
KONSTRUKSI HUKUM PENGATURAN LAPORAN KERJA PERTANGGUNGJAWABAN (LKPJ) KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI

oleh

Muhammad Tabrani¹, Achmad Fitriani², Dhoddy A.R Widjajaatmadja³

^{1,2,3} Universitas Jayabaya

Email: ²fitriani.achmad@gmail.com

Article History:

Received: 12-04-2023

Revised: 16-05-2023

Accepted: 18-06-2023

Keywords:

Legal Construction, LKPj
Settings, Decentralization
Perspective

Abstract: *One of the powers and responsibilities of the regional government in carrying out the wheels of government is regulated in Article 69 paragraph (1) of the 2014 Regional Government Law. The scope of the LKPJ material is the same, even though the Regional Head conveyed the scope of the LKPJ material there are 5 materials. Second, there is no clear standard for providing recommendations by the DPRD regarding the submission of Regional Head LKPj, even though the government has issued Government Regulation Number 3 of 2007 in terms of the body, explanation and attachments of government regulations. The purpose of this study is to analyze the legal construction of the district / city LKPj concept to achieve good regional autonomy. The research method is normative juridical research. The results showed the LKPj concept conveyed by the three Regional Heads (Mayor of Bekasi, Mayor of Tangerang, and Regent of Karawang) in order to realize good regional autonomy, in its implementation it has implemented good regional autonomy according to Van Der Pot, namely material household systems, home systems. stairs formally, and the real household system.*

PENDAHULUAN

Indonesia adalah Negara kesatuan, hal itu lebih tegas tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, yang berbentuk Republik.” Dalam hal kesatuan dan persatuan, maka di dalam Pancasila juga termuat secara jelas makna sila ketiga yang berbunyi “mengutamakan persatuan atau kerukunan bagi seluruh rakyat Indonesia yang mempunyai perbedaan agama, suku, bahasa, dan budaya. Sehingga dapat disatukan melalui sila ketiga ini, berbeda-beda tetapi tetap satu atau disebut Bhineka Tunggal Ika.¹ Mengacu pada penjelasan sila ketiga tersebut menunjukkan bahwa wilayah Indonesia sangat luas (dalam kalimat “kerukunan bagi seluruh rakyat Indonesia”), setiap daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing, Untuk itu harus ada pelimpahan

¹ Muhammad Razif N, *Nilai Pancasila Sila Ketiga dalam Kemajemukan Budaya Indonesia*, 2011, dalam <http://research.amikom.ac.id/index.php>.

wewenang dalam menjalankan pemerintahan, seperti yang terurai dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: ²

Ayat (1): Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) 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.

Ayat (2): Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Seiring dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimuat dalam Pasal 18 ayat (2) tersebut, maka penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, baik itu dalam melakukan aktivitas keluar maupun kedalam, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah.³

Mengingat luasnya wilayah Negara Republik Indonesia dan juga merupakan Negara Kesatuan maka di dalam menjalankan roda pemerintahannya, pemerintah pusat dengan kewenangannya memberikan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom atau yang dikenal dengan kebijakan desentralisasi.

Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia merupakan pilihan tepat. Bahkan sebelum Republik ini lahir, pola pendelegasian wewenang (desentralisasi) sudah dipraktikkan termasuk pada jaman penjajahan Belanda, kebijakan desentralisasi diberlakukan melalui Undang-Undang Desentralisasi (*desentralisatie wet*) tahun 1903, begitu juga pada jaman penjajahan Jepang, kebijakan desentralisasi Belanda tetap diteruskan.

Menurut Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi merupakan hakekat Negara kesatuan. Hal ini dilatarbelakangi bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah, karena di dalam Negara kesatuan tidak ada legislatif daerah, sehingga DPRD dimasukkan ke dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.⁴ Namun kewenangan DPRD tidak seperti Kepala Daerah yang mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan pemerintahan sehingga kewenangan DPRD dibatasi hanya menjalankan fungsinya sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu fungsi pembentukan Perda/Kota, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Dalam Naskah penyusunan Undang-Undang Dasar terlihat pertimbangan-pertimbangan yang diajukan para pendiri Republik bahwa mereka sepakat melaksanakan kebijakan desentralisasi. Dari mulai Indonesia merdeka hingga sekarang, diberlakukan kebijakan desentralisasi dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitu mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948,

² H.M. Amien Rais Ketua MPR, *Perubahan Kedua UUD 1945*, ditetapkan di Jakarta tanggal 18 Agustus 2000.

³ Budi Sudjijono, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, (Jakarta: Citra Mandala Pratama, 2003), hlm.1.

⁴ Sri Soemantri Martokusumo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2001), hlm.17

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 terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.¹

Sejalan dengan itu, maka secara filosofis, tujuan utama yang ingin dicapai melalui penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan demokrasi akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara proses kedepannya akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai landasan utama dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat Madani. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis.²

Pada hakikatnya kebijakan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi (prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah). Hakikat desentralisasi tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda), di dalam Pasal 1 butir 8 menyebutkan “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.³

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen Kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur Pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca-amandemen itu mencantumkan permasalahan Pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh Undang-undang.

