

**KEDUDUKAN LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN
KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

OLEH: WAHYU ADHA RAHMANSYAH
Pembimbing I : Ikhsan SH., MH
Pembimbing II : Dodi Haryono, SHI., SH., MH
Alamat : Jl. Abdul Muis No. 20 Pekanbaru
Email : 246wahyu88@gmail.com
No. Tlp. 0821-69436114

ABSTRAK

Results reveal that the position of Regional Head Report on the regional administration is a duty officer who delivered Parliament in each year and end tenure with a particular mechanism. While the function Report on the Regional Head as a benchmark to determine the success or failure of the Regional Head in carrying out its duties during a certain period, and increased efficiency, effectiveness, productivity and accountability by monitoring the implementation of the Local Government Council. Nevertheless, the obligation Report on the Regional Head does not have legal consequences against the dismissal of the Head of Region as contained in Law No. 32 Year 2004 on Regional Government. Constraints associated judicial accountability report. Regional Head of the Parliament by Law Number 32 Year 2004 regarding Regional Head ie the absence of strict sanctions against the delay in the implementation of the accountability report, there is no clear legal consequences of the poor performance achievement in the Regional Head accountability report, and the lack of accountability and transparency mechanisms for the accountability report society.

Keyword : Position, Funtion and Acoubntability of regional heads.

A. Latar Belakang

Pelaksanaan LKPJ dilakukan sebagai proses pencapaian kinerja dalam mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). LKPJ pada dasarnya merupakan laporan yang berupa informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran atau akhir masa jabatan yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD. Dengan demikian LKPJ merupakan gambaran kinerja tahunan

yang merupakan implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengakumulasikan ketepatan sebuah perencanaan, kecermatan dalam pelaksanaan kegiatan oleh seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah dan pengendaliannya yang ditunjang oleh seluruh *stakeholders*.¹

Adapun ruang lingkup LKPJ mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan

¹Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas : Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 27.

tugas umum pemerintahan, yang disusun berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran tahunan RPJMD dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

LKPJ merupakan sarana sinergitas bagi pihak eksekutif dan legislatif dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dan menjadi media evaluasi kinerja pelaksanaan program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Jika merunut pada masa sebelum dilaksanakannya pemilihan langsung Kepala Daerah, maka hubungan kerja Kepala Daerah dengan DPRD mengalami perubahan yang cukup mendasar. Kini, hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Dengan demikian, kedudukan antar lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dan merupakan mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing. Hubungan kerja yang diharapkan terbangun adalah hubungan yang sifatnya saling mendukung.

Guna menjaga kesinambungan penyelenggaraan Pemerintah Daerah pada prinsipnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah 5 (lima) tahun. Untuk itu Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban disetiap akhir tahun anggaran kepada DPRD yang bersifat laporan pelaksanaan tugas (*progress report*).

Laporan akhir tahun anggaran 2012 disusun dengan maksud untuk bahan pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada DPRD, Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada wakil rakyat serta memberikan

informasi kepada masyarakat tentang penyelenggaraan pemerintah daerah.

Apabila laporan pertanggungjawaban tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka akan diberikan sanksi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Pasal 75 ayat (1), SKPD yang secara sengaja dan/atau lalai dalam menyampaikan laporan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dapat dikenakan sanksi berupa (a) penundaan pencairan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk triwulan berikutnya; atau (b) penghentian alokasi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk tahun anggaran berikutnya.

Aturan di atas secara operasional diatur lebih lanjut dalam PMK Nomor 156/PMK.07/2008 sebagaimana telah diubah dengan PMK Nomor 248/PMK.07/2010 tentang perubahan atas PMK Nomor 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Pasal 48, 49, 50 dan 51. Pasal 49 mengatur pemberian sanksi penundaan pencarian dana, sementara itu Pasal 50 mengatur sanksi penghentian pembayaran dalam tahun berjalan serta Pasal 51 mengatur Kementerian/lembaga tidak diperkenankan mengalokasikan Dana Dekonsentrasi dan/atau Dana Tugas Pembantuan untuk tahun berikutnya.

