerah bagi gubernur dan kepada menteri dalam negeri dan otonomi daerah melalui gubernur bagi bupati/walikota.
- m. Dalam hal pertanggungjawaban akhir tahun anggaran ditolak untuk yang kedua kalinya maka menteri dalam negeri dan otonomi daerah membentuk Komisi Penyelidik Independen untuk provinsi, gubernur membentuk Komisi Penyelidik Independen untuk kabupaten/kota.
- n. Anggota komisi terdiri dari para ahli yang berkompeten, independent, non partisan yang kredibilitasnya diakui oleh masyarakat, dan berdomisili di di wilayah Indonesia bagi provinsi atau berdomisili di provinsi setempat bagi kabupaten/kota yang anggotanya berjumlah 7 (tujuh) orang.
- o. Komisi Penyelidik Independen tersebut bertugas membantu pemerintah untuk menilai kesesuaian keputusan penolakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan ketentuan yang berlaku.
- p. Hasil penilaian atas keputusan penolakan pertanggungjawaban kepala daerah untuk Komisi Penyelidik Independen disampaikan kepada menteri dalam negeri dan otonomi daerah dengan tembusan kepada presiden untuk gubernur dan disampaikan kepada gubernur dengan tembusan kepada menteri dalam negeri dan otonomi daerah untuk bupati/walikota.
- q. Masa tugas Komisi Penyelidik Independen berakhir setelah proses pertanggungjawaban kepala daerah selesai.
- r. Apabila Komisi Penyelidik Independen menilai bahwa keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya diteruskan kepada presiden dan dan disahkan untuk gubernur atau kepada menteri dalam negeri dan otonomi daerah agar disahkan untuk bupati/walikota.
- s. Apabila Komisi Penyelidik Independen menilai bahwa keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku maka presiden membatalkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk gubernur dan menteri dalam negeri dan otonomi daerah membatalkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk bupati/walikota.
- t. Dengan dibatalkannya keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran gubernur, bupati/walikota maka usul pemberhentian yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan ditolak dan selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merehabilitasi nama baik gubernur, bupati/walikota.

Dengan demikian, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah bentuk analisis, evaluasi,

dan penilaian yang dilakukan untuk mengamati apakah kebijakan, program dan kegiatan yang telah dipilih dan ditetapkan masih relevan dengan tuntutan dan kepentingan masyarakat yang harus diwujudkan dalam penyelenggaraan pembangunan pada masa yang akan datang.

## **2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Akhir Masa Jabatan**

Pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang merupakan penilaian kinerja setiap kepala daerah berdasarkan tolak ukur RENSTRA.<sup>141</sup> Pertanggungjawaban akhir masa jabatan dibacakan oleh kepala daerah didepan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 sampai dengan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, maka tata cara pertanggungjawaban akhir masa jabatan kepala daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan dibacakan oleh kepala daerah didepan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah.
- b. Setelah dibacakan kepala daerah, dokumen pertanggungjawaban akhir masa jabatan kepala daerah diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk selanjutnya dilakukan penilaian sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku.
- c. Penilaian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas pertanggungjawaban kepala daerah disampaikan paling lambat 1 (satu) bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir masa jabatan diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. Apabila sampai dengan 1 (satu) bulan setelah diterimanya dokumen pertanggungjawaban akhir masa jabatan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum dapat

---

<sup>141</sup> Dapat dilihat dalam, Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.



memutuskan penilaiannya, maka pertanggungjawaban akhir masa jabatan tersebut dianggap diterima.

- e. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan kepala daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolak ukur RENSTRA.
- f. Penilaian atas pertanggungjawaban akhir masa jabatan kepala daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- g. Penolakan Dewan Perwakilan Rakyat daerah dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang hadir yang terdiri dari seluruh fraksi.

Apabila pertanggungjawaban akhir masa jabatan kepala daerah ditolak maka kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk masa jabatan berikutnya. Pasal 53 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa: *“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberitahukan kepada kepala daerah bahwa akan berakhirnya masa jabatan kepala daerah yang bersangkutan 6 (enam) bulan sebelumnya secara tertulis”*.

Dengan adanya pemberitahuan tersebut, kepala daerah mempersiapkan pertanggungjawaban akhir masa jabatannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat daerah dan menyampaikan pertanggungjawaban tersebut selambat-lambatnya 4 (empat) bulan setelah pemberitahuan. Selanjutnya, berdasarkan uraian tentang jenis-jenis pertanggungjawaban kepala daerah tersebut diatas maka dapat dilihat bahwa laporan pertanggungjawaban kepala daerah pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah merupakan wujud nyata pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, serta

syarat untuk keberhasilan dan kebijakan program dan kegiatan pemerintahan yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

### **C. Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY Menurut UU No. 32 Tahun 2004**

Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY dalam UU No. 32 Tahun 2004, tidak ubahnya sama dengan kedudukan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah pada tingkat provinsi yang lain diseluruh wilayah Indonesia. Karena UU No. 32 Tahun 2004 berlaku untuk keseluruhan daerah-daerah di Indonesia, tidak ada sifat pengecualian baik yang bersifat Khusus maupun yang bersifat Istimewa, keseluruhan kepala daerah harus tunduk kepada UU ini.

Menurut Bagir Manan bahwa ketentuan dalam, pasal 18 ayat (3) tersebut termuat prinsip bahwa lembaga perwakilan rakyat di daerah dan Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.<sup>142</sup> Dengan lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah, maka ketentuan mengenai pemilihan Kepala Daerah secara langsung semakin dipertegas dan hal ini tentu mempunyai konsekuensi terhadap tugas dan kewenangan dari Kepala Daerah tersebut, hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 24 ayat (4) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa : “ (4) *Kepada Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*”.

Berdasarkan kepada Pasal 24 ayat (1) tersebut, maka kedudukan Kepala Daerah sebagai pemimpin di daerah semakin kuat dalam menentukan kebijakan

---

<sup>142</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar..., Op.Cit.*, hlm. 16.

yang akan dilaksanakan oleh Kepala Daerah tersebut. Kehadiran Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini merupakan revisi dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat di daerah, namun dipilih oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan wakil-wakil dari partai politik yang mempunyai kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Akibat dari semakin menguatnya peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini ternyata tidak selalu membawa kestabilan dalam hubungan antara eksekutif daerah dengan legislatif daerah, bahkan disinyalir bahwa penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut menjadi ajang Anggota-Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan “pemerasan” terhadap Kepala Daerah.

Setelah Kepala Daerah tidak di pilih lagi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka bentuk pertanggungjawaban yang diberikan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentu bukan lagi pertanggungjawaban yang dapat memberhentikan Kepala Daerah di tengah jalan seperti biasanya, perihal ini dikarena Kepala Daerah sudah dipilih langsung oleh rakyat dan tentu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sama-sama dipilih oleh rakyat tentu tidak dapat memberhentikan tanpa memperhatikan kehendak mayoritas rakyat. Dan berdasarkan kepada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini Kepala Daerah akan kuat terhadap kedudukan legislatif daerah, dan Kepala Daerah tidak perlu takut

apabila program kerja dan laporan pertanggungjawabannya di tolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### **1. Kedudukan Kepala Daerah Sebagai Wakil Pemerintah Pusat**

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 terdapat perubahan yang signifikan terhadap keberadaan kepala daerah, dimana dalam undang-undang sebelumnya keberadaan kepala daerah dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan, dan pemilihan yang dilakukan secara langsung ini sudah tentu akan berimplikasi terhadap berubahnya bentuk pertanggungjawaban yang yang diberikan oleh kepala daerah tersebut.

Keberadaan kepala daerah ini dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 24, sampai dengan Pasal 38. Sebagai sebuah institusi pemerintahan sudah tentu keberadaan kepala daerah tersebut dilengkapi dengan tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini menggunakan istilah “tugas dan wewenang” kepala daerah. Bagir Manan berpendapat bahwa wewenang mengandung makna kekuasaan (*mahct*) yang ada pada organ atau alat pemerintahan, sedangkan tugas (*taak*) dan hak (*recht*) ada pejabat dari organ (*ambtsdrager*).<sup>143</sup>

Jadi secara lengkap pengertian dari tugas dan wewenang tersebut, tugas merupakan tanggungjawab atau kewajiban yang harus dilaksanakan oleh kepala

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, hlm. 70.

daerah, sedangkan wewenang maksudnya ialah hak tau kekuasaan yang dipunyai oleh kepala daerah untuk melaksanakan tugas atau tanggungjawabnya tersebut. Kewajiban kepala daerah tersebut tertuang dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dimana kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat
- c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi.
- e. menaati dan menegakan seluruh peraturan perundang-undangan.
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- g. mengajukan dan mengembangkan daya saing daerah.
- h. melaksanakan prinsiptat pemerintahan yang bersih dan baik.
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah.
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Disamping kewajiban yang telah ditentukan dalam Psal 27 ayat (1) tersebut, kepala daerah juga wajib menyampaikan atau memberikan laporan penyelenggaraan pemeritahan daerah kepada pemerintah pusat, dan setelah itu kepala daerah harus memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta kepala daerah juga harus menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Informasi ini disampaikan melalui media umum yang tersedia didaerah yang bersangkutan, baik media cetak atau media elektronik supaya dapat di akses oleh masyarakat.<sup>144</sup>

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah disampaikan oleh kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur,

---

<sup>144</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. hlm 33.

sedangkan bagi kepala daerah kabupaten/kota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, laporan pertanggungjawaban ini disampaikan satu kali dalam satu tahun.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini dapat dilihat bahwa dalam menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepala daerah tersebut, menyampaikan laporan pertanggungjawabannya, *pertama*, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur, sedangkan Bupati/Walikota menyampaikan laporan pertanggung-jawabannya kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai kepala daerah provinsi, *kedua*, kepala daerah juga harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi untuk Gubernur, dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk Bupati/Walikota, dan yang *ketiga*, kepala daerah juga harus menyampaikan informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat yang berada di daerah yang bersangkutan.

Melihat kepada laporan pertanggungjawaban yang diberikan oleh kepala daerah tersebut tentu berbeda antara laporan pertanggungjawaban yang diberikan kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri dengan laporan pertanggungjawaban yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan juga laporan yang diberikan kepada masyarakat didaerahnya. Perbedaan ini bukan dalam isi tau materi laporan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut tetapi yang berbeda tersebut adalah bentuk laporan pertanggungjawaban dan akibat hukum dari laporan pertanggungjawaban yang telah diberikan tersebut.

Laporan yang diberikan oleh kepala daerah kepada Presiden atau kepada Menteri Dalam Negeri adalah laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini dapat berupa laporan kemajuan atau laporan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah (progress report), dan/atau laporan penyelenggaraan wewenang pemerintahan daerah yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan laporan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai institusi negara di daerah adalah laporan keterangan pertanggungjawaban, hal ini berarti bahwa yang diberikan oleh kepala daerah tersebut hanyalah keterangan bahwa kepala daerah telah memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat (Presiden atau Menteri Dalam Negeri) sebagai hierarki vertikal dari kepala daerah tersebut. Dan laporan yang disampaikan kepada masyarakat adalah informasi dari apa yang sudah disampaikan oleh kepala daerah kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri.

Namun pertanggungjawaban kepala daerah berupa pertanggungjawaban yuridis melalui pengadilan apabila kepala daerah tersebut diduga telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berupa diberhentikan dari jabatannya sebagai kepala daerah, dalam masa jabatannya apabila kepala daerah tersebut telah terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dan ketentuan tersebut diatur oleh Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Dalam 29 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pertanggungjawaban dapat berupa pemberhentian dari jabatan sebagai kepala daerah apabila ;

- a. berakhirnya masa jabatan kepala daerah tersebut dan telah dilantiknya pejabat kepala daerah yang baru.
- b. Tidak melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan.
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah.
- d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- e. Melanggar sumpah larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Ketentuan Pasal 29 ayat (2) ini jelas bahwa seorang kepala daerah atau wakil kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, meskipun laporan pertanggungjawaban tersebut ditolak berkali-kali oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal ini berbeda sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terdahulu. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, seorang kepala daerah dapat saja diberhentikan didalam masa jabatannya oleh Presiden atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan alasan bahwa laporan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut tidak diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk kedua kalinya.<sup>145</sup>

Dari ketentuan diatas jelas bahwa legitimasi kepala daerah bukan terletak kepada seberapa besar dukungan terhadap kepala di lembaga legislatif daerah, tetapi legitimasi kepala daerah tersebut berasal dari rakyat di daerah yang telah memilih secara langsung kepala daerah tersebut. Untuk itu wajar apabila kepala daerah tidak dapat diminta pertanggungjawabannya secara politis oleh Dewan

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 37.