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, Pasal 18 ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Pasal 18 ayat (6) menyatakan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Pendelegasian wewenang (desentralisasi) tersebut sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan. Desentralisasi sering dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia. Perubahan paradigma dimaksud karena desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Sebab, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur-tangan serta bantuan dari pemerintah

¹<https://inspirasitabloid.wordpress.com/2010/03/19/perjalanan-kebijakan-desentralisasi-di-indonesia/>.

² *Ibid.*,

³ Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda), Pasal 1 butir 8.

pusat. Jadi dengan adanya desentralisasi, maka akan berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah yang tertinggal dalam suatu Negara, agar daerah tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional.⁴ Oleh karenanya, salah satu tujuan dari desentralisasi yakni *local responsiveness*, artinya karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi komunitasnya, sehingga pelaksanaan desentralisasi akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi masalah dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.⁵

Koswara menjelaskan bahwa desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna yaitu melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi wewenang serta tanggungjawab pemerintah daerah.⁶

Salah satu wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah di dalam menjalankan roda pemerintahannya yaitu berupa kewajiban kepala daerah (kabupaten/kota) untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung-jawaban (LKPj) kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.⁷ Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 69 ayat (1) *juncto* Pasal 70 dan Pasal 71.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (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. Landasan operasional LKPj hanya tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah (LPPD), Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD (LKPJ), dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat (IPPD), dan tidak ada aturan operasional lainnya sehingga hampir beberapa DPRD sebagai pihak yang diberi mandat menilai/mengkaji LKPj Kepala Daerah yang berbeda-beda penafsirannya. Tugas DPRD setelah menerima LKPj adalah mendalami secara internal sesuai dengan tata tertib.⁸ Pendalaman itu bisa saja dengan membentuk panitia khusus atau panitia kerja. *Output* dari panitia khusus atau panitia kerja adalah rekomendasi yang berupa catatan-catatan strategis yang berisikan saran, masukan dan/atau koreksi terhadap penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan.

Ruang lingkup LKPj mencakup penyelenggaraan:⁹

1. Urusan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴ <https://andinurseila.wordpress.com/2013/05/31/dampak-pemerintahan-desentralisasi/>.

⁵ Natal Kristiono, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, Universitas Negeri Semarang (UNNES), 2015, hlm.5.

⁶ <http://wawan-junaidi.blogspot.com/2012/03/pengertian-desentralisasi.html>.

⁷ <http://kampus4u.blogspot.com/2015/06/pertanggungjawaban-kepala-daerah.html>.

⁸ <https://adetentangotda.wordpress.com/2011/05/28/bagaimana-menilai-lkpj-akhir-tahun/>.

⁹ <http://kampus4u.blogspot.com/2015/06/pertanggungjawaban-kepala-daerah.html>.

2. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
3. Tugas Umum Pemerintahan merupakan tugas yang dilakukan di luar pelaksanaan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan.

LKPj disusun berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran tahunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah. LKPj dimaksud disampaikan kepada DPRD sebagai representasi kedaulatan rakyat, yang berhak untuk mengetahui sejauhmana kinerja pemerintahan dalam usahanya untuk merealisasikan visi dan misi kepala daerah sebagaimana telah menjadi kontrak sosial pada saat mencalonkan diri sebagai kepala daerah, dan telah dituangkan di dalam RPJMD, termasuk didalamnya adalah Renstra transisi dimaksud. Penyusunan LKPj juga bertujuan untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya selama periode tertentu dalam peningkatan efisiensi, efektivitas, produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pengawasan DPRD.

Realitanya ada beberapa permasalahan yang ditemui dalam penyampaian LKPj kepala daerah kabupaten/kota, diantaranya:¹⁰

Pertama, mengapa DPRD tidak dapat mengkaji atau memberikan rekomendasi terhadap ruang lingkup materi LKPj yang sama, padahal Kepala Daerah menyampaikan ruang lingkup materi LKPj ada lima (kecuali pendahuluan) yakni Pendahuluan, Kebijakan Pemerintahan Daerah, Kebijakan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan (Desentralisasi), Penyelenggaraan Tugas Pembantuan, dan Tugas Umum Pemerintahan. Sedangkan DPRD dalam memberikan rekomendasi ruang lingkup materinya cukup 3 (tiga) saja yakni Penyelenggaraan Urusan Desentralisasi, Tugas Pembantuan, dan Tugas Umum Pemerintahan.

Permasalahan *kedua* yaitu belum jelasnya standar pemberian rekomendasi oleh DPRD terkait penyampaian LKPj Kepala Daerah, padahal pemerintah sudah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 baik batang tubuh, penjelasan maupun lampiran peraturan pemerintah tersebut.

Ketiga, belum adanya kesesuaian dalam hal DPRD memberikan pendapat berupa saran/masukan/koreksi terkait bidang-bidang yang dilaporkan dalam LKPj sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Misalnya urusan wajib yang dilaksanakan mestinya 26, tapi yang dilaporkan hanya 24, maka tentu harus dikoreksi. Demikian pula, urusan pilihan, seharusnya menurut Perda urusan pilihan ada 7, tapi yang dilaporkan hanya 4, maka tentu juga harus dikoreksi. Begitu juga urutan bidang-bidang disetiap urusan, mestinya dilaporkan sesuai dengan sistematika dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007. Misalnya, urusan pendidikan, berada di urutan pertama, selanjutnya kesehatan dan seterusnya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa konstruksi hukum terhadap konsep laporan pertanggungjawaban kepala daerah kabupaten/kota untuk mewujudkan otonomi daerah yang baik.

