

LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH TERHADAP HASIL PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH

Mubaraq *¹

Universitas Graha Karya Muara Bulian, Indonesia
sjmubaraq13@gmail.com

Tri Widiastuti

Universitas Graha Karya Muara Bulian, Indonesia
triwidiastuti1996@gmail.com

Arga Chon Feriandref

Universitas Graha Karya Muara Bulian, Indonesia
argaandref@gmail.com

Eka Ermala

Universitas Graha Karya Muara Bulian, Indonesia
ekaermala42@gmail.com

Othman Ballan

Universitas Graha Karya Muara Bulian, Indonesia
othmanballan84@gmail.com

Duwi Aryadi

Universitas Graha Karya Muara Bulian, Indonesia
duwiaryadi24@gmail.com

Abstract

This study aims: 1) to find out how the mechanism of the accountability report on the District Head as impact the result of government's affairs administration according to District Government's statute. 2) to know and analyze the implication of the accountability report on the District Head as impact the result of government's affairs administration has been appropriated by the principle of autonomous district. With that aim then the discussed issues are: 1) how the mechanism of the accountability report on the District Head impact the result of government's affairs administration according to District Government's statute? 2) is implication of the accountability report on the District Head impact the result of government's affairs administration has been appropriated by the principle of autonomous district? By the formulation of that problem then the research methods is using normative juridical research with statute approach, historical approach, conceptual approach and political approach. The legal materials that collected are: primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. Analysis of the collected legal materials is carried out by inventoring, systematization, and interpreting. The results showed that: 1) The Mechanism of the accountability report on the District Head just have the quality of Formalistic Administrative, so if it linked with accountability's concept is not become things that accountable as a law accountability, political accountability, and administration accountability. 2) there is no implication from the accountability report on the District Head as a responsible person in every District Government's administration policy, then the implication from the accountability report on the District Head has not reflecting what is known in autonomous district principle according to autonomous district's statute that

¹ Korespondensi Penulis

is tangible, comprehensive and responsible. Recommendation: the statute number 23 year 2014 should be include the sanction of the accountability report on the District Head, so in that report has found a mismatch of the substantable and tangible in peoples then it should be followed up properly in law, administrative, and politic.

Keywords: *the accountability report, the mechanism of accountability report, the implication of accountability report.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan: 1) untuk mengetahui bagaimana mekanisme laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut undang-undang pemerintahan daerah. 2) untuk mengetahui dan menganalisis apakah implementasi laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah terhadap hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan telah sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Dengan tujuan tersebut maka masalah yang dibahas adalah: 1) bagaimana mekanisme laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah terhadap hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut undang-undang pemerintahan daerah? 2) apakah implikasi laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah terhadap hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan telah sesuai dengan prinsip otonomi daerah? Dengan perumusan masalah tersebut maka metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang, pendekatan historis, pendekatan konseptual dan pendekatan politis. Bahan hukum yang dikumpulkan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Analisa bahan hukum yang dikumpulkan dilakukan dengan cara menginventarisasi, mensistematisasi dan menginterpretasikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Mekanisme Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah hanya bersifat Administratif formalistik, sehingga bila dikaitkan dengan konsep pertanggungjawaban tidaklah menjadi hal yang dapat dipertanggungjawabkan baik pertanggungjawaban secara hukum, pertanggungjawaban politik dan pertanggungjawaban secara administrasi. 2) Tidak ada implikasi apapun dari laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah selaku penanggungjawab setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian implikasi dari laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah belum mencerminkan apa yang dimaknai dalam prinsip otonomi daerah menurut undang-undang otonomi daerah yaitu nyata, luas dan bertanggung jawab. Saran: Sebaiknya undang-undang nomor 23 tahun 2014 juga memuat sanksi atas laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah, sehingga bila dalam laporan tersebut ditemukan ketidaksesuaian daripada substansi dan kenyataan yang ada di masyarakat maka sudah semestinya untuk ditindak lanjuti baik secara hukum, administrasi maupun politis.

Kata Kunci: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban, Mekanisme LKPJ, Implikasi LKPJ.

PENDAHULUAN

Beralihnya penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi di Indonesia berdasarkan Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan *entry point* bagi Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus 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 (Alan Bayu Aji, 2017).

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.