Perwakilan Rakyat Daerah, namun pertanggung jawaban kepala daerah dapat diminta pertanggungjawaban secara hukum apabila kepala daerah melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

## **2. Sifat Pertanggungjawaban dari Kepala Daerah**

Sifat pertanggungjawaban Gubernur (Kepala Daerah) dalam UU No. 32 Tahun 2004 sudah bergeser apabila dibandingkan dengan ketentuan UU yang terdahulu. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, Gubernur berkedudukan sebagai pemimpin Provinsi tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya hanya gara-gara kebijakannya kurang populis dan/atau hanya karena lawan politik khususnya di DPRD melakukan upaya pelengseran. Gubernur dapat diberhentikan karena alasan melanggar hukum, di luar hal tersebut Gubernur tidak dapat diberhentikan. Artinya, sifat pertanggungjawaban Gubernur dalam hal pemberhentian lebih kepada persoalan hukum *an sich*.

Pertanggung jawaban secara hukum ini dapat berupa pemberhentian dalam masa jabatannya, karena dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah, dan melanggar kewajiban kepala daerah dan / atau wakil kepala daerah, dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut :<sup>146</sup>

- a. Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.
- b. Pendapat DPRD tersebut di atas diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD, yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota

---

<sup>146</sup> *Ibid.*

- DPRD, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
- c. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat tiga puluh hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dari putusannya bersifat final.
  - d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada presiden. Dalam hal ini presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak DPRD menyampaikan usulan tersebut.

Dari ketentuan Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ini sudah jelas bahwa kepala daerah diberhentikan bukan karena laporan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut ditolak atau diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi pemberhentian tersebut dilakukan karena kepala daerah telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, baik peraturan mengenai sumpah jabatan atau telah mangkir dari tugas dan wewenangnya sebagai 6 bulan berturut-turut sebagai kepala daerah.

Selanjutnya proses pemberhentian pun tidak dapat langsung dilakukan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, melainkan harus terlebih dahulu mendapat putusan dari Mahkamah Agung. Setelah Mahkamah Agung memberikan putusan yang menyatakan bahwa kepala daerah telah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, dan/atau melanggar larangan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28, maka putusan Mahkamah Agung tersebut dibawa kedalam sidan paripurna oleh Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah, untuk menentukan apakah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan merekomendasikan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut kepada Presiden.<sup>147</sup>

Dengan Ketentuan ini maka kepala daerah/wakil kepala daerah tidak dapat lagi dihentikan secara semena-mena oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemungutan suara di sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tanpa adanya suatu proses hukum yang membuktikan kesalahan dari kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut.<sup>148</sup> Sedangkan untuk memberhentikan sementara kepala daerah/wakil kepala daerah dapat dilakukan oleh Presiden tanpa melalui usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan hal ini dilakukan oleh Presiden apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan hal-hal sebagai berikut :<sup>149</sup>

1. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan penjara paling singkat lima tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan, dan putusan pengadilan ini adalah putusan pengadilan tingkat pertama atau putusan Pengadilan Negeri. Dalam hal ini tentu tidak perlu menunggu terlebih dahulu adanya putusan kasasi dari Mahkamah Agung sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, yang menyatakan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana yang didakwakan kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut. Dan apabila telah ada putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap maka Presiden dapat memberhentikan tanpa melalui usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Pengertian di dakwa dalam hal ini adalah apabila proses peradilan masih berlangsung dan diputus oleh pengadilan tingkat pertama atau belum diputus oleh pengadilan negeri, atau masih dalam proses penuntutan oleh jaksa. kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah

---

<sup>147</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982. hlm 14.

<sup>148</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>149</sup> *Ibid.*

diberhentikan sementara oleh Presiden, dan apabila terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan yang dapat memecah belah negara kesatuan Republik Indonesia, maka Presiden juga dapat memberhentikan kepala daerah langsung tanpa usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Selain dari bentuk pertanggungjawaban (pemberhentian) kepala daerah diatas, dalam Pasal 32 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga dinyatakan bahwa seorang kepala daerah yang mengalami krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggungjawabnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menggunakan hak angket untuk menanggapi kasus tersebut, dan hak angket ini baru dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah apabila rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dihadiri oleh  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan putusan yang diambil disetujui sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir tersebut.

Apabila dalam penyelidikan ditemukan bukti bahwa kepala daerah telah melakukan tindak pidana sebagaimana dituduhkan, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan proses penyelesaian secara hukum, melalui aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. dan apabila proses hukum yang berjalan telah memutuskan bahwa kepala daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana ancaman hukuman pidana penjara paling singkat lima tahun atau lebih berdasarkan putusan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pemberhentian sementara kepada Presiden dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah tersebut maka Presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah yang bersangkutan.

Sedangkan apabila putusan yang menyatakan kepala daerah telah bersalah melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggungjawabnya sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pemberhentian kepala daerah tersebut kepada Presiden, berdasarkan rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dihadiri oleh kurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan keputusan pemberhentian harus mendapat persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang hadir.<sup>150</sup>

Menurut Rozali Abdullah undang-undang baru ini memberikan perlindungan hukum kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dari tindakan sewenang-wenang dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan mengatur secara jelas prosedur hukum yang harus ditempuh untuk dapat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.<sup>151</sup> Selanjutnya apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang telah diberhentikan sementara oleh presiden tidak terbukti bersalah dalam sidang pengadilan dan telah memperoleh ketetapan hukum yang tetap, maka Presiden harus merehabilitasi (mengembalikan nama baik kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah) dan mengaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan dalam waktu paling lama 30 hari setelah putusan dikeluarkan

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, hlm. 41.

<sup>151</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi...*, *Op.Cit.*, hlm. 27.

oleh Mahkamah Agung. Dan jika dalam proses peradilan tersebut telah habis masa jabatan kepala daerah itu, maka Presiden tidak perlu mengaktifkan masa jabatan kepala daerah tersebut, namun harus merehabilitasi kepala daerah tersebut.

Dalam ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ditentukan bahwa apabila kepala daerah diberhentikan sementara oleh presiden, maka kepala daerah tersebut digantikan sementara oleh wakil kepala daerah, sampai keluarnya putusan yang mempunyai ketentuan hukum tetap yang menyatakan bahwa kepala daerah tersebut tidak terbukti bersalah, sedangkan apabila wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara, maka tugas dan wewenang wakil kepala daerah tersebut dirangkap oleh kepala daerah sampai adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai ketentuan hukum tetap, dan apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan oleh Presiden, maka Presiden menetapkan pejabat Gubernur atas usulan Menteri Dalam Negeri, dan pejabat Bupati dan/atau Walikota atas usulan dari Gubernur dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh ketentuan hukum tetap.

### **3. Peran DPRD dalam Legitimasi Kedudukan Kepala Daerah**

Dalam sistem pemerintahan daerah adanya pembagian kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah/kepala daerah sebagai badan eksekutif. Kedua lembaga penyelenggara pemerintah daerah memiliki hubungan kerjasama serta saling tidak menjatuhkan dan kesetaraan satu dengan yang lainnya. Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa

kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan eksekutif daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota merupakan lembaga legislatif daerah, serta penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi.

Hubungan fungsional antara legislatif daerah dan eksekutif daerah harus berlangsung secara harmonis untuk menuju terciptanya kesejahteraan rakyat. Sebagai lembaga wakil rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan fungsi kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan mempunyai hak dan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Kepala daerah harus memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan anggaran dan pembuatan kebijakan pemerintahan daerah dalam mengutamakan kepentingan dan aspirasi rakyat. Hubungan kelembagaan yang setara antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah mencirikan prinsip demokrasi, kesetaraan dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disamping itu kepala daerah berkewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>152</sup>

Sedangkan menurut Syaukani HR dan Hery Susanto, dkk,<sup>153</sup> berpendapat hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai legislatif ditandai dengan kesamaan kedudukan antara eksekutif

---

<sup>152</sup> Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008., hlm. 137-138.

<sup>153</sup> Syaukani HR dan Hery Susanto, dkk, *Otonomi Daerah dan Kompetisi Lokal*, PT. Dyanan Milenia, Jakarta, 2003., hlm. 42.

dan legislatif dalam percaturan politik daerah sebagai *partner* dalam pengambilan kebijakan yang bersifat strategis. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan penerapan otonomi daerah dengan memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus merupakan perwujudan partisipasi masyarakat dalam sistem demokrasi yang dilandasi kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti kekuasaan negara tertinggi berada di tangan rakyat. Menurut Ismail Sunny,<sup>154</sup> memberikan pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.

Kewenangan yang dimiliki oleh rakyat sebagai wewenang tertinggi dalam suatu sistem pemerintahan. Pemerintah demokrasi di Indonesia adalah suatu sistem pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat dalam bentuk musyawarah untuk mufakat, memecahkan masalah-masalah kehidupan bangsa dan negara demi terwujudnya suatu kehidupan masyarakat yang adil dan makmur merata secara material dan spiritual.<sup>155</sup>

Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, dengan mendapat persetujuan dan dukungan dari rakyat melalui wakil-wakilnya pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Dasar kewenangan kepala daerah dalam melakukan tindakan pemerintah yang berdasarkan legalitas. Dengan peraturan perundang-undangan, kepala daerah memiliki legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjadi legitimasi untuk melakukan tindakan pemerintahan yang diperoleh melalui atribusi.

---

<sup>154</sup> Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1992., hlm. 3.

<sup>155</sup> S. Sumarsono, dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003., hlm. 31.



Legitimasi merupakan persetujuan dari rakyat melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang merupakan pengejawantahan dari kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat merupakan cerminan dari penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokratis. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, terwujud dalam tindakan pemerintah daerah oleh kepala daerah dengan terlebih dahulu mendapatkan dukungan serta persetujuan dari rakyat di daerah, melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representatif rakyat daerah.

Attribusi kewenangan merupakan kewenangan dasar dalam pelimpahan kewenangan delegasi. Artinya bahwa kewenangan delegasi ada dengan terlebih dahulu ada atribusi kewenangan. Kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan delegasi atau pengalihan kewenangan memiliki tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan kebutuhan daerah serta bertanggungjawab sebagai mandataris (penerima mandat) dari mandans (pemberi mandat), yang dilaksanakan dengan membuat dan berwenang untuk membuat ketentuan kebijakan daerah.

Dengan demikian kepala daerah sebagai penerima mandat (*mandans*), maka kepala daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan, baik secara sendiri untuk melaksanakan peraturan daerah maupun dengan atau bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membuat peraturan daerah. Peraturan daerah maupun kebijakan pemerintah daerah, merupakan bentukan dari unsur penyelenggara pemerintah daerah, yakni kepala daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah, sama-sama bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang berkeadilan rakyat, kemakmuran dan keadilan.

Pelaksanaan delegasi oleh sebagai penggerak motor pemerintah daerah mendapatkan delegasi kewenangan dari pemerintah pusat dalam pelaksanaan tugas tertentu berdasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah berdasarkan delegasi kewenangan tidak dapat dicabut sewaktu-waktu, kecuali kepala daerah tidak mampu melaksanakan kewenangan delegasi yang diserahkan oleh pemerintah pusat, dengan melalui penarikannya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mensejahterakan dan memakmurkan masyarakat daerah memiliki kegiatan yang cukup banyak. Oleh karena itu, kepala daerah tidak mungkin dapat melaksanakan sendiri kegiatan tersebut. Kegiatan yang banyak dilakukan oleh kepala daerah mengharuskannya untuk melakukan kewenangan mandat kepada organ atau badan lain yang bersifat internal organisasi pemerintah daerah. Kepala daerah sebagai pemberi mandat kepada organ atau badan lain secara hierarkis, memiliki konsekuensi bahwa penerima mandat tidak boleh mengambil kebijakan yang bertentangan dengan pemberi mandat atas pelaksanaan kewenangan mandat.

Untuk itu maka, melaksanakan kewenangan urusan pemerintahan, kepala daerah tidak dapat mengambil keputusan berdasarkan mandat dari pemerintah, karena kepala daerah merupakan lembaga pemerintah pusat yang berada di daerah, bersifat hirarkhi lembaga pemerintah. Pemerintah daerah sesuai dengan penyelenggaraannya oleh kepala daerah berdasarkan atribusi kewenangan dalam

melaksanakan prinsip desentralisasi, untuk mewujudkan otonomi daerah, dimaksudkan untuk mengakomodasi kedaulatan daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah yaitu, urusan wewenang pemerintahan pusat sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah sehingga daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri yang selanjutnya menjadi urusan rumah tangga daerah.