¹⁰ <https://adetentangotda.wordpress.com/2011/05/28/bagaimana-menilai-lkpj-akhir-tahun>.

HASIL DAN PEMBAHASAN**Konstruksi Hukum terhadap Konsep Laporan Kerja Pertanggung-jawaban (LKPj) Kepala Daerah Kabupaten/Kota Guna Mewujudkan Otonomi Daerah yang Baik**

Mencermati kembali LKPj Walikota Bekasi, LKPj Walikota Tangerang, dan Laporan Kinerja Pemerintah Kabupaten Karawang / Bupati Karawang, periode 2013-2018 serta beberapa rekomendasinya, mencerminkan bahwa penyusunan dan pengaturan LKPj walikota-walikota dan bupati tersebut sudah merupakan upaya mewujudkan otonomi daerah yang baik, dengan mengacu pada dasar hukum otonomi daerah yaitu Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.¹¹

Penyerahan kewenangan kepada daerah ini tidak lagi membentuk suatu pemerintahan yang bersifat sentralistis karena dengan bergesernya kewenangan serta penyerahan tugas kepada Pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya, prinsip desentralisasi ini menjadi sangat penting sehingga akan melahirkan otonomi daerah dan prinsip tugas pembantuan.

Pelaksanaan otonomi daerah dengan asas desentralisasi diharapkan membawa implikasi luas pada masyarakat daerah ke arah yang lebih baik. Implementasi otonomi seharusnya dapat mewujudkan kemandirian daerah, munculnya prakarsa daerah, menghargai keanekaragaman dan potensi daerah. Sedangkan implementasi desentralisasi adalah tumbuhnya partisipasi masyarakat, adanya transparansi dan akuntabilitas kebijakan publik, dan penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan secara demokratis.

Mengacu pada target implementatif pelaksanaan otonomi daerah seperti tersebut di atas, maka Pemerintah Kabupaten bisa menempuh langkah-langkah alternatif sebagai berikut:

1. Merumuskan kebijakan pokok otonomi Kabupaten

Perumusan kebijakan pokok menjadi sangat penting karena akan menjadi pegangan dan penuntun pelaksanaan kebijakan otonomi daerah sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Alternatif kebijakan pokok pelaksanaan otonomi daerah adalah:¹²

- a. Mengubah, dan membangun kualitas sikap dan mentalitas aparatur Pemerintah Kabupaten.
- b. Mengembangkan tradisi pemerintahan demokratis yang partisipatif, transparan dan akuntabel.
- c. Menggalakkan dan menumbuhkembangkan partisipasi masyarakat terhadap kebijakan otonomi daerah melalui kegiatan deseminasi dan sosialisasi terpadu di berbagai kalangan masyarakat.
- d. Menumbuhkan prakarsa masyarakat untuk menuju kemandirian daerah.
- e. Mengelola dan memelihara keanekaragaman masyarakat daerah dan mendayagunakannya sebagai salah satu modal pembangunan.
- f. Menggali, mengelola dan mendayagunakan potensi daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

¹¹ UUD 1945, Pasal 18 ayat (2).

¹² <http://www.arupa.or.id/papers/22.htm>.

2. Merumuskan strategi penyelenggaraan kewenangan Kabupaten.

Kewenangan kabupaten adalah semua bidang kewenangan pemerintah kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi. Melihat luasnya kewenangan kabupaten maka diperlukan perumusan strategi untuk menetapkan penyelenggaraan kewenangan kabupaten.¹³

a. Kewenangan Wajib,

Sesuai dengan sifatnya, jenis kewenangan ini harus dilaksanakan oleh setiap Pemerintah Kabupaten. Artinya menjadi syarat bagi eksistensi sebuah Pemerintah Kabupaten. Oleh karena itu akan menjadi salah satu tolok ukur kualitas Pemerintah Kabupaten. Kewenangan wajib yang harus diselenggarakan oleh setiap kabupaten adalah penyelenggaraan pemerintah pada bidang-bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

b. Kewenangan Prioritas,

Adalah jenis kewenangan yang penyelenggaraannya disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan masyarakat daerah. Jenis kewenangan ini diperlukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat daerah atau untuk mempercepat pertumbuhan daerah. Untuk menyelenggarakan kewenangan ini kabupaten harus mengukur kemampuan sumber daya. Jika kabupaten kurang mampu untuk menyelenggarakan sendiri, maka perlu merintis kerjasama dengan kabupaten lain. Kerjasama antar kabupaten hendaknya lebih diprioritaskan karena dari sisi birokrasi pemerintahan lebih efisien dan akan mendorong kemandirian daerah kabupaten.

c. Kewenangan lainnya.

Untuk menetapkan kewenangan-kewenangan selain kewenangan wajib dan prioritas, maka pemerintah kabupaten tidak perlu tergesa-gesa. Penetapan penyelenggaraan kewenangan nantinya akan berhubungan dengan perkembangan dan tuntutan perubahan yang terjadi di masyarakat. Dengan demikian maka penetapan penyelenggaraan kewenangan pemerintah kabupaten akan lebih dinamis dan relevan.