Salah satu wujud dari pengaturan hukumnya adalah Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Sebagaimana pada pasal 69 ayat (1) menyebutkan bahwa Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan daerah. Terkait dengan hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, Kepala Daerah wajib membuat Laporan keterangan pertanggungjawaban. Kemudian Kepala Daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan satu kali dalam satu tahun paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagaimana dimaksud dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dapat menggunakan hak interpelasi kepada Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kedudukannya masing-masing. Apabila penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi tidak diterima, DPRD Provinsi melaporkan gubernur kepada Menteri dan DPRD kabupaten/kota melaporkan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan laporan tersebut Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernur dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/walikota. Apabila sanksi tersebut sudah disampaikan dua kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah wajib mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang di tunjuk. Disini jelas sekali hanya ada sanksi teguran tertulis apabila Kepala Daerah tidak menyampaikan laporan Keterangan pertanggungjawaban dan mengikuti program pembinaan Khusus pendalaman bidang pemerintahan jika dua kali berturut-turut teguran tertulis tersebut tidak dilaksanakan.

Kemudian dimuat juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. LKPJ adalah laporan yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menyangkut pertanggungjawaban kinerja yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah selama 1 (satu) tahun anggaran. Ruang lingkup Laporan keterangan pertanggungjawaban meliputi: 1. Hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, meliputi: a. Capaian pelaksanaan program dan kegiatan serta permasalahan dan upaya penyelesaian setiap urusan pemerintahan; b. Kebijakan strategis yang ditetapkan oleh kepala daerah dan pelaksanaannya; dan c. Tindak lanjut rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tahun anggaran sebelumnya. 2. Hasil pelaksanaan tugas pembantuan dan penugasan, meliputi: a. Pemerintah Daerah provinsi terdiri atas capaian kinerja: 1. Tugas pembantuan yang diterima dari Pemerintah

Pusat; dan 2. Tugas pembantuan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota. b. Pemerintah Daerah kabupaten/kota terdiri atas capaian kinerja: 1. Tugas pembantuan yang diterima dari Pemerintah Pusat; dan 2. Tugas pembantuan yang diterima dari Pemerintah Daerah provinsi. Hasil pelaksanaan penugasan pembantuan Pemerintah Daerah berupa penugasan Pemerintah Daerah provinsi dan/atau Pemerintah Daerah kabupaten/kota kepada pemerintah desa. Hasil pelaksanaan tugas pembantuan dan penugasan juga memuat permasalahan dan upaya penyelesaian setiap tugas pembantuan atau penugasan.

PP 13 Tahun 2019 juga memuat aturan mengenai penyusunan dan penyampaian LKPJ, dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut: a. Kepala daerah menyusun LKPJ berdasarkan format yang ditetapkan oleh Menteri dan berdasarkan pelaksanaan program dan kegiatan yang ditetapkan dalam dokumen perencanaan dan anggaran tahunan. b. Kepala daerah menyampaikan LKPJ kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rapat paripurna yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. c. Dalam hal kepala daerah berhalangan tetap atau berhalangan sementara, LKPJ disampaikan oleh wakil kepala daerah selaku pelaksana tugas kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rapat paripurna. d. Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan berhalangan tetap atau berhalangan sementara, LKPJ disampaikan oleh pejabat pengganti kepala daerah kepada DPRD dalam rapat paripurna. e. Paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima, DPRD harus melakukan pembahasan LKPJ dengan memperhatikan: 1. Capaian kinerja program dan kegiatan; dan 2. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah. f. Berdasarkan hasil pembahasan LKPJ, DPRD memberikan rekomendasi sebagai bahan dalam: 1. Penyusunan perencanaan pada tahun berjalan dan tahun berikutnya; 2. Penyusunan anggaran pada tahun berjalan dan tahun berikutnya; dan 3. Penyusunan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan/atau kebijakan strategis kepala daerah.

Secara normatif tidak ada sanksi atas laporan keterangan pertanggungjawaban yang disampaikan ke DPRD, sebagaimana Pasal 207 ayat (4) menyatakan “penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (b) tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah”, Laporan Keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD hanya “bersifat administratif formalistik yang meletakkan variabelnya pada dokumen dan data yang tersaji secara statistik” (Muhammad Syarif Nuh, 2012), Pasal 207 ayat (1) menyatakan “Hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah di dasarkan atas kemitraan yang sejajar”, sehingga DPRD hanya sebagai mitra kepala daerah dan hanya bisa mengevaluasi laporan keterangan pertanggungjawaban tersebut dalam bentuk rekomendasi saja, kemudian apa tindak lanjut dari rekomendasi tersebut. Padahal jauh lebih penting untuk dipahami dan dilaksanakan bahwa “pertanggungjawaban memiliki ranah makna yang sangat komprehensif termasuk di dalamnya argumentasi teoritik dan filosofis dibalik lahirnya suatu kebijakan yang membutuhkan pertanggungjawaban dari Pemerintah Daerah” (Muhammad Syarif Nuh, 2012) yang idealnya harus sesuai dengan asas akuntabilitas, transparansi dan prinsip otonomi di Indonesia. Betapapun kita semua pastilah sadar bahwa laporan kinerja eksekutif tentunya mengandung kelemahan, kekurangan, bahkan mungkin berisi penyimpangan yang harus disikapi secara proporsional dan adil.