Dari kedua peraturan di atas dapat disimpulkan bahwa sanksi yang diberikan dapat berupa sanksi penundaan pembayaran dan sanksi penghentian pembayaran dalam tahun berjalan serta penghentian alokasi pendanaan.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD meliputi pertanggungjawaban akhir tahun anggaran akhir masa jabatan dan hal tertentu. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertanggungjawaban akhir masa jabatan sedangkan pertanggungjawaban hal tertentu merupakan pertanggungjawaban atas dugaan tindak pidana.

Untuk menjamin kesungguhan Kepala Daerah dan perangkat daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang dibebankan, Kepala Daerah harus membuat renstra atau dokumen perencanaan daerah lainnya yang disepakati bersama dengan DPRD sebagai tolok ukur penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Hal tersebut diatas tentunya menyakibatkan kesalahan terhadap penilaian laporan pertanggungjawaban hanya karena bermotifkan suka dan atau tidak suka terhadap kebijakan-kebijakan atau pun kinerja (renstra) yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah tentunya menjadi penyebab ditolak atau diterimanya laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut.

Dengan disampaikan laporan pertanggungjawaban kepada anggota DPRD, maka dapat diketahui bahwa kedudukan dari LKPJ sebagai bahkan pertanggungjawaban kepada anggota DPRD atas pelaksanaan pemerintahan daerah selama masa jabatan. Tetapi dalam LKPJ yang disampaikan, belum ada pemberian sanksi kepada pejabat yang menjabat meskipun terjadi penyimpangan dan keterlambatan dalam penyampaian LKPJ tersebut.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan materi dan judul skripsi ini, penulis akan merumuskan permasalahan yang akan dibahas yaitu hal-hal yang berhubungan dengan :

1. Bagaimana kedudukan dan fungsi Laporan Keterangan Pertanggung

Jawaban kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

2. Apa saja kendala yuridis terkait kedudukan dan fungsi Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui kendala yuridis terkait kedudukan dan fungsi Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan dan menambah pengetahuan penulis yang telah diperoleh dibangku kuliah khususnya disiplin ilmu hukum.
2. Diharapkan dari hasil penelitian ini akan dapat sebagai bahan informasi dan ditemukannya hal-hal yang baru yang selama ini mungkin belum mendapat perhatian.

3. Bagi civitas akademika Universitas Riau, penelitian ini dapat bermanfaat sebagai referensi di perpustakaan dan sebagai bahan masukan peneliti yang akan datang untuk dijadikan sebagai bahan perbandingan.

E. Kerangka Teoritis

1. Pemerintahan Daerah

Menurut Ni'matul Huda menyatakan bahwa dibawah pemerintah pusat ada pemerintah daerah. Tentang pemerintahan daerah hanya ada satu Pasal yang berbunyi: pemerintah daerah diatur dalam undang-undang hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk pemerintahan daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti, sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah.²

Sehubungan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah, maka aspek hukum dalam pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:³

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2009, hlm. 282.

³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas”

Dalam Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 menyebutkan “Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.⁴

2. Kedudukan DPRD dan Kepala Daerah dalam LKPJ

Sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat, pada Pasal 23 menyatakan:

- (1) LKPD disampaikan oleh kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD.
- (2) LKPD 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 LKPD 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 ke depan.
- (6) Apabila LKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditanggapi dalam jangka waktu 30 hari setelah LKPD diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan.⁵

1.3. Teori Pertanggungjawaban Pemerintah

Sebagaimana telah diketahui bahwa John Locke telah menghubungkan bentuk negara dengan kekuasaan pembentuk Undang-Undang (legislatif). Kekuasaan pembentuk Undang-Undang menurut John Locke merupakan kekuasaan tertinggi (*supremen of power*). Apabila kekuasaan pembentuk Undang-Undang berada pada masyarakat

(*community*), maka bentuk negaranya adalah demokrasi. Apabila ada pada beberapa orang terpilih, maka bentuk negaranya adalah oligarki. Sedangkan apabila ada pada satu orang bentuk negaranya adalah monarki. Pengerahan kekuasaan kepada unsur-unsur tadi (seseorang atau beberapa orang), dapat dilakukan untuk seumur hidup ataupun hanya untuk terbatas. John Locke lebih cenderung menyerahkan kekuasaan pembentuk Undang-Undang ini kepada dewan atau majelis. Dan juga sebaiknya diadakan pemisahan kekuasaan antara kekuasaan pembentuk Undang-Undang dengan kekuasaan pelaksana Undang-Undang. Kekuasaan pelaksanaan ada kalanya memerlukan paksaan. Sehingga selalu diperlukan adanya kekuatan untuk melaksanakannya secara tetap. Oleh karenanya kedua kekuasaan ini seyogjanya dipisahkan, jangan berada disatu tangan.⁶

Pada negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit orang hanya mengenal dua unsur penting yaitu :

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan kekuasaan.⁷

Pada negara hukum formil sebagaimana dikemukakan oleh F.J. Stahl unsur-unsurnya itu bertambah menjadi empat yaitu :

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan kekuasaan.
3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007.