3. Menyusun organisasi perangkat daerah

Berdasarkan kebijakan pokok dan penetapan penyelenggaraan kewenangan kabupaten, disusun kedudukan, tugas, susunan dan tata kerja organisasi daerah kabupaten yang merupakan perangkat daerah dalam rangka memantapkan dan melaksanakan program kerja.

Ada permasalahan yang kompleks dalam kaitannya dengan organisasi perangkat daerah terutama implikasi personalia dan pembiayaan serta efektivitas dan efisiensinya. Belum lagi kompleksitas yang diakibatkan terjadi eksodus "orang pusat" ke daerah. Oleh karenanya proses penyusunan organisasi daerah harus benar-benar jernih, transparan dan bisa dipertanggungjawabkan.¹⁴

¹³ *Ibid.*,

¹⁴ *Ibid.*,

Konsep otonomi daerah yang baik sebagaimana dibahas di atas menurut Van Der Pot (dalam Suko Wiyono) dikenal dalam 3 (tiga) ajaran, yaitu:¹⁵

1. Sistem rumah tangga secara materiil (*materiele huishourdings begrip*) adalah sistem rumah tangga daerah yang ditentukan sepenuhnya secara rinci (detail) oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan;
2. Sistem rumah tangga secara formal (*formaele huishourdings begrip*) adalah sistem rumah tangga daerah yang tidak menentukan secara pasti isi atau macam urusan rumah tangga daerah dalam undang-undang; dan
3. Sistem rumah tangga riil (*riele huishourdings begrip*). Sistem ini lebih lentur dan cukup fleksibel dengan tidak mengurangi kepastian hukum.

Dari ketiga ajaran tersebut di atas, menurut penulis bahwa penyelenggaraan konsep otonomi daerah di wilayah pemerintahan Walikota Bekasi, Tangerang, dan Kabupaten Karawang, lebih cenderung pada penyelenggaraan konsep ketiga yaitu sistem rumah tangga riil (*riele huishourdings begrip*). Hal ini karena merupakan salah satu wujud pemerintahan yang baik yaitu suatu pemerintahan yang memperhatikan dan responsif terhadap kehendak dan aspirasi masyarakat serta melibatkan mereka (partisipasi) dalam setiap pengambilan keputusan yang menyangkut berbagai aspek kepentingan masyarakat (kebijakan publik).

Untuk itu, masyarakat dilibatkan dan berpartisipasi dalam penyusunan program pembangunan serta pengambilan kebijakan, baik yang diambil dalam forum legislatif maupun eksekutif atau secara bersama-sama. Selain itu juga manajemen pemerintahan dilaksanakan secara terbuka dan transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) kepada masyarakat dengan menggunakan prinsip-prinsip pelayanan untuk kepuasan masyarakat, efisiensi, dan efektivitas.

Lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut memberikan pengaruh yang sangat signifikan dalam pemerintahan termasuk mekanisme pembangunan dalam penanggulangan kemiskinan di suatu daerah. Sebelumnya pembangunan lebih banyak ditentukan oleh dan bersifat dari atas kebawah (*top-down*), maka setelah lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah di era Reformasi seperti sekarang ini maka peran dan tanggung jawab dalam pembangunan menjadi milik daerah dan harus merupakan prakarsa masing-masing daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Pembangunan dilaksanakan dengan melibatkan seluruh pihak berdasarkan prinsip kemitraan, selaras dengan konsep pemerintahan yang baik. Keadaan ini menuntut adanya perubahan paradigma pembangunan.

Otonomi daerah memerlukan pembiayaan yang besar yang harus dipikul dan menjadi tanggung jawab daerah, tidak lagi hanya mengandalkan pemerintahan pusat. Oleh karena itu pembangunan masyarakat perlu diarahkan pada partisipasi secara luas dan kemandirian masyarakat itu sendiri. Dalam membangun suatu wilayah, Pemerintah Daerah perlu memberikan kesempatan yang lebih besar kepada sektor swasta dan masyarakat untuk berperan dan berinvestasi dalam pembangunan perdesaan melalui konsep pembangunan yang bertumpu pada kemitraan. Kemitraan adalah "suatu bentuk kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling

¹⁵ Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: Faza Media, 2014), hlm.49.

membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas di suatu bidang usaha tertentu atau tujuan tertentu sehingga memperoleh hasil yang lebih baik”.¹⁶

Karenanya proses peningkatan taraf hidup masyarakat di suatu wilayah, baik itu dalam hal ekonomi, sosial dan lingkungan dibutuhkan adanya proses pemberdayaan terhadap masyarakat sebelum menerapkan kegiatan yang bersifat partisipatif. Pemberdayaan masyarakat menurut Kartasasmita dalam Prasojo menjelaskan bahwa “pemberdayaan masyarakat terkait dengan keberdayaan masyarakat yaitu kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan”.¹⁷

Konsep pembangunan berorientasi kemitraan seperti dibahas di atas, selaras dengan tujuan otonomi daerah, yaitu:¹⁸

1. Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah agar semakin baik;
2. Memberi kesempatan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri;
3. Meringankan beban pemerintah pusat;
4. Memberdayakan dan mengembangkan potensi sumber daya alam dan masyarakat daerah;
5. Mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan di daerah;
6. Memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah maupun antar daerah untuk menjaga keutuhan NKRI;
7. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan;
8. Mewujudkan kemandirian daerah dalam pembangunan.