Seharusnya setelah munculnya iklim yang lebih demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diikuti “partisipasi masyarakat meningkat dengan adanya pilkada langsung” (Intsiawati Ayus, 2014) , sebaiknya kinerja dan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah semakin lebih baik dan optimal, diharapkan juga fungsi kontrol serta *checks and balances* dalam sistem politik lokal mengalami penguatan, sehingga masyarakat akan memainkan peran dan fungsinya sebagai mitra yang menuntut nilai atas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah, “jika peran masyarakat lokal saat ini belum kuat, maka timbul pertanyaan, kepada siapa lagi mereka menggantungkan nasibnya? (Intsiawati Ayus, 2014)

Kemudian “apabila kita mengikuti logika demokrasi partisipatoris yang memilih kepala daerah secara langsung, bukankah sudah semestinya laporan pertanggungjawaban tersebut bisa dinilai oleh masyarakat yang memilihnya” (Intsiawati Ayus, 2014) dan “kemudian bagaimanakah perwujudan hak masyarakat jika sekiranya mereka mengetahui penyelewengan atau penyimpangan kebijakan seorang kepala daerah dan mereka bermaksud menolak pertanggungjawaban tersebut” (Intsiawati Ayus, 2014). Artinya belum ada celah harapan masyarakat untuk menuntut nilai atas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah mengenai pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Dalam konteks otonomi daerah masyarakat tentunya juga memiliki hak untuk mendapatkan kesempatan dan perlakuan yang sama, khususnya terkait aspirasi, kepentingan, dan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, Ini adalah pertanyaan-pertanyaan penting sekaligus tantangan bagi seluruh pilar-pilar *civil society*. Bagaimanapun, mekanisme *checks and balances* penting artinya untuk menciptakan iklim politik lokal yang kondusif dan dinamis. “Sebagai bentuk penilaian atas implementasi kerja yang merupakan produk dari suatu proses pembuatan keputusan bersama sudah semestinya diterapkan pola *reward* dan *punishment* (sanksi) melalui parameter-parameter yang terukur jelas sehingga penilaian akan lebih obyektif” (Intsiawati Ayus, 2014).

Permasalahan pertanggungjawaban memang merupakan salah satu persoalan dalam pelaksanaan pemerintah daerah yang hingga saat ini harus dikaji pelaksanaannya oleh pemerintah. Karena hingga saat ini Pemerintah Indonesia juga belum menunjukkan kemampuan pertanggungjawabannya, padahal salah satu ciri pemerintahan yang akuntabel bukan hanya memiliki pengukuran, tujuan dan sasaran program yang diusulkan saja tetapi juga kepada siapa, bagaimana cara pertanggungjawaban dan apa sanksi dari pertanggungjawaban tersebut (Amin Rahmanurrajjid, 2008).

Memperhatikan Sistem laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2019 tentang laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, “terlihat belum mencerminkan sistem laporan pertanggungjawaban yang demokratis, mengingat Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat” (Ismail, 2019). Atas dasar kajian inilah, penulis merasa tertarik untuk mengkaji dan ingin melihat lebih dalam bagaimana implikasi pertanggungjawaban pemerintah daerah saat ini apakah telah sesuai dengan prinsip otonomi. Maka judul Penelitian ini adalah **“LKPJ Kepala Daerah Terhadap Hasil Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah”**.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah tipe penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang fokus kajiannya hukum positif dan mempunyai tugas antara lain mendeskripsi, mensistemasi, menginterpretasi, menilai dan menganalisis hukum positif (hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu, “yaitu suatu aturan atau norma tertulis yang secara resmi dibentuk dan diundangkan oleh penguasa, di samping hukum yang tertulis tersebut terdapat norma di dalam masyarakat yang tidak tertulis yang secara efektif mengatur perilaku anggota masyarakat”. (Bahder Johan Nasution, 2008)

Dan menggunakan beberapa pendekatan, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu: a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu penelitian terhadap seluruh produk-produk hukum (peraturan perundang-undangan) yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti; (Bahder Johan Nasution, 2008) b. Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakangi produk-produk hukum yang akan diteliti; (Bahder Johan Nasution, 2008) c. Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti; sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya; d. Pendekatan Politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elit politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum. (Bahder Johan Nasution, 2008)

Implementasi LKPJ Kepala Daerah terhadap hasil Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dengan Prinsip Otonomi Daerah.