Secara pelaksanaan pemerintahan negara, pemerintah pusat telah melakukan pemencaraan kewenangannya kepada pemerintah daerah sebagai wujud pelimpahan kewenangan, mengingat wilayah negara Indonesia sangat luas serta beranekaragam suku, budaya dan adat istiadat. Pemencaraan kewenangan, maka daerah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah. Bila dilihat dari sisi penyelenggaraan pemerintah negara, maka pusat telah mengalihkan beban tugasnya kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat dapat berkonsentrasi penyelenggaraan pemerintahan kepada kepentingan-kepentingan yang bersifat nasional.

Kepala daerah provinsi yang disebut gubernur dengan delegasi kewenangan untuk melaksanakan prinsip dekonsentrasi, didasarkan atas pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat, yang mempunyai hubungan hierarki dalam struktur pemerintahan. Pelimpahan kewenangan urusan pemerintah kepada gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Dekonsentrasi dilaksanakan berdasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dengan dekonsentrasi, kepala daerah provinsi hanya melaksanakan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi tingkatnya dengan pertanggungjawaban tetap berada pemerintah daerah. Penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan maupun perbedaan. Persamannya terletak pada penyerahan maupun pelimpahan urusan kewenangan pemerintahan dari pemerintah kepada pemerintah daerah yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Sedangkan perbedaan terdapat pada penyelenggaraan desentralisasi adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.<sup>156</sup>

Penyelenggaraan desentralisasi diakibatkan adanya tuntutan dan kebutuhan serta kepentingan daerah yang berbeda-beda sehingga perlu ditampung dalam bentuk aspirasi daerah, sehingga perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus yang menjadi rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan dekonsentrasi merupakan kebijakan pemerintah pusat yang dilaksanakan dalam kaitan hukum administrasi, bahwa pemerintah daerah dan/atau instansi vertikal di daerah hanya menyelenggarakan tata cara penyelenggaraan dekonsentrasi.

Kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi merupakan implementasi dari bentuk negara

---

<sup>156</sup> Lihat, *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota* bandingkan *Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan*.

kesatuan, dimana kewenangan berada pada pemerintah pusat. Indonesia sebagai negara keasatuan memiliki pemerintahan negara yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat pada kahikatnya melimpahkan atau menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah.

Tugas pembantuan diartikan merupakan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah provinsi, pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa. Penugasan berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kepada pemerintah provinsi, pmerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa. Dengan demikian tugas pembantuan berkaitan dengan kewenangan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah yang berada dibawahnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertanggungjawab sepenuhnya dalam setiap tindakan pemerintahan.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi, demokrasi, dan pertanggungjawaban. Prinsip keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah sebagai pimpinan daerah dalam melaksanakan kegiatan pemerintah daerah secara terbuka dalam perencanaan dan pelaksanaan program, serta memberikan akses informasi penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah bagi masyarakat, sehingga segala kegiatan kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah dapat diketahui oleh masyarakat daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis oleh kepala daerah, berdasarkan atas kewenangan atribusi, delegasi maupun mandat yang

merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat sesuai dengan aspirasi rakyat daerah dalam melaksanakan tindakan pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat di daerah. Atas dasar kewenangan tersebut, kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki legalitas berdasarkan kewenangannya dalam bertindak urusan pemerintahan yang diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah mempunyai kedekatan dalam melaksanakan seluruh perencanaan program pembangunan daerah sehingga didukung oleh masyarakat, sehingga keberhasilan pelaksanaan program dapat diwujudkan dengan sebaiknya. Kedekatan kepala daerah dengan masyarakat tidak diartikan tanpa ada kontrol dan pengawasan dari masyarakat, tetapi masyarakat lebih mudah mengontrol dan mengawasi program yang dilaksanakan kepala daerah.

Kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan atau kekuasaan bersedia dan sanggup menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang di berikan oleh masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kepentingan rakyat daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 95 Ayat (1) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memegang kekuasaan membentuk peraturan daerah. Hal ini berarti bahwa Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah memiliki wewenang dalam membuat peraturan daerah, walaupun dalam prakteknya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah rancangan peraturan daerah lebih banyak berasal dari kepala daerah sebagai pemimpin pemerintah daerah.<sup>157</sup>

Pasal 140 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah diberikan hak untuk mengusulkan pembuatan peraturan daerah. Apabila ada rancangan peraturan daerah yang bersamaan materinya, yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam satu masa sidang, maka ketentuan pasal 140 Ayat (2), maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Dengan melihat bunyi Pasal 140 Ayat (2), bahwa adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi lebih kuat dari kepala daerah. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai komponen penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintah negara di daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tanpa mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemberdayaan masyarakat.

Menurut Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso,<sup>158</sup> menyatakan bahwa dalam hubungan kerja kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>157</sup> Lihat, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>158</sup> Sadu Wastiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009., hlm. 46.

untuk mendukung fungsi maupun kedudukan kepala daerah terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi aspek penyusunan kebijakan daerah, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Laporan keterangan pertanggungjawaban dan kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

#### **D. Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY Menurut UU No. 23 Tahun 2014**

Kepala Daerah yang dimaksud dalam hal ini adalah Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, segala ketentuan yang belum diatur dalam UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, maka wajib berpedoman pada UU No. 23 Tahun 2014. Di bawah ini akan dipaparkan oleh Penulis tentang ketentuan berhubungan dengan kedudukan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah secara umum, termasuk juga berlaku bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang tertera dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Ada variasi baru terkait kedudukan dan pertanggungjawaban kepala daerah secara umum maupun DIY khususnya, jika mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Istilah rumah tangga yang diurus sepenuhnya dan sebesar-besarnya oleh daerah dianggap tidak relevan lagi. Dalam UU No. 23 Tahun 2014, Pemerintah Pusat menggunakan istilah-istilah baru yang sebelumnya belum pernah ada. Istilah yang baru tersebut *mutatis-mutandis* mempengaruhi posisi dan kewenangan pemerintah daerah, artikata terjadi distorsi kekuasaan yang ujungnya banyak dimiliki oleh pemerintah pusat ketimbang dimiliki oleh pemerintah daerah. Berikut ini akan penulis paparkan secara lengkap sesuai dengan UU tersebut.



## 1. Kedudukan Kepala Daerah Terjadi Degradasi Nilai

Gubernur dan Wakil Gubernur DIY wajib untuk mengikuti pedoman yang dianjurkan oleh UU No. 23 Tahun 2014. Berikut akan kami paparkan mengenai kedudukan kepala daerah yang penulis beranggapan terjadi penurunan dan/atau pengurangan dan/atau degradasi kewenangan dengan adanya variansi-variasi baru yang akan penulis paparkan dibawah ini. Kemudian selanjutnya oleh penulis dipaparkan juga mengenai Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Wakil dan/atau perpanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Dapat kita perhatikan secara seksama, Bab IV Urusan Pemerintahan Bagian Kesatu *Klasifikasi Urusan Pemerintahan*. UU No. 23 Tahun 2014 membagi jenis kekuasaan dengan klasifikasi, *Pertama*, Urusan Pemerintahan Absolut; *Kedua*, Urusan Pemerintahan Konkuren; dan *Ketiga*, Urusan Pemerintahan Umum. Hal ini dapat kita baca Pasal 9 yang berisi sebagai berikut

,<sup>159</sup>

- 1 Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2 Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3 Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4 Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5 Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

---

<sup>159</sup> Lihat, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 23 Tahun 2014 pada Bagian Kedua *Urusan Pemerintahan Absolut*, yang isinya adalah bagian mutlak kewenangannya dimiliki oleh pemerintah pusat. Meskipun demikian, pemerintah daerah bisa mendapatkan kewenangan absolut tersebut dengan cara pemberian dekonsentrasi oleh pemerintah pusat. Pasal 10 berisi :<sup>160</sup>

- 1 Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: *a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.*
- 2 Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat: a. melaksanakan sendiri; atau b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Bagian Ketiga *Urusan Pemerintahan Konkuren*, UU No. 23 Tahun 2014 mengatur hal tersebut dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 20. Ada dua bentuk urusan pemerintahan konkuren, yaitu *Pertama*, urusan pemerintahan wajib; dan *Kedua*, urusan pemerintahan pilihan. Lebih lengkapnya sebagai berikut :<sup>161</sup>

- a). Pasal 11 antara lain :
  - 1 Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
  - 2 Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
  - 3 Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.
- b). Pasal 12 berisi antara lain :
  - 1 Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat ; dan f. sosial.
  - 2 Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan

---

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

- pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan.
- 3 Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.
- c). Pasal 13 berisi antara lain :
- 1 Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- d). Pasal 15 berisi antara lain :
- 1 Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
  - 2 Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.
  - 3 Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan presiden.
  - 4 Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
  - 5 Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.
- e). Pasal 16 berisi antara lain :
- 1 Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk: a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
  - 2 Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.
  - 3 Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.

- 4 Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.
  - 5 Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.
- f). Pasal 17 berisi antara lain :
- 1 Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
  - 2 Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
  - 3 Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
  - 4 Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- g). Pasal 20
- 1 Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan: a. sendiri oleh Daerah provinsi; b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau c. dengan cara menugasi Desa.

UU No. 23 Tahun 2014 Bagian Keempat *Urusan Pemerintahan Umum*, dan Bagian Kelima *Forkopimda*. Sebenarnya disebutkan mutlak kewenangan dari Presiden sebagai pimpinan pemerintah pusat. Namun lagi-lagi pemerintah pusat memperpanjang tangan kekuasaannya di daerah-daerah seluruh Indonesia. Maksud dan Tujuan dari *urusan pemerintahan umum* dan *forkopimda* dapat dikatakan baik.

Perlu digaris bawahi disini, materi yang termaktub dalam kedua bagian tersebut seakan-akan tidak ubahnya kekuasaan model *Orde Baru*. Ada unsur indoktrinasi pemahaman bangsa (misalnya Penataran P4) yang seakan-akan wajib dilaksanakan. Perbedaannya jika di masa *Orde Baru*, kepanjangan-tangan untuk melaksanakan agenda pusat diperuntukan tugasnya kepada Militer/ABRI. Untuk

UU No. 23 Tahun 2014 dibentuk *Forkopimda*, yaitu singkat kata, badan ini terdiri dari seluruh instansi pemerintah daerah dari segala tingkat, termasuk pula Kepolisian, Kejaksaan dan TNI. Penulis berpendapat, pemerintah pusat terlalu berlebihan. Pesan dari adanya peraturan ini dalam UU pemerintahan daerah, jelas bahwa pemerintah pusat mengurangi kekuasaan daerah, arti kata arus kekuasaan mulai disentralisasikan kembali.

Urusan Pemerintahan Umum dalam UU No. 23 Tahun 2014, lebih jelasnya berisi sebagai berikut :<sup>162</sup>

- 1 Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (5) meliputi: *a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang undangan. e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.*
- 2 Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing.
- 3 Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2), gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal.
- 4 Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 5 Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN.
- 6 Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.

---

<sup>162</sup> Lihat, Pasal 25 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- 7 Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Kemudian Bagian Kelima UU No. 23 Tahun 2014 tentang *Forkopimda*,

Pasal 26 menjelaskan bahwa :

- 1 Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, dibentuk Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan.
- 2 Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh gubernur untuk Daerah provinsi, oleh bupati/wali kota untuk Daerah kabupaten/kota, dan oleh camat untuk Kecamatan.
- 3 Anggota Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota terdiri atas pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di Daerah.
- 4 Anggota forum koordinasi pimpinan di Kecamatan terdiri atas pimpinan kepolisian dan pimpinan kewilayahan Tentara Nasional Indonesia di Kecamatan.
- 5 Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengundang pimpinan Instansi Vertikal sesuai dengan masalah yang dibahas.
- 6 Ketentuan lebih lanjut mengenai Forkopimda dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Kepala Daerah tingkat 1 dan/atau *Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat*, dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatur secara tegas sama seperti UU No. 32 Tahun 2004. UU No. 23 Tahun 2014 secara eksplisit Gubernur sebagai kepanjangan dari pemerintah pusat, hal ini terdapat dalam Pasal 91 sampai dengan Pasal 93. Untuk lebih jelasnya sebagai berikut ini :<sup>163</sup>

a.) Pasal 91 berbunyi :

- 1 Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

---

<sup>163</sup> Lihat, UU No. 23 Tahun 2014.