Dalam kata lain, ketiga wilayah pemerintahan tersebut (Bekasi, Tangerang, dan Karawang) telah melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 yaitu dengan melaksanakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Untuk itu, pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi, memberikan ruang (kewenangan) pemerintah daerah untuk merencanakan dan melaksanakan kebijakan dan program yang sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing. Pengelolaan sumberdaya yang dilakukan dengan hati-hati dan bertanggung jawab oleh pemerintah serta melibatkan masyarakat setempat sangat berpotensi mengurangi kesenjangan yang semakin melebar disegala bidang.

Berkenaan dengan konsep Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Walikota Bekasi, Tangerang dan Karawang, guna mewujudkan otonomi daerah yang baik sebagaimana telah dibahas di atas, untuk selanjutnya penulis akan menganalisisnya dengan mengacu pada **Teori Pertanggungjawaban menurut Jimly Asshidiqie**.

¹⁶ Ambar Teguh Sulistyani, *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*, (Yogyakarta: Gaya Media, 2004), hlm.129.

¹⁷ Eko Prasojo, *People and Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol.4, No.2, 2004, hlm.14.

¹⁸ Kompasiana.com., “Konsep Otonomi Daerah, *Good Governance*, dan *Reinventing Government* dalam Pembangunan Daerah”, dalam <https://www.kompasiana.com/simonmanalu/54f97771a333111a648b46a8/konsep-otonomi-daerah-good-governance-dan-reinventing-government-dalam-pembangunan-daerah?page=all>.

Menurut Jimly Asshidiqie, pertanggungjawaban atau pertanggungjawaban pemerintah dapat dikelompokkan kedalam beberapa bentuk pertanggungjawaban, meliputi pertanggungjawaban administratif, pertanggungjawaban politik, dan pertanggungjawaban hukum.

1. Pertanggungjawaban Administratif Kepala Daerah / Gubernur

Responsibilitas (*responsibility*) menurut Friedrich (dalam Lukman Hakim) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar professional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya.¹⁹ Administrasi negara dinilai *responsible* jika pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Untuk bisa melakukan penilaian terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan sepak terjang administrator negara (birokrasi publik) tadi, maka harus memiliki standar penilaian tersendiri yang sifatnya administratif atau teknis, dan bukan politis. Karena itu, responsibilitas juga disebut "*subjective responsibility*" atau "*administrative responsibility*".

Responsibilitas subjektif (*subjective responsibility*) bersumber pada sifat obyektif aparat (*internal control*) lebih mengedepankan nilai-nilai etis dan kemanusiaan yang terangkum dalam *equity, equality, dan fairless* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tugas-tugas administratif lainnya. Oleh sebab itu tanggung jawab subjektif ini dapat pula berarti rasa bertanggung jawab (*sense of responsible*) dan memiliki kemampuan dan kecakapan (*capable to do* atau *professionalism*) yang memadai dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Mempunyai rasa tanggung jawab artinya birokrasi publik tadi akan melaksanakan apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya secara serius dan sungguh-sungguh meskipun tidak ada pihak lain yang mengawasinya (mengontrolnya).²⁰ Birokrasi publik akan tetap menjaga keberpihakan kepada kepentingan publik, meskipun untuk melakukan penyelewengan bagi mereka cukup terbuka. Mereka (birokrasi publik) tidak akan melakukan tindakan korup, meskipun berada pada lingkungan (sistem) yang korup bahkan mereka berusaha untuk merubah dan memperbaiki lingkungan dan sistem yang korup, meskipun tahu apa yang menjadi resikonya.

Di sisi lain, birokrasi publik yang bertanggung jawab dalam arti "*capable to do* atau *professionalism*", menuntut birokrasi publik mempunyai kemampuan dan kecakapan teknis (kompetensi teknis) yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab, baik yang bersifat administratif maupun fungsional yang diberikan kepadanya, dengan memiliki kemampuan dan kecakapan teknis tadi, maka mereka akan dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif, efisien dan produktif. Oleh karena itu responsibilitas dalam pengertian ini menuntut agar birokrasi publik senantiasa melakukan aktualisasi diri atas potensi yang dimilikinya dan melakukan tugas dan tanggung jawabnya secara sungguh-sungguh.²¹

Menurut Friedrich (dalam Lukman Hakim), pertanggungjawaban administratif menjadi penting karena masalah-masalah publik yang dihadapi oleh administrasi negara

¹⁹ Lukman Hakim, *Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyusunan Program Pembangunan Daerah*, Jurnal Konstitusi, Vol. III, No.1, Juni 2010, hlm.47-48.

²⁰ *Ibid.* hlm.47.