Mengenai pertanggungjawaban dalam negara demokrasi terdapat prinsip *peen macht zonder veraantwoordel* (tidak ada kekuasaan tanpa suatu pertanggungjawaban). Prinsip tersebut dapat menggunakan logika terbalik yaitu apabila suatu kekuasaan tidak ada mekanisme pertanggungjawaban yang berarti pemerintahan tersebut merupakan rezim yang otoriter atau kediktatoran. Meskipun diakui bahwa secara asasi pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan hanya terdapat dalam tatanan demokratis, dalam praktik mungkin didapati pada tatanan politik kediktatoran atau otoriter. Akan tetapi, yang tidak didapati dalam kediktatoran atau otoriter adalah kebebasan menilai pertanggungjawaban dan konsekuensi yang dapat timbul dari pertanggungjawaban tersebut (Juanda, 2004).

Dalam sistem kediktatoran atau otoriter tidak ada kebebasan menilai. Kalaupun ada penilaian, semata-mata untuk menilai pembenaran segala tindakan pemerintah. Begitu pula konsekuensi penilaian tidak dimungkinkan untuk sampai pada menyatakan tidak percaya pada pemerintahan atau bersikap tidak akan memberi dukungan lebih lanjut di masa datang (Bagir Manan, 2001).

Kekuasaan pemerintahan harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, karena kekuasaan itu lahir dari suatu kepercayaan rakyat. Kekuasaan yang diperoleh dari suatu lembaga yang dibentuk secara demokratis adalah logis harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Dengan demikian, “pertanggungjawaban merupakan syarat mutlak yang harus ada pada pemerintahan demokrasi, walaupun *political responsibility is actually some what ambiguous*” (Soetjipto Wimsardjono, 1995).

Pasal 69 dan Pasal 71 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 pada intinya merumuskan bahwa setiap satu tahun sekali, Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah “atasan” sebagai bahan evaluasi dan pembinaan dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut ketentuan Pasal 68 Undang-undang nomor 23 tahun 2014, Kepala Daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional dapat dikenai sanksi administratif, pemberhentian sementara, dan bahkan sampai pada pemberhentian permanen.

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

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

Kedudukan DPRD ini kalau kita lihat sejarahnya setelah reformasi, bahwa dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dulu, begitu kuatnya peran DPRD sehingga pemerintah daerahnya kawalahan. Pemerintah Daerah saat itu hampir setiap saat selalu diteror dengan *impeachment-impeachment* yang ditiupkan, diisukan oleh DPRD. Sehingga tidak tenang dalam memimpin, karena takut di *Impeach*. Kemudian dengan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbalik 180°. Pemerintah Daerah tidak lagi menyampaikan laporan pertanggungjawaban, tetapi cukup Laporan Keterangan Pertanggungjawaban. Perubahan dari LPJ ke LKPJ menurutnya terlalu berat kepada Pemerintah Daerah. DPRD dirasa tidak mempunyai peran. Sehingga perlu diberikan sebuah solusi agar antara DPRD maupun Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah tidak berat sebelah. Bukan untuk kembali kemekanimse LPJ karena sistem yang kita anut adalah sistem kabinet presidensial. Sehingga diharapkan RUU perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang seolah kewenangan DPRD ini habis. Padahal *check and balances* itu tetap ada antara DPRD dan Kepala Daerah. (Alan Bayu Aji) Ketika disahkan dan ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 mengenai Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah juga muncul dalam Pasal 207.