⁶ Syaikani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar (Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintah), Yogyakarta, 2002, hlm. 34.

⁷ Dahlan Thaib, *Op.Cit*, hlm. 23.

4. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.⁸

Kedua konsep negara hukum tersebut diatas berkembang di Eropa (Kontinental). Dan di Inggris serta negara-negara Anglo Saxon lainnya berkembang pengertian mengenai *Rule Of Law*.

International Commission of Jurists yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional, dalam konferensinya di Bangkok pada Tahun 1965, mengadakan peninjauan kembali terhadap perumusan negara hukum yang berkembang sebelumnya, terutama konsep *the rule of law*, dengan memperbaiki aspek dinamika dalam kehidupan masyarakat. Dalam konteks itu dirumuskan tentang pengertian dan syarat-syarat bagi suatu negara hukum / pemerintah yang demokratis di bawah *rule of law* sebagai berikut :

1. Adanya proteksi konstitusional.
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memikat
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat / berorganisasi dan oposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.⁹

E. Kerangka Konseptual

Guna menghindari kesalahan dalam mengartikan judul penelitian ini dan sebagai pijakan penulisan dalam penelitian ini serta untuk membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian ini, maka penulis menyediakan konsep-konsep sebagai berikut:

⁸ *Ibid.*

⁹ Putri Vera Jasin, *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah*, YPBHI – NSN, Jakarta, 2003. Hlm. 25.

1. Kedudukan adalah status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau Negara)¹⁰
2. Laporan adalah catatan tertulis yang dibuat sebagai bukti dalam pelaksanaan suatu hal yang menjadi tanggung jawab.¹¹
3. Keterangan adalah uraian dari penjelasan atas laporan yang telah disajikan.¹²
4. Pertanggungjawaban adalah kegiatan untuk menanggung resiko atas apa yang telah dilaksanakan.¹³
5. Kepala Daerah adalah pimpinan pada suatu daerah otonom dan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁴
6. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁵
7. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban adalah laporan secara deskriptif penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran kepada DPRD.¹⁶

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) lebih

¹⁰ Putri Vera Jasin, *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah*, YPBHI – NSN, Jakarta, 2003, hlm. 73.

¹¹ Hoetomo M.A., *Kamus Lengkap Bahasa Indonesai*, Mitra Pelajar, Surabaya, 2004, hlm. 74.

¹² *Ibid.*, hlm. 62.

¹³ *Ibid.*, hlm. 91.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004.

diarahkan pada suatu penelitian yang membahas tentang: asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Adapun penelitian ini difokuskan pada penelitian asas-asas hukum dan sistematika hukum dengan permasalahan yang dikaji untuk mendiskripsikan atau menceritakan serta menggambarkan secara sistematis faktual dan akurat mengenai fakta.

2. Metode dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data sekunder, yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer
- b. Bahan Hukum Sekunder
- c. Bahan Hukum Tersier

Adapun alat pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan penulis berupa mencari landasan teoritis dari permasalahan penelitian.¹⁷

3. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata. Selanjutnya penulis menarik suatu kesimpulan secara deduktif, yaitu penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut diembatani oleh teori-teori. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu

kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut diembatani oleh teori-teori sehubungan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.¹⁸

H. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Fungsi dan Kedudukan LKPJ Kepala Daerah Kepada DPRD

Penyampaian LKPJ Kepala Daerah kepada DPRD (PP Nomor 3 tahun 2007 Pasal 23) meliputi hal-hal sebagai berikut:

- LKPJ disampaikan oleh kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD;
- LKPJ dibahas oleh DPRD secara internal sesuai dengan tata tertib DPRD,
- Berdasarkan hasil pembahasan, DPRD menetapkan Keputusan DPRD.
- Keputusan DPRD disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima,
- Keputusan DPRD disampaikan kepada kepala daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.
- Apabila LKPJ tdk ditanggapi dlm jangka waktu 30 hari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan.
- LKPJ Akhir Masa Jabatan kepala daerah merupakan ringkasan laporan tahun-tahun sebelumnya ditambah dengan LKPJ sisa masa jabatan yang belum dilaporkan.
- Sisa waktu penyelenggaraan pemerintahan daerah yg belum

¹⁷ *Ibid.* Hlm. 112.