²¹ *Ibid.*, hlm. 48.

menjadi semakin kompleks dan memerlukan ketrampilan teknis yang tinggi. Walaupun responsibilitas tetap penting tetapi dipandang tidak cukup karena politisi cenderung memiliki kemampuan yang terbatas untuk menilai secara teknis kinerja dari administrator negara. Sisi lain dari pertanggungjawaban administratif bahwa administrasi negara harus bertindak berdasarkan tanggung jawab moral yang mereka sadari terhadap publiknya. Misalnya, administrasi negara perlu bersikap adil, tidak membedakan *client*, peka terhadap perbedaan yang terjadi dalam masyarakat, atau memegang teguh kode etik sebagai pelayan publik. Birokrasi publik yang *responsible*, diharapkan akan mampu memberikan layanan publik yang baik dan profesional.²²

Mengacu pada uraian di atas, maka seorang pejabat pemerintahan dapat dikatakan *responsible* jika melaksanakan tugas dengan benar, baik ada yang mengontrol atau tidak, dengan mengerahkan segala macam kemampuan dan kecakapan secara efektif dan efisien. Di samping itu, pejabat pemerintahan harus memiliki kemampuan dan kecakapan teknis (*capable and professional*) dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawab yang diamanahkan.

2. Pertanggungjawaban Politik Kepala Daerah tingkat Kabupaten/Kota

Pertanggungjawaban di bidang politik mencakup pula pertanggung-jawaban 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 (BPK).

Adapun mekanisme pertanggungjawaban politik Pemerintah Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Khusus mengenai pertanggungjawaban akhir tahun anggaran diatur dalam Pasal 6, 7, 8, dan 9 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 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.²³

Pertanggungjawaban Kepala Daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi APBD yang cenderung terjadi penyimpangan, yang alasannya tidak dapat dipertanggung-jawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra. Apabila pertanggungjawaban kepala daerah ditolak oleh DPRD, maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur. Sedangkan mekanisme pertanggungjawaban akhir masa jabatan (AMJ) diatur dalam Pasal 18, 19, dan 20 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 yang substansinya pada umumnya sama dengan mekanisme pertanggungjawaban akhir tahun anggaran.

²² *Ibid.*,

²³ H. Muhammad Syarif Nuh, *Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, dalam Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar, 2012, hlm.56.

Perbedaannya 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 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000.²⁴

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 berdasarkan panggilan DPRD atau karena inisiatif sendiri. Apabila DPRD menolak pertanggungjawaban ini, maka DPRD menyerahkan penyelesaiannya kepada pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan 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.

3. Pertanggungjawaban Hukum Kepala Daerah tingkat Kabupaten/kota

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

Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, menurut Hadjon bahwa tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggungjawab jabatan atau tanggungjawab pribadi. Tanggungjawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindakan pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan tanggungjawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam bentuk mal-administrasi.²⁵

Mal-administrasi berarti pelayanan yang jelek. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, mal-administrasi masuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam Undang-Undang Nomor 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 tanggungjawab jabatan dan tanggungjawab pribadi.²⁶

Pembedaan antara tanggungjawab jabatan dengan tanggungjawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggungjawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggungjawab administrasi atau tata usaha negara. Tanggungjawab pidana adalah tanggungjawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan mal-administrasi. Tanggung-

²⁴ *Ibid.*, hlm.56-57.

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2012), hlm.1-2.

²⁶ *Ibid.*, hlm.2.

jawab perdata menjadi tanggungjawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sedangkan tanggungjawab perdata menjadi tanggungjawab pribadi apabila terdapat unsur mal-administrasi. Sementara itu, tanggungjawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggungjawab jabatan. Mengenai pertanggung-jawaban hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan setiap saat tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis bahwa pada dasarnya tanggungjawab yang melekat pada Pemerintah Daerah dalam melakukan tindak pemerintahan adalah tanggungjawab yang terbatas, artinya tergantung pada apakah tindak pemerintahan yang dilakukannya adalah atas dasar jabatannya sehingga menimbulkan adanya tanggungjawab 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, sehingga pertanggungjawaban yang timbul adalah tanggung-jawab pribadi.

Dikaji dari peran dan wewenang Walikota Bekasi, Tangerang dan Bupati Karawang periode 2013-2018 berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan bahwa peran gubernur sebagai kepala daerah otonom telah sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2014, dan sebagai wakil pemerintah pusat diatur dalam Pasal 91 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2014.

Desentralisasi politik bertujuan untuk memberikan kepada rakyat akses terhadap pengambilan keputusan publik, sedangkan desentralisasi administratif lebih berfokus pada redistribusi kewenangan dan tanggung-jawab dalam penyediaan jasa layanan umum antara jenjang pemerintahan yang berbeda. Dalam hal ini, desentralisasi administratif memiliki tiga bentuk utama, yakni dekonsentrasi, delegasi dan devolusi. Selanjutnya, desentralisasi fiskal bertujuan untuk memberi kewenangan kepada lembaga-lembaga lokal untuk menjalankan fungsi-fungsi yang telah diserahkan/dilimpahkan, sekaligus merumuskan keputusan tentang pengeluaran anggaran, serta kewenangan untuk menggali sumber-sumber pendapatannya sendiri. Adapun desentralisasi ekonomi atau pasar diarahkan pada terjadinya alih tanggungjawab dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintah dari sektor publik kepada sektor privat. Desentralisasi pasar ini merupakan bentuk sempurna dari desentralisasi, yang secara konkrit dapat berupa kebijakan privatisasi atau deregulasi.

Persoalan yang mengemuka dari pergantian sistem pemilihan Kepala Daerah adalah berkaitan dengan mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 65 sampai Pasal 69 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD tidak lagi mempunyai tugas dan wewenang untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, DPRD hanya berwenang meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut dipertegas lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, dan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.