Esensi LKPJ dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditempatkan pada mekanisme hubungan kerja kemitraan sejajar antara DPRD dengan Kepala Daerah yang selanjutnya ditegaskan penyampaian LKPJ bukan menjadi alasan atau alat pemberhentian Kepala Daerah (Alan Bayu Aji). Jika ditelaah lebih lanjut LKPJ yang ada pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak ada perbedaan yang signifikan, hanya saja dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dipertegas bahwa LKPJ tidak bisa dijadikan alat pemberhentian Kepala Daerah oleh DPRD. Model Ideal Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada DPRD Hubungan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD melalui mekanisme LKPJ sebagaimana dijelaskan di atas memberikan peran yang sangat minim kepada DPRD untuk menjalankan fungsi pengawasan. DPRD hanya dapat memberikan rekomendasi atau saran atas LKPJ Kepala Daerah dengan tidak ada tindakan lebih lanjut seperti memberikan sanksi yang mengikat apabila terjadi ketidaksesuaian antara RKPD dengan LKPJ.

Perkembangan Prinsip Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah sebelum perubahan Undang-undang Dasar 1945

Sejarah Pemerintahan Daerah dalam sistem NKRI telah dimulai sejak berdirinya Negara Republik Indonesia sejak tahun 1945. Sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

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

Untuk mewujudkan ketentuan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk undang-undang tentang pemerintahan daerah:

1. Masa undang-undang nomor 1 tahun 1945

“Otonomi daerah baru dirintis dengan keluarnya undang-undang Nomor 1 tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah”(Andi Pangerang Moenta dan Syafa’at Anugrah Pradana, 2018). Undang-undang ini sangat singkat dan memuat enam pasal saja, kebijakan pemerintah daerah lebih dititikberatkan pada asas dekonsentrasi (sentralistik), Kepala Daerah hanya merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat, daerah dibagi atas dua macam yaitu daerah otonom dan daerah istimewa, masing-masing daerah dibagi dalam tiga tingkatan yaitu: provinsi, kabupaten/kota besar dan desa atau kota kecil (Yusnani Hasyimzoem, et.al., 2018). “Pemberian otonomi itu dilakukan dengan membentuk komite nasional daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah komite nasional daerah bersama-sama dengan dan dipimpin Kepala Daerah” (Andi Pangerang dan Syafaat Anugrah Pradana).

2. Masa undang-undang nomor 22 tahun 1948

Dalam undang-undang nomor 22 tahun 1948, pemerintah daerah terdiri atas DPRD dan DPD. Selain itu undang-undang ini juga mengatur jabatan Kepala Daerah yang bertugas sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang menjabat sebagai Ketua dan merangkap sebagai anggota

DPD yang diangkat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD dan DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Pemerintah Pusat. Undang-undang ini menekan Pemerintah Daerah diselenggarakan secara kolektif kolegial.

3. Masa undang-undang nomor 1 tahun 1957

Dalam undang-undang ini wilayah Negara Indonesia dibagi dalam wilayah besar dan wilayah kecil yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri daerah dibagi dalam tiga tingkat yaitu daerah swatantra tingkat satu, daerah swatantra tingkat dua dan daerah swatantra tingkat tiga. Menurut undang-undang nomor 1 tahun 1957 Kepala Daerah bukan alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah merupakan Kepala DPD yang pemilihan, pengangkatan dan pemberhentiannya tidak menjadi wewenang DPD atau DPRD tetapi dipilih, diangkat dan diberhentikan menurut undang-undang.

Dalam melaksanakan otonomi daerah undang-undang ini menganut prinsip otonomi yang seluas-luasnya namun undang-undang ini tidak menetapkan secara tegas mana yang menjadi urusan rumah tangga daerah dan mana yang menjadi urusan rumah tangga pusat.

4. Masa undang-undang nomor 18 tahun 1965

Undang-undang ini membagi wilayah Negara Indonesia ke dalam tiga tingkatan daerah yang berhak dan mengatur rumah tangga sendiri. Adapun tingkatan daerah tersebut adalah daerah provinsi/kota karya, kabupaten/kotamadya, kecamatan/kotapraja.

Meskipun undang-undang ini mengandung citra desentralisasi sebagaimana yang menjadi esensi Negara kesatuan, namun undang-undang ini merupakan undang-undang yang sentralistik sebagaimana yang terlihat dalam penjelasan umum undang-undang tersebut.

5. Masa undang-undang nomor 5 tahun 1974

Secara normatif undang-undang ini memberikan hak dan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerah. Dalam undang-undang ini wilayah Indonesia dibagi dalam wilayah provinsi dan ibukota Negara dan wilayah provinsi dibagi dalam wilayah Kabupaten/Kota.