- 2 Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas: *a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota; b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya; c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya; d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah; e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 3 Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang: *a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota; b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi; d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 4 Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang: *a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar-Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya; b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya; c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya; d. melantik bupati/wali kota; e. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; f. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 5 Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) dibebankan pada APBN.

- 6 Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.
  - 7 Tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat didelegasikan kepada wakil gubernur.
  - 8 Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak keuangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diatur dengan peraturan pemerintah.
- b). Pasal 92 berbunyi : Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (2) sampai dengan ayat (4), Menteri mengambil alih pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- c). Pasal 93 berbunyi :
- 1 Gubernur dalam menyelenggarakan tugas sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur.
  - 2 Perangkat gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas sekretariat dan paling banyak 5 (lima) unit kerja.
  - 3 Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh sekretaris gubernur.
  - 4 Sekretaris daerah provinsi karena jabatannya ditetapkan sebagai sekretaris gubernur.
  - 5 Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan organisasi, tugas, dan fungsi perangkat gubernur diatur dalam peraturan pemerintah.

## 2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sebagai Kepala Daerah Yogyakarta, dikarenakan UU No. 13 Tahun 2012 tidak mengatur secara komprehensif mengenai pertanggungjawaban kepala daerah, maka otomatis mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 yang di dalamnya mengatur secara jelas mengenai pertanggungjawaban tersebut. Penulis akan mulai pemaparan kali ini, *Pertama*, mengenai kewajiban kepala daerah; *Kedua*, mengenai pertanggungjawaban kepala daerah; kemudian *Ketiga*, mengenai larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan oleh kepala daerah sebagai kepala eksekutif di daerah.

Kepala Daerah sebagai pemimpin daerah, tidak hanya hak yang dimilikinya. Selain itu, ada kewajiban yang harus diembannya. UU No. 23 Tahun



2014, khususnya Pasal 67 mengatur tentang Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah diantaranya meliputi:<sup>164</sup>

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Selain dari Kewajiban kepala daerah sebagaimana disebut dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut, kepala daerah wajib pula mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Jenis pertanggungjawaban tersebut antara lain adalah: *Pertama*, Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat. *Kedua*, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD. *Ketiga*, Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.

Ketiga jenis pertanggungjawaban kepala daerah tersebut, apabila kepala daerah tidak melaksanakan tidak sampai diberikan sanksi pemberhentian sementara maupun tetap. Sanksi yang diberikan hanya berupa teguran, kemudian jika tidak diindahkan maka kepala daerah wajib mengikuti program pembinaan yang diselenggarakan pemerintah pusat. Mengenai pertanggungjawaban kepala

---

<sup>164</sup> Lihat, UU No. 23 Tahun 2014.

daerah pengaturannya secara eksplisit diatur dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal

73. Lebih lengkapnya sebagai berikut :<sup>165</sup>

- a). Pasal 69 berisi :
  - 1 Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
  - 2 Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah.
- b). Pasal 70 berisi :
  - 1 Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan Tugas Pembantuan.
  - 2 Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
  - 3 Bupati/wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
  - 4 Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
  - 5 Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat.
  - 6 Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Menteri mengoordinasikan pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah.
  - 7 Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa pemberian penghargaan dan sanksi.
- c). Pasal 71 yang berisi :
  - 1 Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
  - 2 Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
  - 3 Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- d). Pasal 72 yang berisi bahwa : Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- e). Pasal 73 yang berisi :

---

<sup>165</sup> Lihat, Pasal 69 s/d Pasal 73, UU No. 23 Tahun 2014.

- 1 Kepala daerah yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur, sebagai wakil Pemerintah Pusat, untuk bupati/wali kota.
- 2 Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.
- 3 Dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2), DPRD provinsi dapat menggunakan hak interpelasi kepada gubernur dan DPRD kabupaten/kota dapat menggunakan hak interpelasi kepada bupati/wali kota.
- 4 Apabila penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak diterima, DPRD provinsi melaporkan gubernur kepada Menteri dan DPRD kabupaten/kota melaporkan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 5 Berdasarkan laporan dari DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernur dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/wali kota.
- 6 Apabila sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

Terdapat Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014, khususnya Pasal 76 memberikan klasifikasi pelanggaran tersebut. Diantaranya adalah :

- 1 Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang: *a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun; d. menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;*

- e. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan; f. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) huruf e; g. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya; h. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; i. melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan j. meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.*
- 2 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf j jika dilakukan untuk kepentingan pengobatan yang bersifat mendesak.

Larangan-Larangan yang diperuntukan kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, apabila dilanggar maka berimplikasi pada pemberian sanksi, baik *teguran, mengikuti program yang diadakan pemerintah pusat dan/atau pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan*. Hal ini terdapat pada Pasal 77 yang berisi :<sup>166</sup>

- 1 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf c dikenai sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
- 2 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf i dikenai sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
- 3 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf j dikenai sanksi teguran tertulis oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
- 4 Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (3) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diwajibkan mengikuti program

---

<sup>166</sup> Lihat, UU No. 23 Tahun 2014.

pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian.

- 5 Dalam hal kepala Daerah mengikuti program pembinaan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4), tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

### 3. Anomali Hak dan Kedudukan DPRD

Berhubungan dengan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, khususnya Pasal 78 sampai dengan Pasal 89. Disini DPRD memiliki kewenangan untuk memberhentikan Kepala Daerah, dengan menggunakan Hak Usulan, namun terjadi Anomali disebabkan jika DPRD tidak menggunakan hak tersebut, Pemerintah pusat tetap bisa melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah jika melanggar ketentuan yang termaktud dalam Pasal-Pasal tersebut. Jadi seakan-akan DPRD memiliki kewenangan namun tidak mutlak, keseluruhannya tetap pemerintah pusat yang memiliki hak mutlak. Lebih jelasnya sebagai berikut :<sup>167</sup>

a). Pasal 78 berbunyi :

- 1 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: *a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; atau c. diberhentikan.*
- 2 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena: *a. berakhir masa jabatannya; b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah; d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b; e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j; f. melakukan perbuatan tercela; g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; h. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau i. mendapatkan sanksi pemberhentian.*

b). Pasal 79 berbunyi :

- 1 Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a

<sup>167</sup> Lihat, Pasal 78-89, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

dan huruf b diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.

- 2 Dalam hal pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 3 Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

c). Pasal 80 berbunyi :

- 1 Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat(2) huruf c, huruf d, huruf e, dan/atau huruf f dilaksanakan dengan ketentuan: *a. pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela; b. pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir; c. Mahkamah Agung memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) Hari setelah permintaan DPRD diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final; d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela, pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota; e. Presiden wajib memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD; dan f. Menteri wajib memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Menteri menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.*

- 2 Dalam hal pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya pemberitahuan putusan Mahkamah Agung, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.<sup>168</sup>
  - 3 Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak menyampaikan usul kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
  - 4 Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam peraturan pemerintah.
- d). Pasal 81 berbunyi :
- 1 Dalam hal DPRD tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1), Pemerintah Pusat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang: *a. melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah; b. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b; c. melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j; dan/atau d. melakukan perbuatan tercela.*
  - 2 Untuk melaksanakan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah untuk menemukan bukti-bukti terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
  - 3 Hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pemerintah Pusat kepada Mahkamah Agung untuk mendapat keputusan tentang pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
  - 4 Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melakukan pelanggaran, Pemerintah Pusat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
  - 5 Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dalam peraturan pemerintah.
- e). Pasal 82 berbunyi :
- 1 Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diduga menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (2) huruf h, DPRD menggunakan hak angket untuk melakukan penyelidikan.
  - 2 Dalam hal hasil penyelidikan oleh DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti menggunakan

---

<sup>168</sup> Disinilah kelihatan, sebenarnya kewenangan DPRD untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah tidak sepenuhnya mutlak, jadi jikapun DPRD tidak menggunakan "hak"nya, mutatis-mutandis pemerintah pusat tetap memberhentikan kepala daerah yang dinyatakan melanggar hukum oleh Putusan MA.

dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen tersebut, DPRD provinsi mengusulkan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri serta DPRD kabupaten/kota mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

- 3 Berdasarkan usulan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya usulan dari DPRD provinsi.
  - 4 Berdasarkan usulan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya usulan dari DPRD kabupaten/kota.
  - 5 Dalam hal DPRD tidak melakukan penyelidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat melakukan klarifikasi kepada DPRD bersangkutan.
  - 6 Apabila DPRD dalam waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak dilakukan klarifikasi tetap tidak melakukan penyelidikan, Pemerintah Pusat melakukan pemeriksaan.
  - 7 Dalam hal hasil pemeriksaan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (6), kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen tersebut, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
  - 8 Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (7) diatur dalam peraturan pemerintah.
- f). Pasal 83 berbunyi :
- 1 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - 2 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.
  - 3 Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
  - 4 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.



- 5 Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

g). Pasal 84 berbunyi :

- 1 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan, paling lambat 30 (tiga puluh) Hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan pengadilan, Presiden mengaktifkan kembali gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan, dan Menteri mengaktifkan kembali bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota yang bersangkutan.
- 2 Apabila setelah diaktifkan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ternyata terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
- 3 Apabila setelah diaktifkan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Presiden merehabilitasi gubernur dan/atau wakil gubernur dan Menteri merehabilitasi bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

h). Pasal 85 berbunyi :

- 1 Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana yang terkait dengan tugas, kewenangan, dan kewajibannya, DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dan hak angket untuk menanggapi.
- 2 Penggunaan hak interpelasi dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3 Dalam hal DPRD menyetujui penggunaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2), DPRD membentuk panitia khusus untuk melakukan penyelidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4 Dalam hal ditemukan bukti kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

i). Pasal 86 berbunyi :

- 1 Apabila kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- 2 Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.
- 3 Apabila bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 4 Apabila wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), tugas wakil kepala daerah dilaksanakan oleh kepala

daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

- 5 Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
  - 6 Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan masa jabatan penjabat gubernur dan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) diatur dalam peraturan pemerintah.
- j). Pasal 87 berbunyi :
- 1 Apabila gubernur berhenti sebagaimana dimaksud pada Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan pengisian jabatan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.
  - 2 Apabila bupati/wali kota berhenti sebagaimana dimaksud pada Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan pengisian jabatan bupati/wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.
- k). Pasal 88 berbunyi :
- 1 Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya gubernur atau sampai dengan diangkatnya penjabat gubernur.
  - 2 Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya bupati/wali kota atau sampai diangkatnya penjabat bupati/wali kota.
- l). Pasal 89 berbunyi : Apabila wakil kepala daerah berhenti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (4), pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.

DPRD Provinsi merupakan representasi rakyat (masyarakat umum)

diwilayah teritorialnya. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur tentang *Fungsi* dari

DPRD Provinsi tersebut dalam Pasal 96, yang isinya sebagai berikut :

- 1 DPRD provinsi mempunyai fungsi: *a. pembentukan Perda provinsi; b. anggaran; dan c. pengawasan.*
- 2 Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi.
- 3 Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat.

Selain “fungsi” DPRD Provinsi dalam UU No. 23 Tahun 2014 juga mengatur tentang *Tugas dan Wewenang* yang dimilikinya. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 101 yang berbunyi :

- 1 DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur; b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi; *d. memilih gubernur;*<sup>169</sup> e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan.
- 2 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

UU No. 23 Tahun 2014 tidak hanya mengatur tentang “Fungsi, Tugas dan Wewenang” DPRD Provinsi, melainkan pula mengatur tentang *Hak* yang melekat pada DPRD Provinsi tersebut. Hal ini terdapat pada Pasal 106, yang berisi :

- 1 DPRD provinsi mempunyai hak: *a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.*
- 2 Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- 3 Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>169</sup> Pada frasa Pasal 101 ini khususnya huruf (d) dihapus, lebih tepatnya ditambah dengan tanda (d1) yang isinya, bahwa DPRD dapat *memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan*. Lihat, UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014.

- 4 Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

#### **E. Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY Menurut UU No. 13 Tahun 2012**

Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai susunan pemerintahan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 (b) Undang-Undang Dasar 1945, sehingga pengaturannya harus mendasarkan hak-hak dan asal usul dari daerah istimewa tersebut. Terkait dengan hal tersebut, pengaturan Keistimewaan DIY dalam peraturan perundang-undangan sejak berdirinya NKRI sebenarnya tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Dalam hal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu amanat di dalam Undang-Undang Keistimewaan DIY dengan mekanisme penetapan yang didasarkan oleh aspek historis, sosiologis dan yuridis.