¹⁸ Aslim Rasyad, *Metode Ilmiah: Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru, 2005, hlm. 20.

dilaporkan dlm LKPJ oleh kepala daerah yg berakhir masa jabatannya, dilaporkan oleh kepala daerah terpilih atau penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah berdasarkan laporan dalam memori serah terima jabatan.

- Apabila kepala daerah berhenti atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, LKPJ disampaikan oleh pejabat pengganti atau pelaksana tugas kepala daerah.

LKPJ yang disampaikan oleh Kepala Daerah akan dinilai. Penilaian ini bertujuan untuk mengetahui kelayakan dari LKPJ yang disampaikan. Adapun tolak ukur penilaian LKPJ berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2007 adalah:

- RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah)
- RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah)
- KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara)
- RKA (Rencana Kerja Anggaran) dan DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran) SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah)
- Indikator Kinerja Program dan Kegiatan
- Perda APBD dan Perda Perubahan

Dikatakan laporan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dapat diterima apabila memenuhi tolak ukur penilaian tersebut. Maka dari itu, anggota DPRD harus melaksanakan tugas dan wewenangnya agar LKPJ yang disampaikan benar-benar sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Peran DPRD terkait LKPJ tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 42 ayat

(1) huruf h yang menyatakan DPRD mempunyai tugas dan wewenang: Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penjelasan Huruf h: Yang dimaksud dengan “laporan keterangan pertanggungjawaban” dalam ketentuan ini adalah laporan yang disampaikan oleh Kepala Daerah setiap tahun dan pada akhir masa jabatan dalam sidang Paripurna DPRD yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan peran tersebut, maka anggota DPRD harus melakukan penilaian tentang tolak ukur dari LKPJ yang disampaikan harus dievaluasi. Hasil penelitian sehubungan dengan tolak ukur LKPJ adalah sebagai berikut:

- RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) harus terlaksana sekurang-kurangnya sudah berjalan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah merupakan salah satu tolak ukur dari keberhasilan Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya. Sebab rencana jangka menengah dapat dilaksanakan kurang dari 5 tahun, sedangkan masa jabatan dari Kepala Daerah adalah 5 tahun. Dengan demikian, rencana pembangunan jangka menengah dapat dilaksanakan dalam masa jabatan.
- RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) merupakan tolak ukur keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan pekerjaannya. Rencana kerja merupakan tolak ukur keberhasilan pemerintah daerah apabila selama menjabat telah melaksanakan pekerjaan sesuai dengan yang direncanakan. Meskipun ada program kerja yang dilaksanakan diluar dari rencana kerja, itu