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah undang-undang nomor 5 tahun 1974 melaksanakan prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Yang dalam penjelasan umum dinyatakan sebagai berikut:

- a. Nyata adalah pemberian otonomi kepada daerah haruslah berdasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakantindakan/kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan mampu mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Bertanggung jawab adalah pemberian otonomi daerah itu harus sejalan dengan tujuan otonomi daerah yaitu, melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah serta dapat menjamin perkembangan daerah.

6. Masa undang-undang nomor 22 tahun 1999

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dibentuk berdasarkan ketetapan amanat MPR nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan

pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tap MPR ini sebagai dasar hukum untuk melakukan reformasi sistem pemerintahan daerah yang dinilai tidak demokratis dan sentralistik.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 menganut prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab walaupun prinsip yang dianut tidak jauh berbeda dengan prinsip otonomi dalam undang-undang nomor 5 tahun 1974 yaitu prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Namun pengertian nyata dan bertanggung jawab secara substansial sangat berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999, adapun yang dimaksud prinsip nyata dan bertanggung jawab adalah sebagai berikut: (Yusnaini Hasyimzoem, et.all)

- a. Otonomi luas adalah keluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan dalam bidang lainnya yang akan ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Disamping itu kewenangan dalam bidang ekonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi;
- b. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah;
- c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi. Berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perkembangan Prinsip Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah setelah perubahan Undang-undang Dasar 1945

1. Masa undang-undang nomor 32 tahun 2004

Undang-undang ini dibentuk setelah dilakukan perubahan terhadap undang-undang dasar 1945, yang merupakan perubahan atas undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang dinilai tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 sebagaimana yang disebutkan dalam penjelasan umum yang mengatakan, otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, disamping itu juga menganut prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Adapun yang dimaksud dengan otonomi seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab adalah sebagai berikut: (Budyono, 2014)

- a. Prinsip otonomi seluas-luasnya artinya daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang ini.
- b. Prinsip otonomi nyata artinya untuk menangani suatu urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai potensi kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

- c. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab artinya otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan utama dari tujuan nasional.

Prinsip otonomi yang terdapat dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 adalah sama dengan prinsip otonomi yang terdapat pada undang-undang nomor 22 tahun 1999.

2. Masa undang-undang nomor 23 tahun 2014

Untuk melakukan penyempurnaan terhadap sistem pemerintahan daerah maka dibentuk undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Undang-undang ini mengatur mengenai pola hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota diatur lebih rinci.

Mengenai prinsip otonomi daerah yang dianut undang-undang nomor 23 tahun 2014 adalah prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu pemberian otonomi juga bertujuan untuk meningkatkan daya saing daerah dalam meningkatkan globalisasi dan perkembangan demokrasi di daerah.

Untuk menciptakan pemerintahan daerah yang bersih dan akuntabel maka pemerintahan daerah harus diselenggarakan menurut asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yaitu sebagai berikut: (Budiyo, 2014)

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggaraan Negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efisiensi;
- i. Efektivitas;
- j. Keadilan

Sejalan dengan hal tersebut ternyata bahwa asas-asas yang dipakai dalam otonomi daerah juga senantiasa bergeser mengikuti pergeseran konfigurasi politik mulai dari asas otonomi formal, otonomi material, otonomi yang seluas-luasnya, otonomi nyata dan bertanggung jawab sampai otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab (Budiyo, 2014).

Bahwa menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut senada dengan apa yang telah kemukakan di atas, Sujanto berpendapat “ada lima asas yang bagi penyelenggaraan otonomi daerah yakni “: (Sujanto. 1990)

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;
2. Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan tugas pembantuan;
4. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian;
5. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah pada intinya berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat, selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Juga tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara (Sujamto. 1990).

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, evaluasi. “Bersamaan dengan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efektif dan efisien dengan peraturan perundang-undangan” (Sujamto. 1990).

Prinsip otonomi daerah dalam hubungannya dengan kekuasaan (*gezag verhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pembagian kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal.

Miriam Budiarto, membagi kekuasaan ke dalam dua cara, pertama secara vertikal 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. (Miriam Budiarto, 1986) Bentuk pembagian kekuasaan secara vertikal inilah yang melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi (Moh. Mahfud MD, 1999).