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang merupakan salah satu kewenangan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan melalui mekanisme penetapan, yang secara prosedural dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan tanpa meninggalkan asas demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Daerah Istimewa Yogyakarta (D.I. Yogyakarta) merupakan daerah yang memiliki struktur pemerintahan khas yang disebut istimewa. Keistimewaan

tersebut timbul diantaranya dari latar belakang historis dan asal usul daerah. Salah satu keistimewaan yang paling pokok sampai saat ini adalah hal rekrutmen Gubernur dan Wakil Gubernur yang dilakukan dengan penetapan bukan pemilihan seperti yang diterapkan di daerahdaerah lain. Wilayah DIY terdiri dari 4 (empat) kabupaten dan satu kota, yaitu Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Dengan jumlah penduduk sebesar 3. 457. 491 jiwa pada tahun 2010 (Survei BPS RI).<sup>170</sup>

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta berada di tingkat Propinsi. Sedangkan untuk tingkat Kabupaten/ Kota dengan semangat otonomi daerah, mekanisme pengisian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya sesuai dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Secara fundamental, legitimasi yuridis akan keberadaan daerah istimewa diakomodir dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen atau Pasal 18B UUD 1945 pasca amandemen, yang berbunyi : “ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang ini”. Mengenai Daerah Istimewa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menyatakan bahwa Daerah Istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal usul dan di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa (*zalfbesturende landschappen*).

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dengan tegas menyatakan pembentukan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa. Undang-Undang

---

<sup>170</sup> [www.survei.penduduk.ri.com/propinsi/istimewa/yogyakarta.](http://www.survei.penduduk.ri.com/propinsi/istimewa/yogyakarta.), Terakhir diakses tanggal 13 November 2015.

tersebut yang mengatur secara khusus eksistensi keistimewaan Yogyakarta dan lahir melengkapi ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 khususnya mengenai daerah istimewa, sebagaimana yang dimaksudkan di dalamnya.<sup>171</sup> Setelah melewati dinamika politik akan disyahkannya Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta maka kini masyarakat Yogyakarta telah dapat menikmati hasil dari keputusan pemerintah pusat terkait keistimewaan Yogyakarta.

Dimana dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, maka pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sudah ditentukan melalui mekanisme Penetapan setiap lima tahun terhadap Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur terhitung tahun sejak pelantikan.

Naskah Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diserahkan oleh Presiden RI diwakili Dirjen Otonomi Daerah kepada Sri Sultan HB X dan Ketua DPRD DIY, Yoeke Indra Agung Laksana. Pada UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan tersebut berisi 16 Bab dan 51 Pasal yang mengatur lima aspek pokok dari keistimewaan yaitu antara lain, *mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah DIY dengan Penetapan di DPRD, Kelembagaan Pemerintah DIY, Bidang Pertanahan, Kebudayaan dan Tata Ruang.*<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Ismu Gumadi Widodo, *Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4)*, Skripsi Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara, Surabaya, 2008, hlm. 314.

<sup>172</sup> Jawahir Thontowi, *Apa Istimewanya Jogja?*, Pustaka Fahim, Yogyakarta, 2007., hlm. 22.

## 1. Otonomi Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah

Sebagai respon terhadap perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang dinilai sudah tidak sesuai dengan tuntutan reformasi pemerintahan daerah. Maka untuk mengakomodir perubahan kedua undang-undang tersebut diterbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Latar belakang kebijakan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, paling tidak disebabkan oleh adanya dua perubahan konteks sosial politik, yaitu:<sup>173</sup>

- a. Merebaknya protes berbasisi kedaerah yang semakin sulit dikendalikan oleh pemerintah pusat yang mengindikasikan ketidak puasan terhadap kebijakan desentralisasi pemerintahan dan keuangan sebagai pemicu utamanya, daerah-daerah yang memberikan kontribusi penting terhadap pendapatan nasional, namun tidak memperoleh alokasi keuntungan yang berarti.
- b. Munculnya semangat demokratisasi yang menuntut ruang partisipasi politik yang luas.
- c. Dengan latar belakang sosial politik seperti itu, maka misi utama lahirnya undang-undang tersebut adalah:<sup>174</sup>
  - 1) Untuk memuaskan daerah dengan memberikan ruang partisipasi politik yang tinggi di tingkat daerah. Hal ini diwujudkan dengan Desentralisasi politik dari pusat ke daerah dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menikmati simbol-simbol utama demokrasi lokal, misalnya pemilihan kepala daerah.
  - 2) Untuk memuaskan daerah-daerah kaya sumber daya alam dengan memberikan akses yang lebih besar untuk menikmati hasil sumberdaya alam yang ada di daerah masing-masing.

---

<sup>173</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 93.

<sup>174</sup> *Ibid.*, hlm. 102-103.

Untuk pemerintah daerah, terdapat beberapa hal positif bahwa dalam kebijakan tersebut pemerintah mengembalikan daerah pada porsi yang sebenarnya, yaitu daerah sebagai daerah otonomi asli, hal tersebut sesungguhnya telah diatur secara terdesentralisasi dalam *wet* (peraturan hukum) yang berlaku pada tahun 1906–1979. Menurut *wet* tersebut sesungguhnya telah diatur secara terdesentralisasi, dalam *wet* tersebut, daerah-daerah itu berorientasi sesuai otonomi aslinya.

Pada poin mekanisme pengisian jabatan disebut bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur DIY diisi oleh Sultan dan Paku Alam (PA) yang bertahta sesuai dengan paugeran Keraton serta Pura Pakualaman. Perlu dicermati kembali, di sisi lain berlakunya UUK tersebut tentunya akan berefek pada manajemen Kraton dan Pura Pakualaman dalam hal penyesuaian paugeran untuk proses suksesi raja atau adipati, sesuai dengan persyaratan seseorang untuk menjabat sebagai Kepala Daerah. Sehingga Menurut Yoeke Indra Agung Laksana, Ketua DPRD DIY, semestinya regulasi internal yang selama ini berbentuk paugeran yang bersifat konvensi, maka kemudian harus dipublikasikan agar diketahui. Pembahasan ini sebenarnya telah ada sebelum UUK tersebut disahkan, yang menjadi salah satu perdebatan dan pertanyaan bagi masyarakat Yogyakarta khususnya adalah bagaimana dengan suksesi kepemimpinan Kasultanan Yogyakarta selanjutnya mengingat keturunan HB X yang tidak memiliki keturunan putra laki-laki.

Sesuai tradisi selama ini yang berlaku semenjak zaman Panembahan Senopati yang berkuasa di Kerajaan Mataram sampai masa Kasultanan Yogyakarta di bawah almarhum Sri Sultan Hamengku Buwono IX, hanya putra



mahkota yang bisa jadi penerus tahta. Akan tetapi jika dilihat bagaimana tradisi atau kebiasaan yang dulunya juga pernah dilakukan dalam Kasultanan Yogyakarta ketika Sultan tidak memiliki Putra, maka Raja selanjutnya diserahkan kepada saudara laki-laki Sultan atau garis keturunan ke samping. Disahkannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya dalam hal mekanisme pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY memang telah jelas dikatakan pengisian jabatan dilakukan melalui penetapan. Namun, berangkat dari keadaan Kasultanan saat ini seperti yang telah penyusun uraikan di atas tentunya sistem penetapan tidak akan berhenti sampai Undang-Undang Keistimewaan DIY itu telah disahkan.

UU Keistimewaan ini suka tidak suka, mau tidak mau memang akan mereformasi Keraton dan Pakualaman. Maka pengertian Sultan dan PA bertahta otomatis menjadi Kepala Daerah DIY selanjutnya harus mempersiapkan diri menyiapkan suksesor yang sesuai dengan persyaratan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Tentunya Keraton dan Pakualaman telah memprediksi siapa yang akan menjadi Raja atau Adipati selanjutnya, dengan mempertimbangkan memenuhi syarat untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur yang disesuaikan juga dengan prosedur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintahan daerah, yaitu DPRD dan kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakatnya untuk bekerja keras, terampil, disiplin, dan berperilaku sesuai dengan nilai, norma, dan moral serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dengan

memperhatikan prasarana dan sarana serta dana yang terbatas secara efisien, efektif, dan profesional. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008).

Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan

masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintahan Daerah Propinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Propinsi dan DPRD Propinsi. Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/ Kota.

## **2. Substansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Substansi istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam kontrak politik antara Kasultanan Yogyakarta & Kadipaten Puro Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno sebagaimana dituangkan dalam Pidato Penobatan HB IX, 18 Maret 1940; Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Pakualam VIII tanggal 19 Agustus 1945; Amanat 5 September 1945; Amanat 30 Oktober 1945; Amanat Proklamasi Kemerdekaan NKRI-DIY, 30 Mei 1949; Penjelasan Pasal 18, UUD 1945; Pasal 18b (ayat 1 & 2), UUD NKRI 1945; Pasal 2, UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta; Amanat Tahta Untuk Rakyat, 1986.

Substansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga hal, yaitu :<sup>175</sup> *Pertama*, Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa (sebagaimana diatur UUD 45, Pasal 18 & Penjelasan

---

<sup>175</sup> Sujamto, *Daerah Istimewa...*, *Op.Cit.*, hlm. 189-197.

mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 bukti - bukti autentik Atau fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Indonesia;. *Kedua*, Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat propinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 dan UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta);. *Ketiga*, Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan dan Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan dan Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya).

Polemik keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini makin berlarut-larut disebabkan oleh: *Pertama*, manuver politik Sultan yang bertahta terkait konvensi pencalonan Presiden Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 karena Status Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah melekat sejak tahun 1945 dijadikan bargaining power secara kelembagaan, sementara itu sultan yang bertahta tidak memiliki *bargaining position* dalam percaturan politik secara nasional.

*Kedua*, setiap produk undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah (UU Nomor 5 Tahun 1969, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) tidak mampu menjangkau, mengatur dan melindungi hak asal-usul suatu daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Undang - undang Dasar 1945 dan penjelasannya maupun amanat Pasal 18b ayat 1,2 dan 3 UUD 1945 (hasil amandemen). Pemahaman posisi serta substansi bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia belum dipahami secara utuh dan benar oleh penerus tahta Kasultanan dan Pakualaman (pasca HB IX & PA VIII) maupun oleh penerus tahta kepresidenan (pasca Soekarno dan Hatta) maupun oleh masyarakat luas.

*Ketiga*, ketidak pahaman para penerus dan pengisi kemerdekaan karena perubahan orientasi tata pemerintahan dari geo-cultural (ranah kebudayaan) yang bernama Nusantara menjadi geo-politics (ranah politik) yang bernama Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Bhineka Tunggal Ika belum dioperasionalisasikan secara yuridis formal dalam tata kehidupan sosial masyarakat dan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Keempat*, perpindahan orientasi politik atau mazhab politik berdirinya negara dengan Sistim Continental menjadi Anglo Saxon dalam pelaksanaan pemerintah pasca Reformasi semakin mengkacaukan sistim dan hukum tata negara Indonesia, hal ini dibuktikan dengan adanya amandemen UUD 1945 tanpa melalui Referendum sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 10 Tahun 1985 dan perubahan sistim demokrasi dari Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan

menjadi sistim pemilihan langsung dan ternyata Pilihan Langsung ini lebih banyak mudharatnya daripada manfaatnya karena secara diam-diam telah terbukti bertentangan dengan sila ke IV Pancasila.

*Kelima*, proses demokratisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih terus bergulat dan berlangsung sesuai dinamika politik lokal yang menekankan substansi demokrasi (musyawarah untuk mencapai mufakat), sehingga sampai dengan detik ini belum melaksanakan Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Wakil Gubernur secara langsung karena memang Posisi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah wakil pemerintah pusat (bertanggung jawab langsung kepada presiden), sebagaimana halnya Camat yang melakukan tugas medewewind (tugas pembantuan) dan tidak masuk ranah desentralisasi sebagaimana walikota, bupati, lurah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>176</sup>

### **3. Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Pokok persoalan yang melatarbelakangi munculnya polemik status keistimewaan bagi daerah Istimewa Yogyakarta bermula dari terjadinya pro dan kontra pemahaman terhadap arti kata “pemilihan” (berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta) kepala daerah dan wakil kepala daerah, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Membaca UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY ini harus dipahami asal-usul mengapa UU ini harus ada (*causa Prima* UU ini sebagai *Conditio Sine Quanon*).<sup>177</sup> Undang-Undang tersebut diilhami dari pemikiran Sri

---

<sup>176</sup> [http://www.jogja.istimewa.id/subtansi\\_keistimewaan\\_nkri.](http://www.jogja.istimewa.id/subtansi_keistimewaan_nkri.), “Subtansi Istimewa Bagi Daerah Istimewa Yogyakarta”, Terakhir di akses 10 April 2015, Pukul. 13.00 WIB

<sup>177</sup> Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran Sri Sultan Hamengku Buwono IX*, Dharmakaryadhika Publisher, Yogyakarta, 2010., hlm. 59.