Implikasi yang timbul dari penilaian LKPJ Kepala Daerah oleh DPRD bisa mengakibatkan Kepala Daerah kehilangan legitimasi sehingga tidak lagi mempunyai legitimasi politik dari DPRD untuk menjabat atau mencalonkan diri kembali pada periode selanjutnya. Dalam hal pertanggungjawaban, tentunya terkait dengan persoalan anggaran yang harus dilaporkan oleh kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mensyaratkan laporan keuangan Pemerintah Daerah untuk diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Audit oleh BPK tersebut merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

Laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diaudit oleh BPK tersebut disampaikan kepada DPRD sebagai salah satu bahan evaluasi kinerja keuangan Pemerintah daerah. Pasal 21 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara antara lain menyatakan bahwa:

- (1) Lembaga perwakilan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK dengan melakukan pembahasan sesuai dengan kewenangannya.
- (2) DPR/DPRD meminta penjelasan kepada BPK dalam rangka menindaklanjuti hasil pemeriksaan.
- (3) DPR/DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan.
- (4) DPR/DPRD dapat meminta Pemerintah untuk melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan/atau ayat (3).

Dalam pertanggungjawaban kepala daerah, posisi BPK sebagai auditor dan Pemda selaku *auditee*, seringkali menjadi momok bagi aparaturnya daerah. Walaupun hasil audit BPK yang mempunyai kriteria yaitu penyimpangan, tidak ada penyimpangan, penyimpangan administratif, wajar, dan tidak wajar, sementara hasil audit BPK kurang memiliki makna karena tidak memiliki konsekuensi apa-apa bagi Kepala daerah yang LKPJ-nya mendapat nilai tidak wajar sekalipun. Opini tersebut hanya sebagai jembatan apabila ada kejanggalan, misalnya ada indikasi korupsi.

Meminjam pendapat DR. Ismail, SH., MH di dalam artikelnya, penulis menambahkan analisa penulis mengacu pada pendapat beliau,²⁷ bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah, pada prinsipnya berpedoman kepada norma hukum yang terdapat pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertanggungjawaban tersebut berpedoman pada Asas Desentralisasi, Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan. Sebagai wakil Pemerintah Pusat yang ditempatkan di daerah bertanggungjawab kepada Presiden.

Sebagai Kepala Daerah bertanggungjawab kepada rakyat yang telah memilihnya. Pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari (a) Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun; (b) Laporan Keterangan

27

<http://www.tribunnews.com/tribunners/2019/02/17/pertanggungjawaban-kepala-daerah-belum-mencerminkan-sistem-laporan-pertanggungjawaban-yang-demokratis?page=2>

Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ)), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan Tugas Pembantuan. Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggung-jawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; (c) Ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Memperhatikan, sistem laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terlihat *belum mencerminkan sistem laporan pertanggungjawaban yang demokratis*, mengingat Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat, oleh karena itu pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR RI bersama-sama dengan Presiden harus merubah ketentuan yang mengatur pertanggungjawaban Kepala Daerah.²⁸

Menyambung pendapat tersebut di atas (sistem laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah belum mencerminkan sistem laporan pertanggungjawaban yang demokratis), sehingga kekuasaan penguasa negara yang absolut, akan selalu menimbulkan pemerintahan yang otoriter, yaitu pemerintahan yang didasarkan kehendak sekelompok orang, karenanya menimbulkan kesewenang-wenangan yang mengakibatkan penderitaan bagi rakyat. Untuk menghindari kekuasaan yang absolut, kekuasaan penguasa harus dibatasi oleh hukum. Ajaran inilah yang dinamakan *Rule of Law* (kedaulatan hukum) yaitu yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum. Berdasarkan ajaran ini, maka akan dapat menjauhkan diri dari tindakan yang sewenang-wenang penguasa terhadap rakyat, dan sekaligus melindungi hak-hak rakyat.

Suatu pemerintahan yang berpegang pada *rule of law* harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :²⁹

- a. Adanya supremasi hukum, yaitu hukum menempati posisi yang paling tinggi, dimana semua orang tunduk terhadap hukum.
- b. Adanya perlakuan yang sama di depan hukum.
- c. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Suatu negara dikatakan sebagai suatu negara yang demokratis apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :³⁰

- a. Adanya Partisipasi secara Aktif dalam Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara

Partisipasi secara aktif warga negara dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara dapat diarahkan untuk mengendalikan tindakan-tindakan para

²⁸ *Ibid.*,

²⁹ <https://belajarpkndenganhendri.wordpress.com/2011/04/16/demokrasi-sistem-politik/>.