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari partisipasi aktif anggota masyarakat daerah tersebut. Masyarakat daerah sebagai satu kesatuan yang integral dari

pemerintah daerah sangat penting dalam sistem pemerintahan daerah karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah tersebut. (Moh. Mahfud MD, 1999)

Partisipasi masyarakat tidak hanya dilakukan dalam pemilihan kepala daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku lembaga legislatif yang dilakukan melalui pemilihan umum, tetapi juga ikut mengawasi jalannya roda pemerintahan di daerah, baik dalam hal pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh kepala daerah, masyarakat juga berperan aktif dalam menilai dan mengevaluasi kinerja kepala daerah, maka kepala daerah juga harus mempertanggungjawabkan segala bentuk kebijakan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada masyarakat, dalam hal ini DPRD selaku representasi dari masyarakat.

Implikasi Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Sebagai Bentuk Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada publik/masyarakat yang telah memilihnya, Kepala Daerah berkewajiban menyusun dan menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Pertanggungjawaban itu disampaikan kepada DPRD (wakil rakyat daerah) yang proses keterwakilannya dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum.

Kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak bertanggung jawab 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 hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menyampaikan informasi kepada masyarakat”. (Alan Bayu Aji)

Model akuntabilitas semacam ini, menurut Sutoro Eko, akan menimbulkan dampak buruk; pertama, Kemendagri dibuat menjadi organ dan instrumen korporatisme negara (negara dalam negara) yang mempunyai kekuatan besar untuk mengendalikan daerah secara terpusat. Padahal, menurut skema desentralisasi, Kemendagri 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” (H.A. Komari, 2019).

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 (H.A. Komari, 2019).

“Sementara akuntabilitas publik kepada Masyarakat melalui Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, (H.A. Komari, 2019) hanyalah sebatas menginformasikan saja, masyarakat ternyata tidak memiliki mekanisme untuk menyatakan

menerima atau menolak, yang bisa dilakukan hanya memberikan tanggapan kepada Kepala Daerah sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah. 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 ditolaknya 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. Namun jika implikasi sosial dan politik yang dimaksud, hal itu bisa saja terjadi. Yang paling memungkinkan adalah dengan adanya penolakan LKPJ Kepala Daerah, terutama dari masyarakat, adalah pada saat sang Kepala Daerah mencalonkan diri kembali, maka sudah pasti akan kehilangan pendukung sebagai implikasi sosial dan politik terhadap penolakan LKPJ. “Bukan hanya itu, integritas dan kapabilitas seorang Kepala Daerah yang LKPJ nya ditolak akan mengalami kemerosotan, sehingga akan berimbas dalam hubungan sosial kemasyarakatan, terutama dengan konstituen pemilihnya” (H.A. Komari, 2019).

Jika dikaitkan dengan prinsip otonomi daerah, laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah hanya sekedar pemenuhan kewajiban formal administrasi yang hanya berbentuk dokumen yang menyajikan data secara statistik, sehingga apa yang dilaporkan sering tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan. Laporan ini hanya berisi hal-hal yang baik saja dan tidak mengungkapkan kenyataan objektif. Laporan seperti ini akan sangat merugikan masyarakat, karena masyarakatlah yang menerima dampak dari hasil penyelenggaraan pemerintah daerah. Atas dasar hal tersebut maka untuk menilai kinerja pemerintah daerah khususnya DPRD yang merupakan representasi dari keterwakilan rakyat, semestinya diperlukan data pembanding agar penilai tidak tersesat pada angka-angka (data) yang disajikan dalam laporan tersebut. Melalui data pembanding, pihak penilai akan memperoleh gambaran yang lebih nyata. Sekaligus pada saat yang bersamaan akan dapat menguji validitas data yang disajikan dalam LKPJ. Data lain tersebut dapat diperoleh dengan melakukan survey ke masyarakat yang menjadi sasaran dari kebijakan atau program/kegiatan, dengan menanyakan apakah masyarakat merasa puas atas hasil yang dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

Artinya implikasi dari LKPJ Kepala Daerah belum mewakili apa yang diharapkan dalam prinsip otonomi daerah yang dianut dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab, dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat selaku pihak yang memberi amanah. Kiranya perlu diingat baik-baik bahwa rakyat sejatinya adalah pemilik kedaulatan, gaji berikut tunjangan fasilitas mewah lainnya pun pada dasarnya bersumber dari dana masyarakat, maka sangat tidak pantas jika jarak kesejahteraan antara rakyat dan para pejabatnya/para pemimpinnya terlalu jauh.