Sultan Hamengku Buwono IX, sebagaimana tertuang dalam Pidato Penobatan Sebagai Raja tanggal 18 Maret 1940 dan Amanat Tahta Untuk Rakyat, yang menghendaki adanya Demokrasi Budaya bagi Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu adanya penghormatan terhadap hak-hak demokrasi yang dipresentasikan oleh DPRD DIY dan hak-hak budaya yang dipresentasikan Sultan Kasultanan Yogyakarta, sebagai Gubernur (Kepala Daerah) dan Adipati Pakualam sebagai Wakil Gubernur (Wakil Kepala Daerah).

Untuk memahami hal di atas, harus dibaca pula Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII yang diberikan oleh Ir. Soekarno, Presiden RI pertama, pada tanggal 19 Agustus 1945. Amanat tanggal 5 September 1945 dan Amanat tanggal 30 Oktober 1945.<sup>178</sup> Terdapat multitafsir dalam memahami UU Nomor 32 Tahun 2004, yang secara eksplisit memberikan payung hukum bagi DIY, sebagaimana disebutkan dalam :<sup>179</sup>

1. Pasal 56 s/d Pasal 67, tentang Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung yang tidak dapat diterapkan di DIY karena menganut asas Lex Spesialis (UU Nomor 3 Tahun 1950) Derogat Lex Generalis (UU Nomor 32 Tahun 2004).
2. Pasal 2, ayat (8), bahwa Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur undang-undang (Sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18 b, ayat 1).
3. Pasal 2, ayat (9), bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI ( sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18 b, Ayat 2).
4. Pasal 225, bahwa daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur undang-undang ini, diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain (dalam hal ini Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa sudah memiliki UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY Jo PP Nomor 31 Tahun 1950,

---

<sup>178</sup> *Ibid.*, hlm. 63.

<sup>179</sup> *Ibid.*, hlm. 64-65.

sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan UU Nomor 26 Tahun 1959.

5. Pasal 226, ayat (1) bahwa ketentuan dalam undang-undang ini berlaku bagi Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Propinsi Nangroe Aceh Darusslam, Propinsi Papua, dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri. (Dalam hal ini DIY sudah memiliki UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY dan dapat melaksanakan seluruh amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 kecuali dalam hal Kepala Daerah/ Gubernur dan Wakil Kepala Daerah/ Wakil Gubernur karena DIY adalah gabungan nagari Kraton Yogyakarta dengan Bumi Merdiko Pakualaman sebagai daerah setingkat propinsi yang diakui hak-hak asal-usulnya dengan menghormati keberadaan Sultan Kasultanan Yogyakarta & Adipati Kadipaten Puro Pakualaman sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada presiden,<sup>180</sup> Pasal 226, Ayat (2) bahwa Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini (pada hakikatnya, tunduk pada terhadap aturan perundang-undangan pemerintah pusat dan dapat melaksanakan sepenuhnya, kecuali dalam Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah).<sup>181</sup>

#### **4. Tinjauan Yuridis Tentang Kedudukan dan Tanggungjawab Gubernur dan Wakil Gubernur DIY**

Ditinjau dari aspek yuridis, jabatan kepala daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis. Sedangkan di dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menyatakan bahwa, Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat :

- a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara, Republik Indonesia Tahun 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah;

---

<sup>180</sup> Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945, Amanat 5 September 1945 dan Amanat 30 Oktober 1945 pemerintah DIY

<sup>181</sup> Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali...*, Op.Cit., hlm. 66.



- c. Bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur;
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- e. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- f. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/ rumah sakit pemerintah;
- g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana;
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. Memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP);
- m. Menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan
- n. Bukan sebagai anggota partai politik.

Berdasarkan tinjauan yuridis Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 18 di atas dapat dikatakan bahwa bentuk mekanisme pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan oleh DPRD DIY dan diangkat oleh Presiden, bukan dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana propinsi-propinsi lain dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tersebut.

Mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur secara ringkas diawali dengan pengajuan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dari Sultan dan Paku Alam yang bertakhta oleh Kasultanan dan Kadipaten. Saat mengajukan calon,

Kasultanan dan Kadipaten menyerahkan surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawadenan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pengahageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman,<sup>182</sup> serta surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai calon Wakil Gubernur, disamping syarat-syarat administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU Nomor 13 Tahun 2012. Berkas pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut diserahkan kepada DPRD DIY untuk diverifikasi.

Untuk keperluan verifikasi, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang diketuai oleh Ketua dan Wakil Ketua DPRD DIY, serta anggota yang terdiri atas wakil-wakil fraksi. Agenda penetapan diselenggarakan pada Rapat Paripurna DPRD DIY. Rapat Paripurna diawali dengan pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur. Setelah Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur. Berita Acara penetapan disampaikan kepada Presiden untuk mendapatkan pengesahan.

Selanjutnya, pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilantik oleh Presiden atau yang mewakilinya. Amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terkait dengan urusan Keistimewaan adalah pembentukan Perdais. Terkait hal ini, dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah mengatur tentang hierarki

---

<sup>182</sup> Kawedanan Hageng Kasentanan dipimpin oleh Pengageng yang bertanggungjawab langsung kepada K.G.P.A.A. Paku Alam. Tugasnya berhubungan dengan terlaksana kebijakan K.G.P.A.A. Paku Alam baik di dalam maupun di luar Puro. Lihat *Kitab Wardasari Sistem Budaya Kadipaten Pakualaman Yogyakarta*, Trah Pakualaman Hudyana, Yogyakarta, (Tanpa Tahun), hlm. 40.

peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki peraturan perundangundangan terdiri atas : 1) UUD 1945; 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Propinsi; serta 7) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.<sup>183</sup>

Perdais DIY adalah pengaturan yang khusus, dan diperbolehkan serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Mengenai kekuatan hukum Perdais sesuai hierarki tetap berada di bawah Peraturan Presiden, karena ketentuan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur bahwa Perdais dapat dibatalkan oleh Menteri.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY menjadi dasar hukum bagi pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan. Terdapat 5 (lima) urusan Keistimewaan DIY, diantaranya tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Oleh karena itu, perlu segera dibentuk Rancangan Perdais tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana amanat Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Pertanggungjawaban Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VII sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, pengaturan dalam UU No. 13 Tahun 2012

---

<sup>183</sup> Siti Fatimah, *Panduan Praktikum Legal Drafting*, Suka-Press, Yogyakarta, 2009., hlm. 21.

tetap merujuk kepada UU No. 32 Tahun 2004. Tidak ada pembeda dengan daerah (provinsi) lain, perihal mekanisme maupun tata cara pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, tetap bertanggungjawab kepada Pemerintah pusat. Menurut pendapat penulis, seharusnya ada faktor maupun mekanisme yang berbeda, semisal pertanggungjawaban kepala daerah DIY lebih kepada langsung dihadapan rakyat Yogyakarta. Sebab, tanpa dukungan rakyat untuk memperjuangkan “penetapan tanpa ada pemilihan kepala daerah DIY” kemungkinan besar suksesi penetapan ini tidak akan terjadi, artikata gagal.

Pengangkatan Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VII sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak ditetapkan dalam Keppres sebagaimana layaknya pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur daerah lainnya, melainkan didasarkan pada Piagam Kedudukan tertanggal 19 Agustus 1945 yang ditandatangani oleh Presiden Soekarno. Makna “...pada kedudukannya...” merujuk pada posisi Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VII sebagai raja yang memimpin daerah.

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilakukan dengan memenuhi tata cara sebagaimana diatur dalam Bab VI Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 perihal Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX dilantik oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 10 Oktober 2012 bertempat di Istana Presiden Gedung Agung Yogyakarta. Menurut Sri Sultan Hamengku Buwono X substansi dari

pengisian kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sesuai dengan yang telah di amanatkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Pada Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa yang diangkat menjadi kepala daerah bukan Sri Sultan ataupun Adipati Paku Alam melainkan Hamengku Buwono yang bertakhta dan Paku Alam yang bertakhta. Apabila yang diangkat menjadi kepala daerah adalah Sultan dan Adipati maka dapat dikatakan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 telah menciderai bentuk negara demokrasi atau disebut juga negara monarki. Sehingga dengan kata lain Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 berfungsi untuk Daerah Istimewa Yogyakarta bukan untuk wilayah Kraton atau Puro Paku Alam.

Mengingat bagaimana dengan suksesi kraton di masa datang, ada lima kemungkinan yang terjadi. Sebagaimana pernah terjadi pada masa HB X saat ini seolah mengulang sejarah lama pada masa HB V karena beliau juga tidak memiliki putra laki-laki. Lima peluang itu dilihat dari sudut pandang tata gelar, urutan istri HB IX, usia para pangeran, peluang politik dan kemungkinan Sultan perempuan. “Sudah ada sepuluh sultan, maka ada sepuluh jalan suksesi. Dari satu raja ke raja berikutnya suksesi tidak selalu sama”.<sup>184</sup>

Menurut pendapat Penghageng Tepas Dwipura Keraton Jogja KRT Jatinigrat atau RM Tirun Marwito, usia tidak menjadi preferensi utama, karena pada akhirnya penentuan siapa yang akan naik takhta ditentukan pada forum musyawarah keluarga sebagaimana pada masa HB X menggantikan HB IX.

---

<sup>184</sup> Susilo Harjono, *Sepuluh Sultan Sepuluh Suksesi*, Artikel (dalam Radar Jogja), Jum'at 19 April 2013.

Beliau juga menambahkan, tidak harus menerima keris Kyai Joko Piturun. Itu bukan syarat mutlak. Keris tersebut menunjukkan kecocokan pribadi seseorang. Dari sudut pandang politik, nama GBPH Prabokusumo memiliki kans kuat menggantikan HB X, ini dapat sekaligus melangkahi dua kakak sekaligus KGPH Hadiwinoto dan GBPH Hadisuryo. Argumen yang cukup kuat, mengatakan Prabokusumo merupakan calon HB XI yang paling ideal karena beliau banyak memiliki keunggulan. Beliau adalah sosok pribadi yang jernih, tidak memiliki catatan kesehatan yang lemah dan tidak pernah berindikasi melanggar hukum dan beliau juga pangeran yang mempunyai pengaruh kuat di keraton serta dekat dengan elite-elite penting di Jogja.<sup>185</sup>

Kemungkinan baru lahirnya sultan perempuan, maka jalan mulus menuju takhta terbuka lebar bagi puteri sulung HB X, GKR Pembayun. “Kemungkinan adanya raja perempuan itu syah-syah saja, karena kebijakan pemerintah tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan. Akan tetapi bagi yang dapat memenuhi persyaratan administrasi.” Begitulah pemaparan yang disampaikan oleh Sultan HB X ketika diwawancara.<sup>186</sup>

Proses ini tentunya akan menjadi momentum politik yang luar biasa bagi keraton Jogja. Jika ini terjadi, akan menjadi babakan perdana atas sebuah sejarah baru dalam kerajaan yang menganut teologi Islam. Sedangkan bentuk suksesi di dalam Puro Paku Alam sendiri, cukup berbeda dengan pergantian jabatan dalam

---

<sup>185</sup> [www.jogja.diy.com/arti\\_keistimewaan.sepanjang.jalan.](http://www.jogja.diy.com/arti_keistimewaan.sepanjang.jalan.), Terakhir diakses 27 Oktober 2015.

<sup>186</sup> *Ibid.*

Keraton Jogja. Terdapat perbedaan dalam segi penetapan, dimana pengangkatan raja dilakukan melalui Paugeran.<sup>187</sup>

Demokrasi merupakan bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara yang dilaksanakan oleh perwakilan rakyat atau dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, sebagaimana yang dikutip dari *Cambride Dictionary* yang mendefinisikan demokrasi sebagai “...*a system of goverment based on this belief, in which power is either held by elected representatives or directly by the people themselves*”.<sup>188</sup>

Sampai saat ini memang tidak ada defenisi demokrasi yang bisa diterima secara universal. Namun prinsip-prinsip kesetaraan dan kebebasan berekspresi dapat menjadi identitas dari demokrasi itu sendiri. Salah satu pilar demokrasi adalah *trias politica* yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga lembaga, yakni lembaga eksekutif, lembaga yudikatif dan lembaga legislatif.