³⁰ *Ibid.*,

pemimpin negara, serta ikut berpartisipasi dalam Pemilu. Selain itu masyarakat juga dapat menyampaikan kritik, mengajukan gagasan, atau dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingan masyarakat melalui saluran-saluran yang demokratis sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

b. Adanya Perlindungan terhadap Hak-hak Rakyat secara Konstitusional

Perlindungan secara konstitusional atas hak-hak warga negara artinya hak-hak warga negara memperoleh jaminan perlindungan hukum yang kokoh dalam konstitusi negara (Undang-Undang Dasar). Dengan adanya jaminan yang tegas dari konstitusi diharapkan hak-hak warga negara dihormati, sehingga warga negara dapat melaksanakan hak-haknya dengan baik tanpa adanya keraguan karena dijamin oleh konstitusi negara.

c. Adanya Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak

Peradilan yang bebas dan tidak memihak artinya badan peradilan dalam menjalankan fungsinya tidak dipengaruhi atau dicampurtangani oleh kekuasaan manapun termasuk kekuasaan eksekutif (presiden). Sehingga dalam mengambil suatu keputusan akan menggunakan pikiran jernih berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku dan memenuhi unsur keadilan masyarakat.

d. Adanya Pemilihan Umum yang Bebas

Pemilihan umum yang bebas adalah pemilihan umum yang dilakukan sesuai dengan hati nurani, tanpa adanya paksaan dan tekanan dari pihak manapun. Pemilihan umum merupakan mekanisme untuk menentukan komposisi dalam pemerintahan dan parlemen secara berkala dan merupakan sarana utama bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam bidang politik. Oleh karena itu, pelaksanaan Pemilu yang berkelanjutan merupakan langkah penting untuk kelangsungan hidup bangsa dan negara.

e. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan untuk berorganisasi

Kebebasan menyatakan pendapat adalah kebebasan warga negara untuk menyatakan gagasan, pandangan atau pendapatnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan kebebasan berorganisasi adalah kebebasan warga negara untuk menjadi anggota dari suatu partai politik atau organisasi masyarakat. Kebebasan dan kemerdekaan pada awalnya timbul dalam kehidupan politik sebagai reaksi terhadap absolutisme. Kebebasan diperlukan untuk memberikan kesempatan kepada warga negara untuk memperjuangkan kepentingannya serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara.

f. Adanya pengakuan dan supremasi hukum

Pengakuan dan supremasi hukum adalah hukum mempunyai kedudukan yang paling tinggi dan semua warga negara juga pemerintah tunduk dan taat kepada hukum. Penghormatan terhadap hukum harus di kedepankan baik oleh penguasa maupun oleh warga negara. Segala warga negara berdiri setara di depan hukum tanpa ada kecualinya. Ketaatan terhadap hukum merupakan salah satu syarat yang sangat mendasar bagi terwujudnya masyarakat yang demokratis.

KESIMPULAN

Konstruksi hukum terhadap konsep Laporan Kerja Pertanggungjawaban (LKPj) kepala daerah kabupaten/kota guna mewujudkan otonomi daerah yang baik (*good government*) menunjukkan bahwa penyusunan dan pengaturan LKPj dari Walikota Bekasi, Walikota Tangerang, dan Bupati Karawang, sudah merupakan upaya mewujudkan otonomi daerah yang baik, dengan mengacu pada dasar hukum otonomi daerah yaitu Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang mengamankan “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Penyerahan kewenangan kepada daerah ini merujuk pada konsep otonomi daerah yang baik, meliputi sistem rumah tangga secara materiil, sistem rumah tangga secara formal, dan sistem rumah tangga secara riil.

Hendaknya perlu diterapkan langkah-langkah tegas dengan memberikan sanksi-sanksi hukum, berupa pertanggungjawaban administratif, pertanggung-jawaban politik, dan pertanggungjawaban hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

- [1] Kristiono, Natal, 2015, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, Semarang, Universitas Negeri Semarang (UNNES).
- [2] M. Hadjon, Philipus, 2012, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga.
- [3] Martokusumo, Sri Soemantri, 2001, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Press.
- [4] Sudjijono, Budi, 2003, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Jakarta, Citra Mandala Pratama.
- [5] Sulistyani, Ambar Teguh, 2004, *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*, Yogyakarta, Gaya Media.
- [6] Wiyono, Suko, 2014, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, Faza Media.

Jurnal:

- [7] H. Muhammad Syarif Nuh, 2012, *Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, dalam Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar.
- [8] Hakim, Lukman, 2010, *Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyusunan Program Pembangunan Daerah*, Jurnal Konstitusi, Vol. III, No.1, Juni.
- [9] Prasojo, Eko, 2004, *People and Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol.4, No.2.

[10] Peraturan Perundang-undangan :

- [11] UUD 1945.
- [12] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda).

Website:

- [13] <https://inspirasitabloid.wordpress.com/2010/03/19/perjalanan-kebijakan-desentralisasi-di-indonesia/>.

- [14] <https://andinurseila.wordpress.com/2013/05/31/dampak-pemerintahan-desentralisasi/>.
- [15] <http://wawan-junaidi.blogspot.com/2012/03/pengertian-desentralisasi.html>.
- [16] <http://kampus4u.blogspot.com/2015/06/pertanggungjawaban-kepala-daerah.html>.
- [17] <https://adetentangotda.wordpress.com/2011/05/28/bagaimana-menilai-lkpj-akhir-tahun/>.
- [18] <http://www.arupa.or.id/papers/22.htm>.
- [19] Kompasiana.com., "Konsep Otonomi Daerah, *Good Governance*, dan *Reinventing Government* dalam Pembangunan Daerah", dalam <https://www.kompasiana.com/simonmanalu/54f97771a333111a648b46a8/konsep-otonomi-daerah-good-governance-dan-reinventing-government-dalam-pembangunan-daerah?page=all>.
- [20] Muhammad Razif N, *Nilai Pancasila Sila Ketiga dalam Kemajemukan Budaya Indonesia*, 2011, dalam <http://research.amikom.ac.id/index.php>.