PENUTUP

Mekanisme Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah hanya bersifat Administratif formalistik yang format dan isi dari LKPJ tersebut hanya berbentuk dokumen dan memuat data yang tersaji secara statistik, sehingga bila dikaitkan dengan konsep pertanggungjawaban tidaklah menjadi hal yang dapat dipertanggungjawabkan baik pertanggungjawaban secara hukum, pertanggungjawaban politik dan pertanggungjawaban secara administrasi, dimana setiap pertanggungjawaban menuntut adanya sanksi dari setiap kebijakan yang bersumber dari kewenangan itu sendiri, dimana dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah hanya memuat *reward* (penghargaan) saja. Tidak ada implikasi apapun dari laporan keterangan pertanggungjawaban terhadap kepala daerah dari hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepala daerah selaku penanggungjawab setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian implikasi dari laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah belum mencerminkan apa yang dimaknai dalam prinsip otonomi daerah menurut undang-undang otonomi daerah yaitu nyata, luas dan bertanggung jawab, karena memaknai tanggung jawab dalam prinsip otonomi daerah harus disertai dengan sanksi.

Referensi

- Abdul Latief. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*. UII Press, Yogyakarta. 2006.
- Alan Bayu Aji. 2017. "Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kinerja Kepala Daerah Pasca Reformasi", *Jurnal UII Lex Renaissance*, No. 2 Vol. 2 Juli 2017.
- Arief Budiman. *Teori Negara (Negara, Kekuasaan, dan Ideologi)*. Gramedia Pustaka, Jakarta. 2003.
- Azmi. 2019. "Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 04 No. 01 Agustus 2019.
- Bagir Manan. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press, Yogyakarta. 2002.
- Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. 2001.
- Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*. Mandar Maju, Bandung. 2008.
- Budiono, et.al. 2015. "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 67 Th XVII Desember 2015.
- Budiyo. 2014. "Kewenangan DPRD dalam Membahas dan Menindaklanjuti Laporan Pertanggungjawaban Walikota Bandar Lampung", *Jurnal Pranata Hukum*, Volume 9 nomor 1 Januari 2014.
- Evi Yulistiowati, et, all. 2018. "Penarapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18 Nomor 2, Desember 2018.
- Hanif Nurcholis. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo, Jakarta. 2005.
- H. A. Komari. 2009. "Implikasi Penolakan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah", Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman Poerwokerto, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 9 1 Januari 2009.
- H. Muhammad Syarif Nuh. 2012. "Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41. Nomor 1 Januari 2012.
- Intsiawati Ayus. 2014. "Dari LPj hingga LKPJ: Merosotnya Cheks and Balances Politik Lokal", *Kompas*, Artikel, 22 Maret 2014.

- Ismail. 2019. "Pertanggungjawaban Kepala Daerah Belum Mencerminkan Sistem Laporan Pertanggungjawaban yang Demokratis", *Tribunnews*, Artikel, 17 Februari 2019.
- Julista Mustamu. 2014. "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian tentang Ruang Lingkup dan Hubungan dengan Diskresi)", *Jurnal Sasi*, vol 20 nomor 2, Juli-Desember 2014.
- Lukman Hakim. 2010. "Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyusunan Program Pembangunan daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol III Nomor 01, Juni 2010.
- Miriam Budiardjo. *Menggapai kedaulatan Rakyat*. Mizan, Bandung. 1998.
- Miriam Budiardjo. *Dasar – Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia, Jakarta. 1986.
- Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta. 1999.
- Republik Indonesia, Undang-undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No 22 Tahun 1948 tentang Penetapan aturan-aturan pokok mengenai pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- Republik Indonesia, Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38).
- Republik Indonesia, Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).
- Republik Indonesia, Undang-undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).
- Republik Indonesia, Undang-undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Republik Indonesia, Undang-undang 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4027).
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat Pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4693).
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6323).
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 288).
- Suharizal dan Muslim Chaniago. *Hukum Pemerintahan Daerah* (Setelah Perubahan UUD 1945). Tafa Media, Yogyakarta. 2017.

- Soetjipto Wimsardjono. *Dialog dengan Kekuasaan, Esai-Esai Tentang Agama, Negara dan Rakyat*. Mizan, Bandung. 1995.
- Sujamto. *Perspektif Otonomi Daerah*. Rineka Cipta. 1990.
- Syaukani HR. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*. Gerbang Dcryaku, Kalimantan Timur. 2000.
- Wilda Prihatiningtyas. 2017. "Fungsi Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah". *Jurnal Airlangga Depelopment*, Vol 1 No 1 2017.
- Yusnani Hasyimzoem, et.al., *Hukum Pemerintahan Daerah*. Raja Grafindo Persada, Depok. 2018.