- merupakan program kerja yang bersifat insidental.
- KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara). Hal ini merupakan tolak ukur dari LKPJ karena menggunakan APBD harus sesuai dengan mata anggaran yang ditetapkan. Agar tidak terjadi ketimpangan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan APBD sehingga PAD yang diperoleh dapat menutupi seluruh mata anggaran. Maka dari itu, dibutuhkan suatu kebijakan umum anggaran agar dapat dikendalikan tingkat pengeluaran Kota/Kabupaten. Sedangkan prioritas dan plafon anggaran sementara ditetapkan sebagai tolak ukur LKPJ agar Kepala Daerah dapat mengetahui yang mana anggaran yang harus di prioritaskan dalam masa jabatannya.
 - RKA (Rencana Kerja Anggaran) dan DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran) SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Hal ini merupakan salah satu tolak ukur dari LKPJ karena rencana kerja anggaran jika tidak berjalan sesuai dengan yang semestinya, maka anggaran yang ditetapkan dapat mengalami kekurangan. Maka dari itu, perlu ditetakan rencana sebelum menetapkan sebagai anggaran. Dengan adanya rencana kerja anggaran, maka pengeluaran dalam anggaran dapat dikendalikan. Jika tidak dapat dikendalikan, maka Kepala Daerah dinilai tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagaimana mestinya. Sebagai penilaian dalam penggunaan anggaran, maka Kepala Daerah harus memperhatikan dokumen pelaksanaan anggaran sebagai kontrol atas penggunaan anggaran. Dengan adanya pengawasan melalui dokumen, maka anggaran yang dikeluarkan dapat dikendalikan.
 - Indikator Kinerja Program dan Kegiatan. Hal ini menjadi tolak ukur agar dapat mengetahui kinerja dari Kepala Daerah selama menjabat sebagai Kepala Daerah. Dengan kinerja yang baik, maka akan memberikan hasil LKPJ yang baik pula.
 - Perda APBD dan Perda Perubahan. Dalam masa jabatan, Kepala Daerah perlu mengajukan permohonan kepada DPRD untuk meminta perda tentang APBD ataupun perubahan atas perda tersebut. Hal ini dilakukan apabila APBD dinilai tidak pantas sebagaimana mestinya. Hal ini menjadi tolak ukur penilaian LKPJ karena dapat mengetahui kemampuan Kepala Daerah dalam mengendalikan APBD selama masa jabatannya.
- Dari keseluruhan tolak ukur LKPJ Kepala Daerah, tidak seluruhnya dapat berjalan sebagaimana mestinya. Maka dari itu, anggota dewan harus meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah atas LKPJ yang disampaikan sebagai perwujudan dari DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPRD kepada Kepala Daerah adalah sebagai berikut:
- a. Fungsi Pengawasan adalah kewenangan dewan untuk melakukan pengawasan thd pelaksanaan perda dan peraturan lainnya, pengawasan pelaksanaan APBD, mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.
 - b. Adanya pelayanan publik yang berkualitas mempersyaratkan adanya kebijakan daerah yang progresif memihak masyarakat.

- c. Sebagai stakeholder utama dlm penyediaan pelayanan publik daerah, DPRD diharapkan mampu mendorong adanya peningkatan kualitas pelayanan publik.
- d. Sebagai pilar utama dlm pemerintaran daerah, DPRD perlu lebih responsif dengan memperkuat fungsi pengawasan thd penyediaan pelayanan publik di daerah.

Tujuan Penyusunan LKPJ yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 adalah:

- Mengetahui keberhasilan atau kegagalan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya selama periode Tertentu
- Peningkatan efisiensi, efektivitas, produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pengawasan DPRD.

2. Kendala Yuridis dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang dilaksanakan berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 mengalami perubahan mekanisme dan substansi materi tentang pertanggungjawaban pemerintah daerah .

Berdasarkan kedua peraturan tersebut maka Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada DPRD tidak bersamaan dengan penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 298 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2004.

Penyampaian LKPJ Kepala Daerah sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan

Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 disampaikan kepada DPRD dalam tenggang waktu 3 (tiga) bulan. Sedangkan penyampaian pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (atau sering disebut sebagai perhitungan akhir APBD) sesuai Pasal 298 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2004 diberikan tenggangwaktu 6 (enam) bulan.

Dalam penyampaian LKPJ, sering terjadi penyimpangan. Penyimpangan tersebut adalah:

1. Pelaksanaan penggunaan hak-hak DPRD diakhiri dengan Keputusan DPRD untuk menerima atau menolak usul pernyataan pendapat DPRD.
2. Bila DPRD menerima usul pernyataan pendapat, maka penerimaan ditetapkan dengan Keputusan DPRD berikut saran penyelesaiannya.
3. Apabila ada indikasi pidana, saran penyelesaian dapat diproses secara hukum.
4. Sambil menunggu keputusan hukum yang berkekuatan tetap, KDh tetap menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana mestinya.
5. Kepala Daerah yang telah menyampaikan LKPJ Akhir Masa Jabatan dapat dicalonkan kembali, sepanjang ada parpol atau gabungan parpol yang mencalonkannya.

Hasil dari LKPJ yang disampaikan, akan dilakukan pemeriksaan yang bertujuan:

- Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 28 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala

daerah adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap pelaksanaan tugas dan tanggungjawab kepala daerah yang berhenti dari jabatannya.