Ketiga lembaga tersebut saling lepas (independen) dan berada dalam tingkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan *checks and balances* dalam melaksanakan tugasnya. Ketiga jenis lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan eksekutif, lembaga-lembaga

---

<sup>187</sup> Paugeran Jawa boleh disamakan dengan hukum adat. KPH. Anglingkusumo, *Janji yang Belum Terlaksana, Sebuah Dinasti yang Terkoyak*. 1999, hlm. 52.

<sup>188</sup> Nukhtoh Arfawi Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum-Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005., hlm. 118.

peradilan yang melaksanakan kekuasaan yudikatif, serta lembaga-lembaga perwakilan yang melaksanakan kewenangan legislatif.<sup>189</sup>

Di dalam Pemilihan Umum paling tidak terdapat 2 (dua) bentuk demokrasi, yakni *Pertama*, demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung merupakan suatu bentuk demokrasi dimana setiap rakyat memberikan suara atau pendapat dalam menentukan suatu keputusan. Kemudian *Kedua*, demokrasi perwakilan adalah suatu kondisi di mana seluruh rakyat memilih wakil-wakilnya melalui pemilihan umum untuk menyampaikan pendapat dan mengambil keputusan bagi mereka. Namun dalam dunia modern, ketika ukuran sebuah negara tidak memungkinkan terlaksananya demokrasi secara langsung seperti yang pernah dipraktekkan oleh beberapa negara masa lampau, maka pemilihan wakil rakyat dan pejabat publik menjadi mekanisme utama di mana rakyat menjalankan kekuasaannya.

Saat ini demokrasi makin diartikan sebagai hak pilih yang dimiliki semua rakyat secara umum. Oleh karena itu, pemilihan umum (pemilu) dianggap sebagai aspek populer dari demokrasi masa kini. Pemilu menjadi menu utama kehidupan demokrasi di Indonesia pada era otonomi daerah. Meski dianggap sebagai sebuah proses yang demokratis dalam memilih wakil rakyat di lembaga legislatif serta memilih kepala daerah, bukan berarti proses tersebut tidak mempunyai sisi negatif pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia, diantaranya adalah :

- a. Dalam pemilu legislatif, ternyata tidak semua pemilih (konstituen) mengenal calon wakil-wakilnya di legislatif. Sistem multipartai yang berkembang saat ini membuka kesempatan yang luas bagi tiap warga negara untuk dipilih sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan, yang

---

<sup>189</sup> Ni' matul Huda, *Otonomi Daerah...., Op.Cit.*, hlm. 62.



berakibat calon wakil rakyat yang ditawarkan dalam pemilu jumlahnya cukup banyak. Dari survey yang dilakukan oleh CSIS (Centre for Strategic and International Studies), hanya 7-8% responden yang mengaku kenal wakil-wakil mereka di DPR;

- b. Pemilukada langsung yang mengusung Calon kepala daerah/wakil secara berpasangan ternyata juga tidak sepenuhnya mampu menghadirkan pemimpin daerah yang kompak dan serasi dalam mewujudkan visi dan misi yang mereka janjikan selama kampanye. Dari 753 pasangan kepala daerah/wakil kepala daerah yang terpilih 2005 hingga akhir 2011, hanya 21 pasangan yang masih tetap maju dengan pasangan yang sama untuk periode selanjutnya. Artinya, hanya 2,6 persen yang masih setia, sementara 97,4 persen pasangan kepala daerah dan wakilnya “pecah kongsi”. Dampak dari pecah kongsi ini tidak hanya menyebabkan bingungnya birokrasi, tetapi juga merupakan pendidikan politik yang buruk bagi masyarakat, karena tidak jarang mereka mengubar konflik di depan publik.
- c. Dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, terdapat kemungkinan bahwa konstituen akan keliru dalam memilih pemimpin yang tepat. Dalam pemilukada langsung, *hallo effect* memang sulit dihindari dan terkadang sangat berpengaruh. Seseorang calon kepala daerah yang telah menjadi figur publik dan mampu merebut hati rakyat dengan tim kampanye yang andal mungkin akan memenangi pemilihan walaupun sebenarnya kemampuan teknisnya sebagai manajer pembangunan kurang baik.

Namun demikian, dampak positif dari Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung adalah adanya prinsip *one man one vote* yang paling mendekati asas demokrasi. Prinsip ini tidak dapat dipenuhi Daerah langsung akan memberi peluang lebih besar kepada masyarakat untuk mendapatkan kepala daerah yang unggul dari segi akuntabilitas. Sejak tahun 2005, pergantian kepala daerah, baik Gubernur atau Bupati/Walikota di seluruh Indonesia telah dilakukan secara langsung.

Pada tingkat lokal pemilihan kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) secara langsung merupakan media pembelajaran politik kepada masyarakat dengan tetap menjunjung dan mengedepankan etika moral dan berdemokrasi. Sebagaimana yang dipaparkan oleh tokoh akademisi (pakar Hukum Tata Negara), Dr. Ni'matul Huda, S.H bahwa “Efek dari diselenggarakannya pemilukada

langsung ini adalah masyarakat memiliki ruang demokrasi yang luas, kepala daerah memiliki legitimasi yang tinggi, serta adanya platform visi misi kepala daerah yang akan menjadi landasan dasar perencanaan di daerah. Sedangkan yang terjadi di DIY merupakan demokrasi yang ditinjau dari substansial dimana rakyat mempercayai rajanya yang sekaligus memimpin pemerintahan daerah itu sendiri dan ini merupakan salah satu bentuk implementasi demokrasi”.<sup>190</sup>

#### **F. Perbandingan Kedudukan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY Menurut UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Dengan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Perbandingan kedudukan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah DIY berdasarkan 2 (dua) UU yang berlainan tersebut, khususnya skop (jangkauan) berlakunya. Jika UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan berlaku khusus untuk DIY, sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berlaku untuk setiap wilayah diseluruh Indonesia. Penulis akan lebih menekankan pada aspek materi pokok di beberapa ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 yang tidak diatur dalam UU No. 13 Tahun 2012. Sebab, mengenai kedudukan kepala daerah DIY dalam UU No. 23 Tahun 2014 sama dengan setiap kepala daerah di Indonesia yaitu sebagai wakil dari Pemerintah, setali tiga uang dengan ketentuan UU No. 13 Tahun 2012 juga berkedudukan sebagai wakil dari pemerintah.<sup>191</sup>

Perbedaannya hanya terletak pada aspek pemilihan kepala daerah, untuk daerah-daerah lain diseluruh Indonesia dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung melalui Pemilu, bagi daerah Yogyakarta khususnya tingkat Provinsi

---

<sup>190</sup> Hasil kuliah dari, Dr. Ni'matul Huda, S.H (Akademisi/ Pakar Hukum Ketatanegaraan) di Gedung Pasca Sarjana Hukum UII, Tanggal 12 Oktober 2011.

<sup>191</sup> Lihat, Pasal 1 ayat (9) Ketentuan Umum UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY.

dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur melalui mekanisme “Penetapan”. Mengenai pertanggungjawaban kepala daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur DIY mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 sebab dalam UU No. 13 Tahun 2012 tidak diatur secara lengkap. Pertanggungjawaban kepala daerah sudah dipaparkan oleh penulis pada penjabaran khusus UU No. 23 Tahun 2014 pada sub-tema dalam bagian tesis ini.

Materi pokok yang dimaksud di atas, adalah beberapa pokok-pokok penting dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang tidak secara spesifik diatur dalam UU No. 13 Tahun 2012. Diantaranya adalah : *Pertama*, pengaturan tentang adanya penyidikan; *Kedua*, penekanan pada pendapatan daerah; *Ketiga*, partisipasi masyarakat; *Keempat*, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah; *Kelima*, Ketentuan pidana; dan *Keenam*, tentang ketentuan lain-lain.

Perihal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan tindak pidana, UU No. 23 Tahun 2014 mengakomodir ketentuan tentang proses *Tindakan Penyidikan*. Pengaturan ini perlu kita apresiasi, sebab dengan demikian aparat penegak hukum, dapat melakukan penyidikan yang sudah diatur dalam UU Pemerintahan Daerah ini. Peluang pengusutan cukup besar/tinggi jika kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan tindak pidana. Hal ini diatur dalam Pasal 90, lengkapnya sebagai berikut :<sup>192</sup>

- 1 Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan terhadap gubernur dan/atau wakil gubernur memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden dan terhadap bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota memerlukan persetujuan tertulis dari Menteri.
- 2 Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan, dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) Hari

---

<sup>192</sup> Lihat, UU No. 23 Tahun 2014.

terhitung sejak diterimanya permohonan, dapat dilakukan proses penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan.

- 3 Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
- 4 Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam sejak dilakukan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan.

Teristimewalah Provinsi DIY, Kepala Daerah (Gubernur) dapat memaksimalkan dana yang dihasilkan oleh daerah, maupun yang didapat dari pemerintah pusat yang jelas tujuannya harus demi kesejahteraan rakyat Yogyakarta. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur akan tersebut dalam Pasal 285 yang cakupannya antara lain :

- 1 Sumber pendapatan Daerah terdiri atas: a. pendapatan asli Daerah meliputi: 1. pajak daerah; 2. retribusi daerah; 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah; b. *pendapatan transfer*; dan c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
- 2 *Pendapatan transfer* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi: a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas: 1. dana perimbangan; 2. dana otonomi khusus; 3. *dana keistimewaan*; dan 4. dana Desa. b. transfer antar-Daerah terdiri atas: 1. pendapatan bagi hasil; dan 2. bantuan keuangan.

Keberadaan masyarakat dalam suatu daerah sebagai esensi dari sebuah pemerintahan daerah, maka selayaknya masyarakat tidak hanya sebatas memiliki hak untuk memilih anggota legislatif maupun kepala daerah *an sich*. Apalagi bagi masyarakat DIY yang dengan lapang dada melestarikan budaya asli daerah, salah satu buktinya dengan tidak adanya pemilihan langsung Gubernur maupun Wakil Gubernur DIY melainkan melalui mekanisme “Penetapan”. Disisi lain,

masyarakat harus memiliki peran aktif baik dalam pengawasan maupun ikut terjun langsung dalam pemerintahan daerah. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur *Partisipasi Masyarakat*, hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 354, yaitu :<sup>193</sup>

- 1 Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.
- 2 Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah: *a. menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat; b. mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat; c. mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau d. kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 3 Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup: *a. penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat; b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah; c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan d. penyelenggaraan pelayanan publik.*
- 4 Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk: *a. konsultasi publik; b. musyawarah; c. kemitraan; d. penyampaian aspirasi; e. pengawasan; dan/atau f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 5 Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.
- 6 Peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur: *a. tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; b. kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; c. bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan d. dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.*
- 7 Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

---

<sup>193</sup> Lihat, UU No. 23 Tahun 2014.

Entah apa yang dipikirkan oleh pembuat UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sehingga terbesit untuk membuat dewan pertimbangan otonomi daerah. Meskipun secara eksplisit disebutkan dalam UU 23/2014 tujuan dibentuknya dewan pertimbangan otonomi daerah agar mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun banyak hal negatifnya, *Pertama*, menguras biaya anggaran negara akibat adanya dewan pertimbangan tersebut. *Kedua*, perselisihan daerah, maupun apa-apa yang dianggap perlu adanya perubahan, tanpa harus ada dewan pertimbanganpun, pemerintah pusat dapat melakukan koordinasi langsung kepada daerah-daerah tersebut.

UU No. 23 Tahun 2014 pada Bab XXIII mengatur tentang *Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah*. Secara spesifik terdapat pada Pasal 396 dan Pasal 397, yang isinya antara lain :

a.) Pasal 396 yang berbunyi :

- 1 Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dibentuk dewan pertimbangan otonomi daerah.
- 2 Dewan pertimbangan otonomi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan yang meliputi: a. penataan Daerah; b. dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus; c. dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; dan d. penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan/atau perselisihan antara Daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

b.) Pasal 397 yang berbunyi :

- 1 Susunan keanggotaan dewan pertimbangan otonomi daerah terdiri atas: a. Wakil Presiden selaku ketua; b. Menteri selaku sekretaris; c. para menteri terkait sebagai anggota; dan d. perwakilan kepala daerah sebagai anggota.
- 2 Untuk mendukung kelancaran tugas dewan pertimbangan otonomi daerah dibentuk sekretariat.
- 3 Menteri selaku sekretaris memimpin sekretariat dewan pertimbangan otonomi daerah.
- 4 Sekretariat dewan pertimbangan otonomi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh tenaga ahli.