Adapun ruang lingkup pemeriksaan LKPJ dalam rangka berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah meliputi:

- kebijakan daerah;
- pengelolaan sumber daya manusia;
- pengelolaan barang daerah; dan
- pengelolaan keuangan daerah.

Pelaksanaan pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan Bupati/Pejabat Bupati/Pelaksana Tugas Bupati, Walikota/Pejabat Walikota/Pelaksana Tugas Walikota dilakukan oleh Inspektorat Provinsi. Pelaksanaan pemeriksaan dibentuk Tim Pemeriksa Inspektorat Provinsi yang anggotanya dapat melibatkan unsur satuan kerja perangkat daerah lainnya. Pemeriksaan dilakukan 2 (dua) minggu sebelum dan atau sesudah berhenti dari jabatan Bupati/Pejabat Bupati/Pelaksana Tugas Bupati dan atau Walikota/ pejabat Walikota/Pelaksana Tugas Walikota.

Kepala Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 tidak bertanggungjawab ke samping kepada DPRD dan ke bawah kepada rakyat pemilih, melainkan bertanggungjawab ke atas (Gubernur bertanggungjawab ke Presiden melalui Mendagri, Bupati/Walikota bertanggungjawab ke Mendagri melalui Gubernur). Kepala Daerah cukup memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menyampaikan informasi kepada masyarakat.¹⁹

Model akuntabilitas semacam ini, menurut Sutoro Eko, akan menimbulkan

dampak buruk; *pertama*, Depdagri dibuat menjadi organ dan instrumen korporatisme negara (negara dalam negara) yang mempunyai kekuatan besar untuk mengendalikan daerah secara terpusat. Padahal, menurut skema desentralisasi, Depdagri mestinya menjadi mediator yang baik antara pusat dan daerah, bahkan harus menjadi "pembela" agar otonomi daerah lebih kuat. *Kedua*, dalam konteks struktur-kultur politik yang masih birokratis dan klientelistik, akuntabilitas vertikal justru akan membuat kepala daerah kurang akuntabel dan responsif kepada masyarakat, melainkan akan lebih loyal (tunduk) pada kekuasaan di atasnya. Dalam praktik bisa jadi kepala daerah akan menghindar dari desakan rakyat dan akuntabilitas publik, sebab sudah merasa cukup menyampaikan pertanggungjawaban kepada pusat. Loyalitas vertikal dengan mudah akan dijadikan kepala daerah sebagai tameng atas tuntutan publik.²⁰

Oleh karena itulah, maka tidak akan mungkin terjadi sebuah implikasi hukum terhadap penolakan LKPJ Kepala Daerah yang dilakukan baik oleh DPRD maupun oleh masyarakat. Sebab meskipun DPRD berhak memberikan putusan terhadap LKPJ Kepala Daerah, namun putusan DPRD itu hanya bersifat rekomendasi yang implikasinya hanya berupa masukan-masukan kepada Kepala Daerah agar dimasa mendatang pemerintahan ditingkatkan dengan lebih baik lagi.²¹ Sementara akuntabilitas publik kepada Masyarakat melalui Informasi Laporan Penyelenggaraan

¹⁹ Deddy Supriady Bratakusumah, dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 43.

²⁰ The Liang Gie, 2006, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid III*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 54.

²¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Setjen dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, hlm. 32.

Pemerintahan Daerah,²² hanyalah sebatas menginformasikan saja, masyarakat ternyata tidak memiliki mekanisme untuk menyatakan menerima atau menolak, yang bisa dilakukan hanya memberikan rekomendasi kepada DPRD terkait evaluasi jalannya pemerintahan melalui mekanisme *public hearing* atau agregasi dan aspirasi kepentingan yang biasa dilakukan oleh DPRD atau anggota DPRD dengan masyarakat.

Jika kemudian terjadi kasus penolakan terhadap LKPJ Kepala Daerah, maka secara yuridis penolakan tersebut tidak akan mempunyai implikasi hukum terhadap Kepala Daerah: Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan ditengah masa jabatan karena ditolaknyanya LKPJ atau dituntut dimuka pengadilan karena Penolakan LKPJ, atau dinyatakan tidak boleh mencalonkan diri kembali pada pemilihan Kepala Daerah selanjutnya, artinya meskipun LKPJ Kepala Daerah ini banyak mendapatkan kecaman dan penolakan, Kepala Daerah ini tetap saja bisa melenggang untuk mencalonkan diri kembali pada Pemilihan selanjutnya.

I. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah dilakukan pembahasan, maka dapat diuraikan suatu kesimpulan yaitu:

1. Kedudukan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan kewajiban kepala daerah yang disampaikan kepada DPRD pada setiap tahunnya maupun akhir masa jabatan dengan

mekanisme tertentu. Sedangkan fungsi Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai tolak ukur untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya selama periode tertentu, dan peningkatan efisiensi, efektivitas, produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pengawasan DPRD. Meskipun demikian, kewajiban Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak memiliki konsekuensi hukum terhadap pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana tersirat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kendala yuridis terkait LKPJ Kepala Daerah kepada DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Kepala Daerah yaitu tidak adanya sanksi yang tegas terhadap keterlambatan pelaksanaan LKPJ, tidak ada konsekuensi hukum yang jelas terhadap buruknya pencapaian kinerja Kepala Daerah dalam LKPJ, dan kurangnya mekanisme akuntabilitas dan transparansi LKPJ bagi masyarakat.

2. Saran-saran

1. Dalam penilaian pertanggungjawaban tahunan Kepala Daerah sebaiknya perlu diberikan kejelasan dan kesepakatan secara nasional terhadap pertanggungjawaban tersebut. Terutama mengenai hal pertanggungjawaban yang berbentuk tertulis itu bersifat final ataukah pertanggungjawaban itu berupa *proces report*. Sebab apabila berbentuk final, maka tidak akan terdapat perubahan lagi karena sudah

²² Lihat Laporan Penelitian Konteks Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999 Menjadi UU No. 32/2004), oleh Partenership Kemitraan dan Yayasan YAPPIKA, Mei 2006, hlm. 47.

- dilakukan penilaian. Tetapi apabila ditujukan untuk *proces report*, maka anggota dewan perlu memberikan penilaian terhadap hasil laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut.
2. Dalam melakukan penilaian terhadap pertanggungjawaban tahunan Kepala Daerah kepada DPRD harus lebih berani melakukan penolakan jika ada aspek politik yang membahayakan integrasi bangsa dan juga penyimpangan yang cukup berat pada sisi kebijakan publik dan keuangan. Bagaimanapun kepentingan publik harus dilindungi dan dibela sehingga tidak terjadi institusi politik yang ternyata sering hanya mengatas namakan rakyat.
 3. Penyampaian permohonan penyelidikan dan penyidikan dimaksud disertai uraian jelas tentang tindak pidana yang diduga telah dilakukan. Penyampaian permohonan penyelidikan dan penyidikan dimaksud disertai uraian jelas tentang tindak pidana yang diduga telah dilakukan. Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

DAFTAR PUSTAKA

Literatur :

- Ali Muhammad, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Modern*, Pustaka Amani, Jakarta, 2007.
- Asri Muhamad Saleh, *Menegakkan Hukum atau Mendirikan Hukum*, Bina Mandiri Press, Pekanbaru, 2003.
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- Haw Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Husnu Abadi, M. *Format Otonomi Khusus Riau*, Jurnal Mahkamah, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2001.
- Kausil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indoensia*, Aksara Baru, Jakarta, 2001.
- Mahfud MD. Muhammad, *Dasar dan Struktur Ketata Negara Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Manan Bagir, *Dasar dan Dimensi Politik Otonomi Dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009*.
- Masri Singarimbun dan Sofian Efendi, *Metodelogi Penelitian Survei*, LP3ES, Yogyakarta, 2007.
- Muchsan, *Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Legislatif dalam Mendorong Terciptanya Good Governace*, Jurnal Mahkamah Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2000.
- Putri Vera Jasin, *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah*, YPBHI – NSN, Jakarta, 2003.
- Saragih, *Otonomi Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003.

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusar Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Melaksanakan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Sorjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2004.

Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar (Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintah), Yogyakarta, 2002.

Thaib Dahlan, H. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2009.

_____, *Implementasi Sistem Ketata Negara Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 2008.

_____, *DPR dalam Sistem Ketata Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Winarno Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah Di Era Reformasi*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2002.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban dalam