- 5 Ketentuan lebih lanjut mengenai dewan pertimbangan otonomi daerah diatur dengan Peraturan Presiden.

Ada yang menarik dalam UU No. 23 Tahun 2014, khususnya mengenai *ketentuan pidana* terdapat pada Pasal 398 yang berbunyi : Kepala daerah yang *tidak memberikan* pelayanan perizinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 350 ayat (1) dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila pelanggarannya bersifat pidana.<sup>194</sup>

Mengenai pertanggungjawaban kepala daerah khususnya Gubernur DIY, *mutatis-mutandis* harus mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 ini. Sebagaimana terdapat dalam Bab XXV *Ketentuan Lain-Lain*, Pasal 399 berbunyi :

Ketentuan dalam *Undang-Undang ini berlaku* juga bagi *Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan* dan kekhususan Daerah tersebut.

---

<sup>194</sup> Padahal dalam Pasal 350, khususnya ayat (4) sanksi yang diberikan adalah administratif. Kemudian jenis pelayanan perizinan seperti apa yang dimaksud Pasal 398 tersebut? Dan yang menjadi persoalan juga, seharusnya tidak hanya persoalan *tidak memberikan pelayanan perizinan saja* yang harus disanksi pidana, melainkan *pemberian pelayanan perizinan* jika mengandung unsur tindak pidana pun harus dapat dipidanakan pula. Lihat, UU No. 23 Tahun 2014.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kedudukan Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan komparasi UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 13 Tahun 2012, adalah sebagai berikut ini :
  - a. Kedudukan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Kepala Daerah Provinsi DIY dalam UU ini tidak ubahnya dengan daerah Provinsi lain. Kecuali untuk DIY disebut secara spesifik dalam Pasal (122). Negara mengakui daerah yogyakarta bersifat “istimewa” berdasarkan asal-usul daerah dan perjuangannya untuk kemerdekaan nasional. Bahwa pengangkatan Sultan dan Paku Alam sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dijamin oleh UU ini. Hanya saja di luar pengangkatan tersebut, DIY harus tunduk kepada UU ini.
  - b. Kedudukan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004. Kepala Daerah Provinsi DIY dalam UU ini juga dapat dikatakan tidak ubahnya dengan daerah Provinsi lain di Indonesia. Kecuali, tersebut secara spesifik dalam UU ini, semisal dibagian “Menimbang” huruf “A”, Bagian Umum Pasal 2 ayat (8), Bagian Ketentuan Lain-Lain Pasal 225, Pasal 226 ayat (1 dan 2) dan Ketentuan Peralihan Pasal 231. Terkait kedudukan Sultan dan Paku Alam sebagai Kepala Daerah Provinsi DIY tidak dilakukan pemilihan



langsung melalui pemilu kepala daerah, melainkan sama seperti sebelumnya, yaitu pengangkatan.

- c. Kedudukan berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012. Kepala Daerah Provinsi DIY dalam UU ini sudah tidak sama dengan daerah Provinsi-Provinsi lain diseluruh Indonesia. UU ini menjamin keistimewaan berlaku di Yogyakarta, UU No 13/2012 sebagai landasan yuridis bersifat komprehensif mengatur keseluruhan keistimewaan di Yogyakarta. Dana yang didapat juga bersifat istimewa (Danais), serta dapat membuat Peraturan Daerah yang bersifat istimewa pula (Perdais). Keistimewaan yang paling pokok terdapat dalam UU No. 13/2012 yaitu diantaranya :  
*Pertama*, Sultan dan Paku Alam menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan “Penetapan”. *Kedua*, dapat membuat Kelembagaan untuk mendukung terciptanya keistimewaan yang efektif. *Ketiga*, Melestarikan Kebudayaan asli Yogyakarta. *Keempat*, perbaikan tata ruang yang ideal agar dapat berdaya saing baik tingkat lokal, nasional dan internasional. *Kelima*, pengaturan yang bersifat istimewa menyangkut persoalan pertanahan.

2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan RI, berdasarkan komparasi UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 13 Tahun 2012. Yaitu antara lain :

- a. Pertanggungjawaban menurut UU No. 22 Tahun 1999. Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam UU ini bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi. Mengenai pertanggungjawaban kepala daerah DIY tidak ubahnya sama persis dengan pertanggungjawaban daerah Provinsi-Provinsi lain di Indonesia. Kepala Daerah DIY diangkat oleh DPRD Provinsi dan dapat sewaktu-waktu diberhentikan dan/atau diganti berdasarkan alasan *politik, hukum, sosial* maupun *ekonomi* yang bersifat subyektif/obyektif dari DPRD Provinsi.
- b. Pertanggungjawaban menurut UU No. 32 Tahun 2004. Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam UU ini bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat. Jika dibanding daerah Provinsi-Provinsi lain di Indonesia, dapat dikatakan tidak ada perbedaan sama sekali. Dalam UU ini cenderung *heavy eksekutif*.
- c. Pertanggungjawaban menurut UU No. 13 Tahun 2012. Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam UU ini tetap mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, yaitu bertanggungjawab kepada pemerintah pusat.

## **B. Saran**

1. Terkait kedudukan Sultan sebagai Kepala Daerah DIY dengan berlakunya UU No. 13 Tahun 2012, ada beberapa saran diantaranya :

- a. Sultan harus lebih transparan dalam menjalankan roda pemerintahan DIY. Meskipun dalam UU ini cenderung menguatkan posisi Sultan sebagai Kepala Daerah, akan tetapi harus ada Inisiatif yang datang dari Sultan sendiri untuk menciptakan demokratisasi yang sesungguhnya di DIY, agar tercipta transparansi, akuntabilitas, sehingga menjadi contoh bagi daerah Provinsi-Provinsi lain di Indonesia.
  - b. Perlu adanya perbaikan dalam UU No. 13 Tahun 2012 yang cenderung sangat menguatkan Sultan sebagai Kepala Daerah DIY, tanpa penguatan DPRD Provinsi DIY, hal ini menyebabkan hilangnya check in balances dalam menjalankan roda pemerintahan DIY. Sehingga tidak menutup kemungkinan dapat terjadi abuse of power.
  - c. UU No. 13 Tahun 2012 memosisikan sultan sebagai standar ganda, disatu sisi menjadi Sultan/Raja Yogyakarta disisi lain menjadi Gubernur Pemerintahan DIY. Harus ada kejelasan status penggantian dan mekanisme yang jelas pula yang berhubungan dengan Dana Istimewa yang diperuntukan untuk kepentingan rakyat banyak.
2. Terkait pertanggungjawaban Sultan sebagai Kepala Daerah Provinsi DIY, seharusnya dalam UU No. 13 Tahun 2012 mengatur secara khusus, artikata berbeda pertanggungjawabannya dengan Provinsi-Provinsi lain yang tidak memiliki *Previllage* baik yang bersifat

istimewa maupun yang bersifat khusus. Saran penulis, pertanggungjawaban Sultan seharusnya tidak mutlak hanya kepada pemerintah pusat, melainkan pula kepada lembaga kraton, serta kepada rakyat yogyakarta secara keseluruhan dalam periode lima tahun sekali.

## DAFTAR PUSTAKA

### ❖ Buku-Buku, Riset Ilmiah dan Makalah

- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.
- Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.
- Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012.
- Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_ dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Kepresidenan*, FH UI Press, Jakarta, 2003.
- Bambang Sigap Sumantri, *Sepanjang Hayat Bersama Rakyat: 100 Tahun Sultan Hamengkubuwono IX*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2012.
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemdadan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses dan Realitas; Perkembangan Otda Sejak Zaman Kolonial sampai Saat Ini*, Edisi Revisi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, *DPRD dan Otonomi Daerah (Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004)*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

- Dawn Oliver and Gavin Drewry, *Public Service Reform, Issu of Accountability and Public Law, Reader in Public Law*, King's College, University of London, UK, 1996.
- D.J. Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 1995.
- Ensiklopedi Kraton Yogyakarta*, Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- Harsono, *Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran Sri Sultan Hamengku Buwono IX*, Dharma karya dhika Publisher, Yogyakarta, 2010.
- Herbert J. Spiro, *Responsibility in Government; Teori and Practise*, Voan Nagstrend Reinhold Company, New York, 1969.
- Hughes Owen, E., *Publik Management and Administration an Introduction*, ST. Martin Press, New York, 1992.
- H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajawaliPers, Jakarta, 2004.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1992.
- Ismu Gumadi Widodo, *Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4)*, Skripsi Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara, Surabaya, 2008.
- Jawahir Thontowi, *Apa Istimewanya Jogja?*, Pustaka Fahim, Yogyakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Islam dan Tradisi Negara Konstitusi*, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang, 2010.

- Josef Riwu Kaho, *Prospektonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT BinaAkasara, Jakarta, 1982.
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global*, (Edisi Revisi), Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2008.
- Kitab Wardasari Sistem Budaya Kadipaten Pakualaman Yogyakarta*, Trah Pakualaman Hudyana, Yogyakarta, (Tanpa Tahun).
- Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978.
- Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979.
- KPH. Anglingkusumo, *Janji yang Belum Terlaksana, Sebuah Dinasti yang Terkoyak*. Yogyakarta, 1999.
- KC. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Martin Junung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusatama, Yogyakarta, 2005.
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989.
- Mustamin DG. Matutu, dkk., *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- M. LaicaMarzuki, *Berjalan-Jalan Diranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas*, Sekretariat Jenderaldan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- M. Syamsudin, *Operasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.

- Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politics and Government Vol. 2, No. 1.2008 (1-122), Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Yogyakarta, 2008.*
- Nisjar S. Karhi, *Beberapa Catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta, 1997.
- Nukhtoh Arfawi Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum-Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- N.E. Algra, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Belanda Indonesia, Terjemahan dari Saleh Adiwinata, A. Teloeki, Boerhanuddin St. Batoeah, BinaCipta, Jakarta, 1983.
- Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1992.
- Prabawa Utama, *Pemerintahan di Daerah*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1991.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pres, Jakarta, 2006.
- Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Robert D. & Johnson, *Public Budgeting System*, Tokyo Press, Japan, 1997.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas Dalam Otonomi Atau Federalisme*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2001.
- \_\_\_\_\_ dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009.
- Siti Fatimah, *Panduan Praktikum Legal Drafting*, Suka-Press, Yogyakarta, 2009.



- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2003.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara Jakarta, 1988.
- Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008.
- Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, PustakaPelajar, Yogyakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_ dan Hery Susanto, dkk, *Otonomi Daerah dan Kompetisi Lokal*, PT. Dyanan Milenia, Jakarta, 2003.
- SF Marbun dan MohMahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- S. Sumarsono, dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Tahir Azhary, *Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam: Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Ketiga, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007.
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006.
- W.J.S. Purwadarminta, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

#### ❖ **Wawancara**

- Hasil Wawancara dengan Arif Setiadi, Anggota Komisi (B) DPRD Provinsi DIY, Periode 2015-2019, 16 Desember 2015.
- Hasil Wawancara dengan Sri Handayani Retna Wardani, Dosen HTN, FH Universitas Janabadra Yogyakarta, 22 Desember 2015.

Hasil Wawancara dengan Nanik Prasetyoningsih, Dosen HTN, FH Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 29 Desember 2015.

Hasil kuliah dari, Dr. Ni'matul Huda, S.H (Akademisi/ Pakar Hukum Ketatanegaraan) di Gedung Pasca Sarjana Hukum UII, Tanggal 12 Oktober 2011.

### ❖ **Peraturan Perundang-Undangan dan Media Elektronik**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

UU No. 09 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945, Amanat 5 September 1945 dan Amanat 30 Oktober 1945 pemerintah DIY

PP No. 108 Tahun 2000 Tentang Pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah.

PP No. 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.

<http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>.

<http://www.pendidikan-diy.go.id>.

[http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta](http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta).

<http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>.

*[http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf).*

[www.survei.penduduk.ri.com/propinsi/istimewa/yogyakarta](http://www.survei.penduduk.ri.com/propinsi/istimewa/yogyakarta).

[http://www.jogja.istimewa.id/subtansi\\_keistimewaan\\_nkri](http://www.jogja.istimewa.id/subtansi_keistimewaan_nkri).

[www.jogja.diy.com/arti\\_keistimewaan.sepanjang.jalan](http://www.jogja.diy.com/arti_keistimewaan.sepanjang.jalan).

Radar Jogja, Jum'at 19 April 2013.